

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 B-1

RESPUESTAS DE COREA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL

(7 de mayo de 2001)

I. INTRODUCCIÓN

Antes de responder a las preguntas del Grupo Especial, Corea desea aprovechar esta oportunidad para señalar que el Órgano de Apelación dio a conocer el 1º de mayo de 2001 su decisión en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*. En opinión de Corea, esa decisión es de suma utilidad para evaluar las cuestiones que el Grupo Especial tiene ante sí en estos procedimientos. Las limitaciones de tiempo no han permitido a Corea incorporar un análisis de esa decisión en su respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, aunque Corea considera que sus posiciones están en conformidad con los puntos de vista expresados por el Órgano de Apelación. Corea ha tratado, en lo posible, de incorporar referencias a la decisión del Órgano de Apelación en su réplica, y celebra la oportunidad de estudiar más cabalmente las consecuencias de esta decisión en la próxima reunión del Grupo Especial.

i) El aumento de las importaciones

3. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. a) ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? b) ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones? c) En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. d) ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

a) ¿En qué grado debe ser reciente?

La posición de Corea es que el aumento "reciente" de los niveles de importación tiene que haberse producido en el período inmediatamente anterior a la decisión de la autoridad. Esto permite concluir que el último período anual es el "período reciente", y que una disminución en el período de seis meses correspondiente a los datos provisionales constituiría la prueba más pertinente sobre el período reciente.¹

La interpretación de Corea se origina en la advertencia del Órgano de Apelación, en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, de que las medidas de salvaguardia están reservadas para situaciones de urgencia y, por lo tanto, los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias

¹ Un período de un año debe bastar para evaluar si una tendencia de las importaciones a la disminución (después de su aumento) es suficientemente sostenido para que las importaciones no hayan "aumentado en tal cantidad ...". Véase el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

deben interpretarse estrictamente.² Sólo un criterio prudente acerca de la cuestión del "período reciente" puede asegurar que el aumento de las importaciones haya sido "lo bastante reciente" para cumplir el requisito del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³

El concepto de "reciente" es decisivo en el fundamento del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Las medidas aplicadas a las importaciones con arreglo al artículo XIX y al Acuerdo sobre Salvaguardias tienen por propósito reparar un daño grave actual o inminente; no un daño pasado.

En este caso, las consecuencias jurídicas de los textos del artículo XIX del GATT de 1994 y del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, junto con las interpretaciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, son las siguientes:

- a) La expresión "han aumentado ... en tal cantidad" se refiere al momento en que la autoridad dicta su decisión. Aquí, el período "reciente" se caracteriza por una disminución sostenida, en términos absolutos, de los niveles de importación que comenzó en el segundo semestre de 1998 y prosiguió hasta el final del período objeto de investigación, junto con la disminución del nivel de las importaciones en relación con la producción en el semestre inmediatamente anterior a la decisión de la USITC. Ésta era la situación actual.
- b) No es adecuado analizar las importaciones de 1999 remitiéndose únicamente a igual período de un año antes y desconociendo los seis meses inmediatamente anteriores. El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a tomar en consideración todos los factores pertinentes respecto del aumento de las importaciones, incluyendo "el ritmo y la cuantía".⁴
- c) Concretamente, teniendo en cuenta la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* ("las importaciones recientes y no sólo las tendencias ... durante cualquier otro período de varios años")⁵, la determinación de lo que es "reciente" no puede referirse a varios años. Las "importaciones recientes" son las realizadas en el último año del período, y las tendencias más recientes son las más significativas.

² Véase el informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R ("*Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*"), párrafo 94 ("su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos").

³ Véase, por ejemplo, *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 130 ("... 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 ... La expresión '*is being imported*' entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente"); véase también el párrafo 131.

⁴ Carecemos de información sobre la cuantía de la disminución relativa de las importaciones porque es confidencial, pero los Estados Unidos han permitido (en la primera reunión sustantiva) que el Grupo Especial efectuara sus propios cálculos sobre las tendencias de la importación en términos relativos. Teniendo en cuenta que la producción interna de los Estados Unidos aumentó en el primer semestre de 1999 (determinación de la USITC, informe interno, página II-20) y las importaciones disminuyeron en el primer semestre de 1999 (carta de los Estados Unidos de 16 de febrero), en el primer semestre de 1999 las importaciones disminuyeron en relación con la producción interna.

⁵ *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 130 (sin subrayar en el original).

b) Tiempo mínimo

Corea no conoce el tiempo mínimo que una rama de producción necesitaría para presentar una solicitud; es probable que varíe entre un caso y otro. Sin embargo, la solicitud no sólo debe acreditar que las importaciones están aumentando; también debe cumplir todos los demás requisitos del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, debe acreditar que la rama de producción sufre un menoscabo importante (un "daño grave") o que éste es inminente, y que el aumento de las importaciones tiene relación de causa a efecto con el daño grave sufrido por la rama de producción. En este caso, la solicitud se presentó en junio de 1999. En ese momento las importaciones habían disminuido durante un período de 12 meses, habían surgido dos nuevos productores estadounidenses, y la capacidad de producción nacional había aumentado el 25 por ciento.⁶

c) Cuándo podría haberse presentado la solicitud

Con respecto a si la rama de producción estadounidense de tuberías podría o no haber presentado una solicitud antes de cuando lo hizo, esta pregunta pone de relieve el carácter temporal del deterioro de los factores en esa industria. También confirma que no hubo tendencias coincidentes entre el aumento de las importaciones y la disminución de los indicadores económicos de la rama de producción y que, en consecuencia, no era pertinente adoptar medidas para paliar efectos de las importaciones. Cuando las importaciones estaban en aumento (en el primer semestre de 1998), los indicadores de la rama de producción eran firme y uniformemente positivos. En realidad, muchos indicadores superaban sus niveles de 1997.⁷ La rama de producción no estaba sufriendo daño grave y las importaciones aumentaban junto con los envíos nacionales. Cuando esos indicadores de la rama de producción presentaron deterioro a fines de 1998 y en el primer semestre de 1999, lo mismo ocurrió con las importaciones. A continuación, después del primer semestre de 1999, los indicadores de la rama de producción ya habían mejorado, por lo que no existía ningún daño al final de ese período.⁸ Pueden plantearse algunas hipótesis ilustrativas:

- a) En vez de presentar su solicitud en junio de 1999, cuando las importaciones de que se trata habían disminuido durante 12 meses, la rama de producción podría haberla presentado en junio de 1998. Las importaciones, medidas en ese momento, habrían mostrado un aumento; pero la rama de producción nacional habría presentado un crecimiento sostenido y sin precedentes, lo que hacía imposible una determinación positiva de existencia de daño grave.
- b) La rama de producción podría haber presentado su solicitud después de junio de 1999, pero la recuperación de la rama de producción se habría manifestado con evidencia aún mayor que la que ya tuvo. La industria estadounidense tuvo que apresurarse a promover el asunto⁹ precisamente por el carácter temporal de la

⁶ Véase la determinación de la USITC, dictamen separado sobre el daño, página 1-46; dictamen disorde sobre el daño, página I-61, nota 26; y Prueba documental 48A (Tubos soldados: capacidad de producción de la rama de producción nacional, consumo aparente y envíos de exportación) (Corea-48A).

⁷ Véase la Prueba documental 48A (Corea-48A); y la Prueba documental 48F (promedio mensual de los envíos estadounidenses de tubos soldados) (Corea-48F).

⁸ Véanse, en general, los párrafos 252 a 262 de la primera comunicación escrita de Corea; Prueba documental 48D (situación de la industria estadounidense de tuberías "al final mismo del período") (Corea-48D).

⁹ Véase *Preston Pipe and Tube Report, United States and Canada*, volumen 17, N° 6 (junio de 1999), página 1 (Corea-47).

coyuntura desfavorable de la rama de producción y la inversión de la tendencia de las importaciones durante 12 meses en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999.

Aunque la rama de producción estadounidense podría haber presentado su solicitud antes o después de cuando lo hizo, en realidad ello no tiene importancia en este caso porque los resultados de la industria de las tuberías dependían de la demanda del sector del petróleo y el gas, y no de las importaciones.

d) ¿Podría la USITC haber formulado su determinación antes de cuando lo hizo?

La solicitud se presentó el 30 de junio de 1999, y la decisión de la USITC sobre el daño se dictó en octubre. Por lo tanto, transcurrió apenas un lapso de tres meses entre la presentación de la solicitud y la decisión de la USITC. La rama de producción optó por presentar la solicitud cuando lo hizo a pesar de que comprendía que sus resultados dependían de la recuperación de la demanda del sector del petróleo y el gas y, por lo tanto, estaban vinculados con el aumento de los precios de esos productos y la intensificación de la actividad en materia de perforaciones. La reacción favorable de la rama de producción se hizo evidente antes de junio de 1999.¹⁰ Los precios del petróleo comenzaron a recuperarse después del primer trimestre de 1999¹¹, y el número de perforaciones comenzó a aumentar poco después.¹² Las tendencias observadas después de la presentación de la solicitud confirmaron que esas tendencias habrían de mantenerse.¹³ Si alguna duda quedaba al respecto, la USITC podía tomarse más tiempo para examinar el asunto, incluso reuniendo datos correspondientes a un período complementario. Teniendo en cuenta el carácter extraordinario de la medida solicitada, habría correspondido que lo hiciera si la USITC tenía alguna duda sobre la estabilidad de la disminución de las importaciones o de la recuperación de la rama de producción.

4. Sírvanse formular sus observaciones sobre la afirmación de los Estados Unidos de que "Corea no ha acreditado, desde el punto de vista jurídico, que el período que proponía para evaluar el aumento de las importaciones estuviera impuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias o las decisiones del Órgano de Apelación o de grupos especiales en que se interpreta ese Acuerdo" (párrafo 83 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos).

Respuesta

Véase la primera comunicación escrita de Corea y su declaración oral, en las que se establece que existe un requisito jurídico muy concreto acerca del período pertinente. Concretamente, en el

¹⁰ Véase la determinación de la USITC, informe interno, figura 3, página II-46 (Corea-6).

¹¹ Véase *ibid.*

¹² Véase la Prueba documental 48B (Comparación entre el número de perforadoras rotatorias estadounidenses en funcionamiento y los envíos nacionales de tubos soldados y productos tubulares soldados para campos petroleros) (Corea-48B).

¹³ "Los precios del gas natural y el petróleo han aumentado desde comienzos de 1999 ... y han provocado un aumento de la demanda de tuberías" (determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, páginas I-76 y 77 (Corea-6)); "Observamos a este respecto que los precios del gas natural y el petróleo en bruto han aumentado desde comienzos de 1999 y, por lo tanto, ha mejorado la actividad de perforación y producción, sobre la base del número de perforadoras rotatorias en actividad" (*ibid.*, página I-80). Véase también la determinación de la USITC, dictamen de las Sras. Bragg y Askey sobre medidas correctivas, página I-91 (Corea-6) ("la Sra. Askey observa también que la reciente recuperación de los sectores del petróleo y el gas, principales clientes de la industria de las tuberías, debería facilitar los esfuerzos de la industria nacional para responder a la competencia de las importaciones").

asunto *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación destacó que, al examinar la cuestión del aumento de las importaciones:

- a) "[E]l período de investigación no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente".¹⁴
- b) "... 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".¹⁵
- c) "[E]l 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'".¹⁶

El Órgano de Apelación establecía claramente un requisito "desde el punto de vista jurídico" acerca del momento y las características del aumento de las importaciones que era preciso acreditar. Es inequívoco que "reciente" no puede significar un período de "varios años". Por lo tanto, un período reciente, desde el punto de vista jurídico, sólo puede consistir a lo sumo en el último año del período. Los datos más recientes de que se disponga son los más pertinentes: en este caso, el período de seis meses que corresponde a los datos provisionales.

El Órgano de Apelación estableció el criterio jurídico aplicable al aumento de las importaciones en todos los casos, y no sólo para los hechos presentados en el asunto *Argentina - Calzado*. En los párrafos 129 a 131 de la decisión del Órgano de Apelación se demuestra que éste hizo suya la conclusión del Grupo Especial de que la Argentina no había cumplido el requisito referente al "aumento de las importaciones", pero rechazó los fundamentos estrechos de la determinación del Grupo Especial y explicó las bases jurídicas correctas del análisis. El Órgano de Apelación justificó la necesidad de ese criterio jurídico preciso sobre la base de que el artículo XIX del GATT de 1994 es un recurso extraordinario referente al comercio leal, por lo que "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".¹⁷ Es evidente que, en opinión del Órgano de Apelación, el carácter extraordinario del artículo XIX del GATT de 1994, que se refiere a "medidas de urgencia", determina la interpretación de todas las disposiciones del artículo XIX y del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹⁸

ii) El daño grave

5. En el párrafo 214 de su primera comunicación escrita, Corea se refiere a supuestas violaciones del párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular. Sin embargo, en el título de la sección IV.B.3, Corea se refiere al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en términos más generales. Con respecto al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ¿se refieren las reclamaciones indicadas en la sección IV.B.3, en sus puntos b)

¹⁴ Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 130, nota 130 (las cursivas están en el original).

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 130 (sin subrayar en el original).

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 131.

¹⁷ *Ibid.*, párrafo 94.

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 93.

a e), únicamente al párrafo 2 c) de esa disposición? En caso negativo, sírvanse explicar a qué elementos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere cada una de las reclamaciones de la sección IV.B.3.

Respuesta

Las reclamaciones formuladas en la primera comunicación escrita de Corea con respecto al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se limitan a su párrafo 2 c). Pedimos disculpas por cualquier eventual falta de claridad.

Las reclamaciones de Corea con respecto al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias abarcan los apartados a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 4 y los apartados a), b) y c) del párrafo 2 del mismo Acuerdo. Concretamente:

- a) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 214 a 224 se basan en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo 11 del ESD.
- b) La reclamación de Corea que figura en el párrafo 225 se basa en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias ("Medidas de urgencia"), el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.
- c) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 226 a 244 se basan en el párrafo 1 c) del artículo 4 (definición de "rama de producción nacional") y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (como se indicó en el párrafo 226), así como en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo con respecto a la necesidad de evaluar "todos los factores pertinentes" y de aislar los efectos de "otros factores" causantes de daño.
- d) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 245 a 262 se relacionan con el requisito de demostrar "un menoscabo general significativo de la situación" conforme al párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 a) del artículo 4 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- e) Las reclamaciones de Corea que figuran en los párrafos 312 a 317 se relacionan con el requisito de demostrar "una amenaza de daño grave" conforme a los párrafos 1 b), 1 c) y 2 a) del artículo 4.

Éstas constituyen reclamaciones de Corea sobre violaciones cometidas por los Estados Unidos.

iii) La medida

6. El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a una restricción cuantitativa que "reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente ...". a) ¿Reduce un contingente arancelario la cantidad de las importaciones? Sírvanse explicarlo. b) Si la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 es aplicable a los contingentes arancelarios, ¿por qué habría de imponer un Miembro un contingente arancelario en lugar de un contingente simple?

Respuesta

- a) Sí: un contingente arancelario efectivamente restringe la cantidad de las importaciones.¹⁹ La diferencia entre un contingente arancelario y un contingente absoluto es de grado y no de naturaleza. El mejor modo de abordar esta cuestión consiste en remitirse a la recomendación de un contingente arancelario que formuló la mayoría de la USITC. Se recomendaba un contingente arancelario para reducir las importaciones a determinado nivel a menos que los compradores procurasen productos especiales no fabricados en los Estados Unidos.²⁰ Conforme al requisito del párrafo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la mayoría de la USITC recomendó un contingente arancelario con un elemento de contingente de 151.124 toneladas que, según la mayoría, "equivaldría aproximadamente al nivel medio de las importaciones en 1996-98".²¹ Se esperaba que el arancel del 30 por ciento "desalentaría" importaciones mayores.²² La USITC llegó a la conclusión de que la restricción de las importaciones a ese nivel restablecería la rama de producción en "un nivel razonable de rentabilidad".²³ En consecuencia, los contingentes arancelarios también reducen la cantidad de las importaciones.
- b) Con respecto a los motivos por los que los Miembros pueden imponer un contingente arancelario en lugar de un contingente, volvemos a remitirnos a la USITC y al hecho de que la diferencia entre el contingente arancelario y el contingente absoluto es de grado y no de naturaleza. La USITC rechazó un contingente simple porque podría limitar gravemente o eliminar las importaciones de varias categorías especiales en que la demanda estadounidense se satisfacía "principalmente mediante la importación".²⁴ En consecuencia, un Miembro puede preferir la imposición de un contingente arancelario cuando desea una medida menos restrictiva que un contingente simple, pero sin dejar de limitar las cantidades.

7. La alegación de Corea según la cual la medida referente a los tubos viola el párrafo 1 del artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque es excesiva parece basarse en su argumento de que la medida es más restrictiva de las importaciones que la recomendada por la USITC. ¿Cómo demostraría Corea que la medida es más restrictiva que la recomendada por la USITC teniendo en cuenta todos los aspectos de la medida y la recomendación?

Respuesta

Las alegaciones de Corea sobre la infracción del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se basan únicamente en el argumento de que la medida es más restrictiva que la recomendada por la USITC. En primer lugar, los Estados Unidos violaron el requisito del párrafo 1 del artículo 5, de que las restricciones cuantitativas no deben reducir las importaciones por debajo del nivel de los tres últimos años

¹⁹ Véase también la respuesta a la pregunta 9.

²⁰ Véase la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, página I-81 (Corea-6).

²¹ *Ibid.*, página I-82.

²² *Ibid.*, página I-81.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, página I-80.

representativos a menos que se dé una justificación clara de su necesidad. En segundo lugar, el párrafo 1 del artículo 5 obliga a los Estados Unidos a efectuar una constatación expresa, en su decisión, de la "necesidad" de la medida, cualquiera que sea la forma de ésta. Corea no está de acuerdo con la interpretación que dan los Estados Unidos al asunto *Corea - Productos lácteos* y, de cualquier modo, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen la misma constatación explícita. En tercer lugar, en este caso el fundamento analítico de la medida correctiva dispuesta por el Presidente puso sobre el tapete directamente la posibilidad de que el nivel de la medida de alivio excediera de lo necesario, por lo que el Presidente estaba obligado a tratar la cuestión. El párrafo 1 del artículo 5 impone a los Estados Unidos la obligación positiva de asegurar que la medida se limite al alcance necesario. Los Estados Unidos no han presentado ninguna prueba que acredite su cumplimiento de esa obligación. Todas estas cuestiones se relacionan con la cuantía de la medida dispuesta para paliar los efectos de las importaciones. El párrafo 1 del artículo 5 exige también que la forma de la medida sea la más adecuada para lograr los objetivos de prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste. Los Estados Unidos tampoco demostraron que la forma de la medida fuera la que mejor se ajustaba a los objetivos del párrafo 1 del artículo 5 y, por lo tanto, están en infracción de esa norma.

Para responder a la pregunta del Grupo Especial: existen elementos de juicio que acreditan *prima facie* que la medida era excesiva sobre la base de las conclusiones de la mayoría de la USITC, tanto sobre el nivel de la medida correctiva "necesaria" como respecto del nivel de la medida que habría resultado "excesiva". La mayoría de la USITC llegó a la conclusión de que una limitación de las importaciones a 151.124 toneladas con el tipo normal de derechos consolidados permitiría a la rama de producción recuperarse del daño grave. La USITC también consideró que el nivel de derechos del 30 por ciento "desalentaría" las importaciones, salvo de ciertos productos especiales.²⁵ Por lo tanto, la USITC consideró que su recomendación sobre una medida correctiva, en su totalidad (contingente más derechos de aduana), suponía una restricción de las importaciones a un nivel aproximado de 151.124 toneladas.

La mayoría de la USITC llegó también a la conclusión de que un nivel de participación de las importaciones en el mercado de sólo de 105.849 toneladas sería una medida "excesiva".²⁶ Estas conclusiones se basaron en las constataciones del memorando económico de la USITC que, según habían dado a entender antes los Estados Unidos, también constituyeron la base de la medida dispuesta por el Presidente.

Ni Corea ni el Grupo Especial disponen de todos los memorandos económicos, por lo que ni Corea ni el Grupo Especial conocen el nivel proyectado de las importaciones con un contingente de 9.000 toneladas y un arancel del 19 por ciento. Además, ni Corea ni el Grupo Especial saben: i) si los Estados Unidos analizaron o no el nivel proyectado de las importaciones con la medida de contingente arancelario que efectivamente se impuso; ni ii) en caso afirmativo, cuáles fueron los resultados del análisis. Además, la carta de los Estados Unidos de 23 de abril parece indicar que no lo sabremos nunca.²⁷

Lo que sí sabe Corea es que cualquier cálculo razonable de la parte contingentaria de la medida impuesta da un resultado muy inferior a 151.124 toneladas. También sabemos que la medida, en su totalidad, limitó en los hechos las importaciones a 78.671 toneladas durante el primer año de

²⁵ *Ibid.*, página I-81.

²⁶ *Ibid.*, página I-80.

²⁷ Véase la carta de los Estados Unidos de 23 de abril, en la respuesta a la pregunta 6.

contingente (de marzo de 2000 a febrero de 2001).²⁸ El Grupo Especial también puede tomar en consideración los siguientes hechos extraídos del dictamen de la USITC, de los que resulta que habrían de efectuarse importaciones muy limitadas con un arancel del 19 por ciento aplicándose la medida tal como se la estableció²⁹:

- a) La proyección de las importaciones totales dentro del contingente fue de unas 63.000 toneladas, sobre la base de que la USITC sólo enumeró siete proveedores importantes no canadienses ni mexicanos. (Los datos corrientes sobre las importaciones de los Estados Unidos entre marzo de 2000 y febrero de 2001 indican un total de importaciones dentro del contingente de 64.067 toneladas.)³⁰
- b) Con el nivel arancelario del 19 por ciento podían esperarse importaciones muy limitadas fuera del contingente:
 - i) Los derechos de aduana aplicados eran entre 6 y 10 veces mayores que el tipo consolidado.
 - ii) Cada país proveedor podía exportar 9.000 toneladas al tipo consolidado. Cabía presumir que el mercado absorbería en primer término esas importaciones (y las del Canadá y México), antes que las importaciones con derechos de aduana adicionales del 19 por ciento.
 - iii) Había dos proveedores muy importantes no controlados. (Los datos efectivos indican que el Canadá y México proporcionan actualmente el 50 por ciento del total de las importaciones.) La exención del TLCAN tuvo un efecto mucho más negativo sobre los demás proveedores como consecuencia de la medida presidencial que el que habría tenido con la medida recomendada por la USITC. Con la recomendación de la USITC, la preferencia del Canadá y México sólo habría originado una ventaja en los precios después de la importación de 151.124 toneladas. Con la medida presidencial, la preferencia afecta a los exportadores desde que alcanzan las 9.000 toneladas.
 - iv) Las tuberías importadas y las nacionales son productos que se sustituyen entre sí fácilmente.³¹ Además, según testimonios prestados ante la USITC, los consumidores preferían los productos nacionales.³²
 - v) La industria estadounidense tenía una importante capacidad ociosa, y la capacidad de producción de la industria estadounidense excedía del consumo.

²⁸ Véase la Prueba documental 49 (gráfico 1: Importaciones de tuberías por los Estados Unidos (1999-2001); gráfico 2: Importaciones de tuberías por los Estados Unidos (de marzo de 2000 a febrero de 2001) (Corea-49)). Una pregunta que cabe formular a los Estados Unidos es si ese nivel de restricción de las importaciones era o no el que los Estados Unidos se proponían lograr.

²⁹ Véase, en general, la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, páginas I-76 y 78 (Corea-6); y dictamen de las Sras. Bragg y Askey sobre medidas correctivas, páginas I-88 a 90 (Corea-6).

³⁰ Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

³¹ Véase la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 170.

³² Véase la transcripción de la audiencia sobre el daño, *Circular Welded Carbon-Quality Line Pipe*, Inv. N° TA-201-70 (30 de septiembre de 1999), páginas 145 a 147 (Corea-50).

- c) 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 con el tipo de derechos del 19 por ciento. Las importaciones dentro del contingente alcanzaron a 64.067 toneladas.³³
- d) El único análisis económico efectuado a los efectos de cumplir las obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias consistió en los memorandos económicos. Sobre la base de esos análisis la mayoría de la USITC llegó a la conclusión de que una importación de 151.124 toneladas a tipos consolidados la reduciría 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 se ajustaba a las normas de la OMC.³⁴

En consecuencia, la pauta de las importaciones que resultó de la restricción podía preverse y debió haber sido prevista. El total de las importaciones, sin incluir las provenientes de México y el Canadá, alcanzó a 78.671 toneladas en el primer año de contingente: mucho menos que las 151.124 toneladas que la USITC analizó como "necesarias" y suficientes para reparar el daño.³⁵ En ausencia de todo análisis en sentido contrario que demuestre: i) que el Presidente llegó a la conclusión de que era "necesaria" y no era "excesiva" una medida correctiva de nivel más intenso; o ii) que el nivel de las importaciones sujetas a la restricción se proyectó en una cantidad igual o mayor a 151.124 toneladas, el Grupo Especial no puede dejar de llegar a la conclusión, a partir de los hechos de que tiene conocimiento, de que la medida impuesta excedió de la necesaria para reparar el daño.

8. ¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constata la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave? Si la autoridad competente constata que el aumento de las importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias? Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

El texto del párrafo 1 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias muestra que la naturaleza y los efectos de una constatación de "daño grave" no son los mismos que en una constatación de "amenaza de daño grave". La diferente naturaleza de esas constataciones tiene consecuencias concretas para la medida que se impone.

En primer lugar, en el caso de la existencia de daño grave, una rama de producción tiene que encontrarse en situación de menoscabo general significativo causado por el aumento de las importaciones. En cambio, para la amenaza de daño grave el aumento de las importaciones ya tiene que haber ocurrido, pero la industria no está todavía en situación de menoscabo general significativo.

³³ Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

³⁴ No resulta claro ahora, sobre la base de la carta de los Estados Unidos de 23 de abril, si la medida impuesta por el Presidente se basó o no en la evaluación económica de la USITC. En la medida en que los Estados Unidos alegan ahora que la Proclamación y Memorando del Presidente "constituyen la totalidad de la explicación de la decisión de imponer la medida de salvaguardia referente a los tubos", la medida carece de apoyo económico. Véase la carta de los Estados Unidos de 23 de abril, respuesta a la pregunta 6.

³⁵ Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

Éstas son dos constataciones mutuamente excluyentes: una rama de producción no puede, al mismo tiempo, estar y no estar en situación de menoscabo general significativo.

Por esta razón (así como por otras), las decisiones de la mayoría de la USITC (sobre existencia de daño grave) y el dictamen separado sobre el daño (de amenaza de daño) son contradictorias. Como la USITC no concilió esas contradicciones e incompatibilidades en su análisis detallado y sus constataciones y conclusiones, su análisis y su determinación son insuficientes con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias aplica esta distinción entre la existencia y la amenaza de daño grave a la propia medida de salvaguardia. La medida debe aplicarse sólo "en la medida necesaria" para "prevenir" o "reparar" el daño grave. Una medida necesaria para reparar un daño que ya ha ocurrido y necesita suprimirse tendría un objetivo diferente y podría ser más restrictiva que una medida destinada a mantener la buena situación de la rama de producción. Confirma esta interpretación el párrafo 1 del artículo 5, que también obliga a los Miembros a elegir "las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos" (es decir, prevenir o reparar el daño). Debido a estas diferencias de sus objetivos, las medidas deben variar.

Los miembros de la USITC, en este caso, reconocieron que la medida tenía que vincularse con sus constataciones acerca del daño. También parecen haber reconocido que se justificarían diferentes medidas según que constataran la existencia de un daño grave o sólo su amenaza. La mayoría de la USITC, que formuló una constatación de existencia de daño actual, recomendó un contingente arancelario de 151.124 toneladas.³⁶ Estableció que un límite de esa cantidad era suficiente para reparar el daño grave.³⁷

En su dictamen separado sobre el daño que estableció una amenaza, los miembros discordes de la Comisión afirman que al examinar la forma y la cuantía de la medida "tuvimos en cuenta ... la amenaza de daño grave cuya existencia constatamos ...".³⁸ El aumento de aranceles que recomendaron se basaba en "estimaciones realizadas por funcionarios de la Comisión" que "indican que la medida que recomendamos dará lugar a un aumento de los ingresos de la rama de producción nacional a través de la combinación del aumento de sus precios y del volumen de sus ventas ...".³⁹ En su dictamen separado sobre la medida correctiva, estos miembros de la Comisión procuraron un aumento de precios "moderado".⁴⁰ Como los Estados Unidos no han facilitado los cálculos de la USITC que figuran en los memorandos económicos, no conocemos el nivel de las importaciones proyectado con ese nivel arancelario. Sabemos, en cambio, que era superior al nivel recomendado por los solicitantes⁴¹ porque los aumentos de precios y de ingresos proyectados eran inferiores a los que pedían los solicitantes.⁴²

³⁶ Véase la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, página I-81 (Corea-6).

³⁷ *Ibid.*, página I-82.

³⁸ Véase la determinación de la USITC, dictamen de la Sra. Bragg y la Sra. Askey, página I-88 (Corea-6).

³⁹ Véase *ibid.*, página I-92.

⁴⁰ Véase *ibid.*

⁴¹ Véase *ibid.*, página I-90.

⁴² Véase *ibid.*

El párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra, además, que una medida destinada a "reparar" un daño grave y una medida destinada a "prevenirlo" son diferentes. El apartamiento de lo dispuesto en el apartado a) que allí se menciona, consistente en asignar contingentes con cupos "desproporcionados", no está permitido en el caso de la amenaza de daño grave. Esto confirma que las dos constataciones dan lugar a medidas diferentes.

Este análisis pone de relieve un aspecto importante que debe considerarse al examinar la medida de salvaguardia. La última frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo confirma que la forma de la medida debe estar en función de su objetivo.⁴³ El Miembro debe determinar en primer lugar el nivel de las importaciones (o la "cuantía" de la restricción) necesario para prevenir o reparar el daño (el "objetivo"). Esta determinación debe basarse en un análisis de los efectos de ciertos niveles de restricción de las importaciones sobre los precios y los volúmenes. La "cuantía" probablemente varíe según la situación de la rama de producción (es decir, según que sufra un menoscabo general significativo o sólo esté amenazada de él). Sólo después de determinada la "cuantía" puede establecerse la forma de la medida (por ejemplo, un arancel, un contingente absoluto o un contingente arancelario) sobre la base de la que sea más "adecuada" para paliar los efectos de las importaciones en la medida necesaria para alcanzar el objetivo (es decir, "necesaria" para reparar o prevenir el daño grave).⁴⁴

En realidad, es éste el método analítico seguido por la USITC. La USITC desarrolla en primer lugar diversas hipótesis para determinar los efectos económicos que distintas restricciones de la importación producen en los volúmenes o los precios de la rama de producción.⁴⁵ Tras determinar el nivel adecuado de las importaciones (la "cuantía" de la medida) sobre la base de los efectos que han de producirse sobre el volumen o los precios, la USITC escoge la forma de la medida que mejor logra ese nivel de restricción de las importaciones. En otras palabras: la forma de la medida no es más que un medio destinado a un fin: paliar los efectos de las importaciones en un grado que tenga el efecto que se desea sobre la rama de producción.

De este modo, una autoridad no puede asegurar que una medida se limite a lo "necesario" sin distinguir entre la amenaza y la existencia de daño. Sin aplicar la disciplina intelectual de establecer si el daño grave existe o sólo constituye una amenaza, la autoridad no puede limitar la medida a lo "necesario". Lo que es "necesario" para reparar algo que existe actualmente puede no ser necesario para evitar lo que de otro modo podría llegar a existir en el futuro.

En conclusión, antes de aplicar una medida la autoridad debe distinguir entre la amenaza y la existencia de daño grave, porque la medida: i) sólo debe imponerse "en la medida necesaria"; y ii) debe ajustarse a objetivos muy diferentes (tiene que ser la medida "más adecuada"). En este caso, el Presidente omitió indicar qué tipo de determinación estaba adoptando sobre el daño y también si su medida tenía por objeto prevenir un daño grave o repararlo. Esto constituye una violación de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que exigen un análisis detallado del caso, así como la publicación de las constataciones y conclusiones sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

⁴³ Véase el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("Los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos.").

⁴⁴ Véase *ibid.*

⁴⁵ Véase, por ejemplo, EE.UU.-9 (Memorando de la USITC EC-W-070); EE.UU.-10 (Memorando de la USITC EC-W-072); EE.UU.-11 (Memorando de la USITC EC-W-073); y EE.UU.-12 (Memorando de la USITC EC-W-074).

9. En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a los tubos no es una restricción cuantitativa. ¿Considera Corea que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimos? Sírvanse explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta

- a) El concepto de restricción cuantitativa es más amplio que el de contingente

Los contingentes son una forma de restricción cuantitativa. Existen también otras formas, mencionadas específicamente en el artículo XI del GATT de 1994, entre ellas las "licencias de importación o de exportación" y la categoría genérica de "otras medidas".⁴⁶

El artículo XI del GATT de 1994 define las restricciones cuantitativas (al excluir "los derechos de aduana, impuestos u otras cargas"). Además, el párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 establece la forma en que deben aplicarse las restricciones cuantitativas (distribución normal del comercio). Concretamente, en el caso de los contingentes, el párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 establece los medios por los cuales deben fijarse las cuantías de los contingentes, tanto globalmente (apartado a)) como por abastecedores (apartado d)). No se discute que la expresión "contingente", en el párrafo 2 del artículo XIII, comprende tanto los contingentes arancelarios como los contingentes absolutos. El texto del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no ofrece fundamento alguno para crear una distinción entre los contingentes absolutos y los contingentes arancelarios.

- b) Los contingentes arancelarios restringen las cantidades

Los contingentes arancelarios, por regla general, restringen las cantidades importadas aunque no prohíban expresamente las importaciones por encima de un nivel determinado (contingente simple). La diferencia es de grado y no de naturaleza. El hecho de que se autorice determinado nivel de importaciones con un tipo de derechos consolidado limita el volumen de las importaciones realizadas a un tipo de derechos superior porque el mercado prefiere naturalmente las importaciones "más baratas", y el resto sólo entrará en la medida en que el mercado esté dispuesto a absorber el tipo de derechos más elevado. De este modo, es preciso analizar los efectos combinados de un aumento de derechos del 19 por ciento y un contingente de 9.000 toneladas con nivel normal de derechos de aduana.

Cuando se analiza el efecto combinado de un contingente con un nivel de derechos normal más un arancel, la restricción no se hace sentir de manera uniforme. A diferencia del arancel simple, que afecta a cada tonelada del producto importado con carácter general y, por lo tanto, hace igualmente competitivas o no competitivas todas las importaciones, un límite de 9.000 toneladas impuesto a cada abastecedor crea una preferencia natural en los costos para las importaciones "dentro

⁴⁶ Se ha declarado que muchas otras formas de restricciones de la importación, "otras medidas", están comprendidas en el artículo XI, entre ellas los sistemas de precios mínimos. Se ha considerado que constituyen "limitaciones cuantitativas", porque las cantidades que pueden venderse por debajo de determinado precio están limitadas y constituyen una restricción "aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas". Véase *Índice Analítico: Guía de las normas y usos del GATT* (1995), página 354 (donde se cita el asunto *CEE - Programa de precios mínimos, licencias y depósitos de garantía para la importación de determinadas frutas, legumbres y hortalizas elaboradas*).

del contingente", en especial cuando se combina con un tipo de derechos de aduana importante (19 por ciento). A falta de los memorandos económicos, son ilustrativos los efectos reales de la restricción de las importaciones dispuesta por el Presidente. La restricción a 9.000 toneladas actúa virtualmente como un límite de las importaciones (como ya se señaló, durante el primer año de contingente, terminado en febrero de 2001, las importaciones con el tipo de derechos del 19 por ciento sólo alcanzaron a 14.604 toneladas en todo el año).⁴⁷ Esto se debe a los dos atributos de un contingente arancelario, entrelazados inextricablemente: el hecho de que cada país tenga un límite de 9.000 toneladas para el suministro con tipos de derechos normales y el hecho de que el nivel arancelario del resto sea del 19 por ciento. El efecto combinado de estos dos factores ha restringido considerablemente las importaciones.

c) Objeto y fin de las disposiciones sobre "contingentes"

Es importante, a los fines de la interpretación del párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del significado de "contingente", que está en la naturaleza común de los contingentes absolutos y de los contingentes arancelarios que la "no discriminación" debe cumplirse a su respecto en distinta forma que en el caso de los aranceles. La aplicación de un único arancel afecta a todos los abastecedores en igual forma y cumple lo dispuesto en el artículo I del GATT. En el caso de los contingentes absolutos o los contingentes arancelarios, en cambio, cuando se distribuyen cupos entre los abastecedores, si a todos ellos se les asignara un cupo igual se discriminaría en perjuicio de las fuentes de abastecimiento tradicionales. Esto perturbaría las pautas históricas de los intercambios. Un cupo de contingente "igual" para abastecedores tradicionales cuya participación histórica tiene grandes diferencias resulta discriminatorio. Por lo tanto, el régimen NMF sólo se respeta asegurando que se respeten las participaciones históricas.

Por esta razón, el párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 exige que en las restricciones de la importación se mantengan las pautas tradicionales del comercio. Concretamente, para los contingentes que se distribuyen por abastecedores, rigen normas específicas sobre la forma en que ello debe alcanzarse.⁴⁸ El fundamento para proceder así a fin de mantener la participación tradicional y evitar la discriminación se aplica por igual a los contingentes absolutos y a los contingentes arancelarios, por lo que unos y otros están sujetos a las disciplinas del párrafo 2 del artículo XIII.

El mismo concepto, que prohíbe los efectos discriminatorios sobre los abastecedores, está incorporado en el párrafo 2 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las condiciones que deben cumplirse para que sea posible apartarse de ese requisito figuran específicamente establecidas en el apartado b) de dicha disposición, y son bastante rigurosas. Por último, una vez más, el análisis de la recomendación de un contingente arancelario hecho por la mayoría de la USITC demuestra que la USITC comprendía que los requisitos del párrafo 2 del artículo XIII del GATT de 1994 y del párrafo 2 a) del artículo 5 rigen para los contingentes arancelarios. El representante de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva negó que la práctica de la USITC constituyera una práctica de los Estados Unidos. Desde luego, los Estados Unidos también negaron que la medida impuesta fuese un contingente arancelario. En realidad, el representante de los Estados Unidos se equivoca tanto en lo uno como en lo otro.

Los Estados Unidos no pueden eludir los requisitos del párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para apartarse de las prescripciones del párrafo 1 a) y, al mismo tiempo, discriminar entre los abastecedores dando a su medida la denominación de "arancel".⁴⁹ La medida del

⁴⁷ Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

⁴⁸ Véase el párrafo 2 d) del artículo XIII del GATT de 1994.

⁴⁹ La posibilidad de apartarse de esas prescripciones, establecida en el párrafo 2 b) del artículo 5, no está autorizada en el caso de una determinación de amenaza de daño.

Presidente es discriminatoria precisamente porque contiene un elemento de contingente que no respeta la participación histórica en el mercado.

10. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] 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". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

La decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* debe situarse en su adecuado contexto jurídico. La cuestión planteada ante el Órgano de Apelación en ese asunto era si el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en su texto, exigía o no una constatación específica de que la medida, que en ese caso (como en éste) era una restricción cuantitativa, era "necesaria". El Órgano de Apelación declaró que una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo de las realizadas en el período de tres años representativos estipulado en el párrafo 1 del artículo 5 debía tener una justificación clara en el momento de adoptarse la decisión y en las recomendaciones de la autoridad sobre la aplicación de la medida.⁵⁰ El Órgano de Apelación examinó a continuación si una restricción cuantitativa que fijara el mismo nivel de los tres años representativos, o un nivel superior, también tenía que justificarse. El Órgano de Apelación llegó a la siguiente conclusión: "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 ...'." ⁵¹

Es ésta una conclusión lógica, puesto que el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece una referencia (los tres últimos años representativos) respecto del nivel de las restricciones cuantitativas que se presumen "necesarias". En consecuencia, no hacía falta ninguna reafirmación de ello. Sólo las medidas que se apartaran del nivel de referencia exigían la explicación de su "necesidad".

Si bien es cierto que el Órgano de Apelación rechazó los términos amplios del Grupo Especial respecto de las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, su pronunciamiento no fue más allá de la cuestión planteada al Órgano de Apelación acerca del alcance de la obligación de justificar las restricciones cuantitativas. El Órgano de Apelación observó en forma independiente que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone una obligación muy concreta y que esa obligación se aplica con independencia de la forma que adopte la medida de salvaguardia.⁵² La cuestión jurídica referente a la obligación de los Estados Unidos de dar una justificación económica especial surge específicamente porque el Presidente impuso una medida más gravosa que la justificada por la decisión de la USITC y por el análisis económico en que esa decisión

⁵⁰ Véase el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R (14 de diciembre de 1999), párrafo 98.

⁵¹ Véase *ibid.*, párrafo 99.

⁵² Véase *ibid.*, párrafo 96.

se basaba. Si el Presidente adopta una medida igual a la recomendada por la USITC o menos restrictiva que ella, las explicaciones y justificaciones que exigen el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias pueden quedar cumplidas con el análisis de la USITC. No ocurre tal cosa en esta situación. Se dan las siguientes circunstancias: i) existen importantes indicios de que la medida adoptada es más restrictiva que la recomendada; ii) la USITC señaló específicamente el nivel de reparación que sería "excesivo"; iii) el anuncio hecho por el Presidente de un contingente arancelario calificándolo como un arancel con una exención fue deliberadamente confuso; y iv) no se dio ninguna explicación ni razonamiento comparable a los de la USITC, ni respuesta al análisis de ésta. En tales condiciones, los Estados Unidos tienen una obligación positiva de explicar por qué la medida es "necesaria" y no "excesiva".

Si los Estados Unidos disponen de datos confidenciales para demostrar que la medida del Presidente no reduciría las importaciones por debajo del nivel de 151.124 toneladas que la USITC definió como "necesario" y suficiente, deberían presentarlos. Las pruebas con que contamos -los resultados efectivos que se obtuvieron con la medida correctiva del Presidente- confirman que la medida redujo las importaciones a menos de 80.000 toneladas en el primer año de contingente, nivel muy inferior al "excesivamente restrictivo" de 105.124 toneladas.⁵³ Corea entiende que, no contándose con ninguna prueba positiva aportada por los Estados Unidos acerca del nivel que se propusieron alcanzar, la mejor prueba sobre el objetivo de la medida es el nivel efectivo de las importaciones. Ese nivel supone una reducción excesiva con cualquier interpretación del dictamen de la mayoría de la USITC o del dictamen separado sobre el daño.

En cualquier caso, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen la publicación de las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Como el Presidente es sin duda una "autoridad competente" conforme al derecho de los Estados Unidos, y las constataciones de hecho y las conclusiones de derecho acerca de la existencia o amenaza de daño deben formar parte de la decisión sobre la medida de salvaguardia que ha de imponerse, los fundamentos de la medida del Presidente también deben ajustarse al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Esas prescripciones están vinculadas inextricablemente.

iv) La exención en favor de los países en desarrollo

11. En el párrafo 181, Corea afirma que "los Estados Unidos ni siquiera intentaron determinar qué países tenían derecho a esta exención". ¿Exige el Acuerdo sobre Salvaguardias que los Miembros que impongan medidas de salvaguardia determinen anticipadamente cuáles son los países en desarrollo que deben quedar excluidos de ellas en virtud del párrafo 1 del artículo 9?

Respuesta

Las autoridades administradoras deben asegurar que la medida no se "aplique" a los países en desarrollo que cumplan las condiciones del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el pasado, los Estados Unidos suministraron una lista de los países con derecho a ese régimen para hacer viable esta exención desde el punto de vista administrativo.

v) La relación de causalidad

12. Si los precios del petróleo y el gas comenzaron a mejorar en abril de 1999, provocando un aumento de los envíos internos (como se aduce en el párrafo 258 de la primera comunicación escrita de Corea), ¿por qué no aumentaron también las importaciones al mismo tiempo?

⁵³ Véase la Prueba documental 49 (Corea-49).

Respuesta

Las importaciones no aumentaron al mismo tiempo que los envíos internos en 1999 por la misma razón que hizo que no disminuyeran con igual rapidez en 1998, cuando comenzó la declinación del mercado, con igual rapidez que los envíos internos. Las importaciones tienen una reacción retardada, o un retraso natural, frente a los cambios de las condiciones del mercado, como una disminución de la demanda. Existe un intervalo de meses entre la fecha de la venta, cuando se efectúa el pedido de los materiales, y el embarque efectivo y la entrada en aduanas.⁵⁴ Transcurre tiempo antes de que la declinación de los pedidos de los clientes se traduzca en un número menor de entradas de productos en los Estados Unidos.

En el segundo semestre de 1998 las importaciones de que se trata disminuyeron, pero no con la misma rapidez que los envíos internos. En el primer semestre de 1999 las importaciones disminuyeron precipitadamente por la menor demanda del segundo semestre de 1998. Cuando la demanda se recuperó en 1999, los envíos internos respondieron de inmediato y se acrecentaron.⁵⁵ Las importaciones siguieron con rezago la recuperación del mercado.

13. En el párrafo 258, Corea afirma que las importaciones disminuyeron mientras que los envíos internos aumentaban. En el párrafo 272, sin embargo, Corea se refiere a "la tendencia coincidente de las importaciones y las ventas de la rama de producción nacional". Si las importaciones disminuían mientras que aumentaban los envíos internos, ¿qué "coincidencia" existe entre esas dos tendencias?

Respuesta

Corea desea aclarar que el Grupo Especial está en lo cierto en cuanto a que no hubo tendencias coincidentes entre los envíos internos y las importaciones al final del período en el primer semestre de 1999. Las importaciones siguieron disminuyendo en el primer semestre de 1999 mientras que los envíos internos aumentaban debido a la recuperación de los precios del petróleo y el gas. Las importaciones también alcanzaron su máximo en el primer semestre de 1998 debido a factores de demanda muy intensos.

Teniendo en cuenta la evolución anterior de las importaciones, no era probable que aumentaran su participación en el mercado hasta los mismos niveles, porque este efecto se produjo cuando la demanda del sector del petróleo y el gas se redujo de manera súbita e intensa a finales de 1998 y en 1999 antes de que las importaciones tuvieran posibilidades de reaccionar. Véase la respuesta de Corea a la pregunta anterior, sobre los motivos por los que las importaciones tienden a evolucionar con retraso respecto de las condiciones de la demanda.

14. En el párrafo 293 Corea afirma que los precios del petróleo se desmoronaron a fines de 1998 y comienzos de 1999. Sin embargo, en la comunicación previa a la audiencia presentada por empresas declarantes japonesas y coreanas se hizo referencia a "declinaciones del mercado del petróleo y el gas a fines de 1997, que continuaron hasta comienzos de 1999 ..." (Corea-22). Sírvanse conciliar estas afirmaciones respecto de la fecha en que se inició la declinación del mercado del petróleo y el gas.

Respuesta

La referencia de la comunicación previa a la audiencia que figura en las páginas 39 a 42 correspondía a la solicitud de medidas antidumping presentada en los Estados Unidos contra el

⁵⁴ Véase la exposición posterior a la audiencia sobre existencia de daño, página 14 (Corea-25).

⁵⁵ Véase la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero.

petróleo importado.⁵⁶ En la solicitud se señalaba que el precio del petróleo había disminuido de 19,76 dólares por barril en octubre y noviembre de 1997 a 10,95 dólares en diciembre de 1998. De este modo, la indicación de la comunicación previa a la audiencia correspondía a un análisis entre momentos finales.

La observación sobre el "desmoronamiento de los precios del petróleo" a fines de 1998 y comienzos de 1999 se refiere al precio de 10,95 dólares por barril, de diciembre de 1998. La figura 3 pone de manifiesto que el punto más bajo de los precios del petróleo se produjo en diciembre de 1998.⁵⁷ Por último, la correlación con el producto objeto de investigación se refería al número de perforaciones, que a su vez dependía de los precios del petróleo y el gas natural.⁵⁸ Durante ese período el número de perforaciones descendió a un mínimo sin precedentes en abril de 1999.⁵⁹ La demanda, y con ella los resultados de la industria de las tuberías, siguieron de cerca la rápida declinación del número de perforadoras en 1998.

vi) La exclusión del Canadá y México

15. Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Estamos de acuerdo en que la presencia de la nota 1 a pie de página como nota al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no al párrafo 2 de ese artículo, tiene importancia y confirma la interpretación de la nota como referente a la definición de Miembro y a las modalidades que corresponden a las investigaciones sobre salvaguardias llevadas a cabo por una unión aduanera. No se refiere a las zonas de libre comercio ni a la obligación de trato NMF.

16. ¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

No. Las medidas correspondientes al artículo XI del GATT de 1994 y las medidas derivadas del artículo XIX adoptadas en forma de medidas del artículo XI tendrían iguales efectos en el comercio. También confirma que tales medidas están permitidas el carácter de medidas de urgencia que tienen las medidas de salvaguardia.

⁵⁶ Véase la comunicación previa a la audiencia sobre el daño (Corea-22).

⁵⁷ Índice normal de los precios mensuales del petróleo en bruto y el gas natural en los Estados Unidos (enero de 1994 a junio de 1999), determinación de la USITC, informe interno, página II-46 (Corea-6).

⁵⁸ Véase, por ejemplo, la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre medidas correctivas, página I-80 (con respecto a esa correlación) (Corea-6).

⁵⁹ Véase la Prueba documental 48B (comparación entre el número de perforadoras rotatorias en funcionamiento y los envíos internos de tuberías soldadas y productos tubulares soldados para campos petroleros) (Corea-48B).

ANEXO B-2

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL Y COREA

(7 de mayo de 2001)

I. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL

Nota: Los Estados Unidos presentaron ya respuestas anticipadas por escrito a las preguntas 6, 7 y 8, a solicitud del Grupo Especial. El presente documento contiene un desarrollo más completo de esas respuestas anteriores.

Pregunta 1a

¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constate la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave?¹

Respuesta

1. Como los Miembros sólo pueden aplicar medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar un daño grave y facilitar el reajuste, la naturaleza de una medida de salvaguardia depende primordialmente del estado de la rama de producción y su necesidad de reajuste. La constatación por las autoridades competentes de la existencia o amenaza de daño grave es una caracterización jurídica del estado de la rama de producción. Por lo tanto, existe una probable relación entre la constatación de las autoridades competentes y la medida de salvaguardia aplicada por un Miembro. Sin embargo, lo que determina los criterios de referencia para la aplicación de la medida son los hechos que determinan el estado de la rama de producción y no la calificación que se dé a ese estado como existencia o amenaza de daño grave.

2. El párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias² define el daño grave como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", y define la amenaza de daño grave como "la clara inminencia de un daño grave". El párrafo 2 a) del artículo 4 obliga a las autoridades competentes a basar sus conclusiones a este respecto en un examen del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo, y cualquier otro factor objetivo y cuantificable que tenga relación con la situación de la rama de producción. Como la evaluación se realiza con criterio global, una rama de producción puede encontrarse en situación de daño grave o amenaza de daño grave aunque algunos factores, considerados aisladamente, indiquen una situación satisfactoria.³ Habiendo tantos factores, cada uno de los cuales puede revelar grados diversos de

¹ La pregunta 1 está formada por tres preguntas relacionadas, pero independientes. En bien de la claridad la hemos dividido, así como nuestra respuesta, en tres partes.

² Salvo que se indique otra cosa, todas las citas de artículos en que se empleen referencias con números arábigos corresponden a disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ("Acuerdo sobre Salvaguardias"), y todas las citas de artículos en que se empleen números romanos corresponden a referencias de disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994").

³ El Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, llegó a la siguiente conclusión: "Una evaluación de cada uno de los factores enumerados no tiene por qué demostrar necesariamente que cada

resultados negativos o positivos, existen incontables combinaciones posibles que podrían demostrar la existencia o la amenaza de daño grave.

3. Del mismo modo, las medidas de salvaguardia impuestas por un Miembro pueden tomar diversas formas, entre ellas un aumento de aranceles, contingentes y contingentes arancelarios de variado nivel y duración. En consecuencia, respecto de cada rama de producción hay diversas combinaciones de estos elementos que pueden satisfacer la prescripción del párrafo 1 del artículo 5 de no aplicar una medida de salvaguardia que exceda del grado necesario.

4. En contraste con la diversidad de las posibles situaciones de la rama de producción y de las posibles medidas de salvaguardia, 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, un momento ya ocurrido, o un momento 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.

5. Existe una única circunstancia en que la caracterización de la situación de una rama de producción afecta a la estructura que un Miembro puede dar a una medida de salvaguardia. El párrafo 2 b) del artículo 5 permite apartarse de las prescripciones del párrafo 2 a) del mismo artículo para la distribución de las restricciones cuantitativas que constituyen medidas de salvaguardia. Los Miembros no pueden invocar esa disposición si han constatado que el aumento de las importaciones causa una amenaza de daño grave. Pero esta limitación sólo adquiere importancia cuando un Miembro procura distribuir una restricción cuantitativa de manera diferente de la prevista en el párrafo 2 a) del artículo 5; no afecta en modo alguno a las prescripciones del párrafo 1 de ese artículo.

6. En síntesis, es la situación de la rama de producción, determinada por diversos factores pertinentes, lo que establece la referencia que determina el grado en que los Miembros han de aplicar una medida de salvaguardia. La caracterización general de esa situación como daño grave actual o amenaza de daño grave no modifica en sí misma esos factores y, por lo tanto, no altera la naturaleza de la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro.

Pregunta 1b

Si la autoridad competente constata que el aumento de las importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

Respuesta

7. En primer lugar, el artículo 5 no obliga a la autoridad competente a asegurar que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave". El artículo 5 impone esa

uno de ellos está 'disminuyendo'. Por ejemplo, en un caso, pueden haberse registrado disminuciones significativas en las ventas, el empleo y la productividad que indicarán un 'menoscabo general significativo' en la situación de la rama de producción, y justificarán por lo tanto la constatación de daño grave. En otro caso, un determinado factor puede no estar disminuyendo, pero el cuadro general puede mostrar, sin embargo, un 'menoscabo general significativo' en la rama de producción." *Argentina - Calzado*, WT/DS121/AB/R, párrafo 139.

obligación al Miembro mismo. En realidad, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece una clara distribución de funciones. Los artículos 3 y 4 se refieren siete veces a las autoridades competentes, encargándoles "la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave". En esa labor, las autoridades competentes deben realizar una audiencia, evaluar hechos pertinentes y publicar un informe. En cambio, el artículo 5, titulado "Aplicación de medidas de salvaguardia", no se refiere *en ningún momento* a las autoridades competentes. Sus obligaciones rigen exclusivamente para el Miembro mismo. Tampoco se impone en ninguna otra parte del Acuerdo ninguna actividad a las autoridades competentes en la formulación y aplicación de las medidas de salvaguardia.

8. Esta marcada diferencia de terminología que distingue los artículos 3 y 4 del artículo 5 sólo puede significar que la responsabilidad de la investigación y la determinación sobre la existencia de daño grave recae en las autoridades competentes, mientras que sólo el Miembro tiene sobre sí la responsabilidad del cumplimiento del artículo 5. La primera frase del artículo 3 refleja esa dicotomía al establecer que "[u]n Miembro sólo podrá *aplicar* una medida de salvaguardia después de una *investigación* realizada por las *autoridades competentes*".

9. Los argumentos de Corea demuestran una confusión entre las tareas desempeñadas por la USITC y por el Presidente respecto de las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos. La USITC es la autoridad competente en los Estados Unidos y, en ese carácter, determina si el aumento de las importaciones es o no una causa sustancial de daño grave o de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. El Presidente no cumple función alguna en ese procedimiento, y debe aceptar la determinación efectuada por la USITC.⁴ En cambio, si la USITC formula una determinación positiva de existencia de daño grave, sólo dicta una *recomendación* sobre la aplicación de una medida de salvaguardia. La notificación de los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12 habitualmente indica la recomendación mayoritaria como la medida propuesta de los Estados Unidos. Sin embargo, el Presidente conserva plena libertad para modificar esa medida o desecharla por completo. En consecuencia, es el Presidente y no la USITC quien tiene a su cargo en última instancia la responsabilidad de asegurar que la medida de salvaguardia no se aplique más allá de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

10. Al decidir la medida que ha de aplicarse, el Presidente tiene en cuenta numerosos factores, entre los que figuran los siguientes:

- la determinación de daño grave por la USITC;
- la recomendación y explicación de la USITC;
- la forma y la cuantía del arancel, contingente arancelario o contingente que evitaría o repararía el daño grave o la amenaza de él;
- la medida en que los trabajadores de la rama de producción se benefician de otros programas;
- los planes de la rama de producción y las medidas ya existentes para el reajuste frente a la competencia de la importación;

⁴ El artículo 330(d) de la Ley Arancelaria de 1930 dispone que, si la Comisión se pronuncia en votación empatada, con igual número de sus integrantes que establecen constataciones positivas y negativas sobre la existencia o amenaza de daño grave, el Presidente debe decidir cuál de esos grupos representa la determinación de la Comisión. Al adoptar su decisión, el Presidente no recaba nuevas pruebas ni formula ninguna determinación propia. Se limita a resolver cuál de las determinaciones, y las explicaciones que le sirven de fundamento, constituye la determinación de la autoridad competente de los Estados Unidos.

- las perspectivas de que la medida facilite el reajuste;
- el costo económico y social de la medida a corto y largo plazo, así como otros factores relacionados con los intereses económicos de los Estados Unidos;
- las condiciones de la competencia en el mercado mundial y el mercado interno, y la forma en que esas condiciones pueden desarrollarse mientras permanezca en vigor la medida.⁵

El examen de estos factores por el Presidente, sobre todo la determinación de la forma y la cuantía de los aranceles, contingentes arancelarios o contingentes que evitarían o repararían el daño grave o la amenaza de él, asegura que la aplicación de la medida de salvaguardia no exceda de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

Pregunta 1c

Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

11. No. Como hemos explicado en relación con el primer punto de esta pregunta y en los párrafos 37 a 42 de la primera declaración oral de los Estados Unidos, el marco de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia es la situación de la rama de producción nacional y su necesidad de reajuste. Una constatación de existencia actual o amenaza de daño grave no es más que una conclusión jurídica general sobre esa situación. En sí misma, esa constatación no ofrece información suficiente acerca de la rama de producción para establecer si determinada medida cumple o no los requisitos del párrafo 1 del artículo 5. El Miembro respectivo debe examinar los hechos en que se apoya la constatación sobre la situación de la rama de producción y su necesidad de reajuste para delimitar el grado en que puede aplicar una medida de salvaguardia. Por lo tanto, aunque las autoridades competentes pueden optar por especificar la situación de la rama de producción como sujeta a un daño grave actual o a la amenaza de daño grave, esa opción no es necesaria para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.

Pregunta 2

En el párrafo 184 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman 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". ¿Significa esto 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?

⁵ Los artículos 203(a)(2) y 202(e)(5) de la Ley de Comercio Exterior de 1974 contienen esta enumeración de factores. La recomendación de una medida correctiva por la USITC no forma parte del informe de las autoridades competentes sobre la cuestión de la existencia de daño grave que requiere el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, esa recomendación no necesita formar parte del informe público previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias, aunque los Estados Unidos habitualmente incluyen allí esa recomendación.

Respuesta

12. 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 tuberías, por lo que en la práctica el límite sería más bajo que si todos los territorios aduaneros aprovecharan la exención.

Pregunta 3

El párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT dispone que, "siempre que sea posible", se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas. El párrafo 5 del artículo XIII del GATT establece que lo dispuesto en el apartado a) de su párrafo 2 se aplicará a los contingentes arancelarios. ¿Indica esto que pueden existir situaciones en que no sea "posible", en relación con un contingente arancelario, fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones autorizadas? En caso negativo, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿indicaría esto que una medida también puede constituir un contingente arancelario aunque no exista ningún "límite máximo global" (párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos)?

Respuesta

13. Sí. El párrafo 2 a) del artículo XIII, interpretado junto con el párrafo 5 del artículo XIII, se aplica a las situaciones en que un Miembro que considera la posibilidad de aplicar un contingente arancelario no puede fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones con derechos especiales. Sin embargo, la medida resultante no constituiría un contingente arancelario porque no se ajustaría al significado corriente de esta expresión: "aplicación de un arancel más elevado a los productos importados después de que ha entrado en el país *una cantidad determinada* del producto con un tipo aplicable inferior".⁶ Empleando la terminología del artículo XIII, tal medida constituiría una "restricción de las importaciones", pero sin denominación específica.

14. El texto del artículo XIII apoya esta conclusión. El párrafo 2 a) establece que "[s]iempre que sea posible, se fijarán contingentes representativos del monto global de las importaciones autorizadas". Si un contingente no es "posible", la consecuencia lógica es que cualquier medida *posible* no constituye un contingente. En el párrafo 2 b) se confirma esta conclusión al indicarse que "[c]uando no sea posible fijar contingentes globales, podrán aplicarse las restricciones mediante licencias o permisos de importación *sin contingente global*".⁷ Por consiguiente, cualquier medida que no sea "posible" conforme al párrafo 2 a) del artículo XIII no es un contingente y, conforme al párrafo 5 del mismo artículo, no es un contingente arancelario.

Pregunta 4

En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a los tubos no es una restricción cuantitativa. ¿Consideran los Estados Unidos que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimos? Sírvanse

⁶ Definición de "*tariff quota*", *Dictionary of International Trade Terms*, página 157 (William S. Hein and Co., Inc. 1996) (sin cursivas en el original) (EE.UU. - Prueba documental 6). En el párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos se presenta un análisis más detallado del significado corriente de "contingente arancelario".

⁷ Sin cursivas en el original.

explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta

15. Las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente", empleadas en el artículo 5 y otros lugares del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, no son sinónimas. "Restricción cuantitativa" es una expresión general que abarca cualquier medida que limita la cantidad de las importaciones o exportaciones de un país. "Contingente" es una forma de restricción cuantitativa que especifica la cantidad máxima de las importaciones o exportaciones de un país. En cambio, un contingente arancelario es, en esencia, un arancel. No limita la cantidad de las importaciones en sí mismas porque, mientras alguien esté dispuesto a pagar el arancel exigido, no existe limitación de las cantidades que pueden importarse.

16. El empleo de estas expresiones en el GATT de 1994 apoya esta conclusión. El artículo XI se titula "Eliminación general de las restricciones cuantitativas", y su primer párrafo dice así:

Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos y otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

En consecuencia, este párrafo ofrece una definición del tipo de medida -la restricción cuantitativa- que se elimina por el artículo XI. Especifica que los contingentes y las licencias de importación que prohíben o restringen las importaciones son formas de restricciones cuantitativas, y que ambas están prohibidas.

17. Desde la firma del GATT de 1947 nunca se interpretó que el artículo XI prohibiese los contingentes arancelarios. En realidad, cuando el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC los obligó a convertir las restricciones cuantitativas de la importación en "derechos de aduana propiamente dichos", muchos Miembros cumplieron esa obligación convirtiendo contingentes en contingentes arancelarios. Además, diversos Miembros (entre ellos Corea) aplican contingentes arancelarios manifestando la convicción, generalizada y corriente, de que tales medidas se ajustan a las prescripciones del Acuerdo sobre la OMC.

18. El criterio firmemente establecido de que los contingentes arancelarios no están prohibidos por el artículo XI tiene dos consecuencias importantes. En primer lugar, ni un contingente arancelario en sí mismo, ni el elemento contingentario de un contingente arancelario, constituyen un "contingente" a los efectos del artículo XI. Si lo fueran, ambos estarían prohibidos. En segundo lugar, como el artículo XI sólo permite las restricciones de la importación en forma de derechos de aduana, impuestos u "otras cargas" (y ciertos tipos de contingentes que no interesan a los efectos de esta diferencia), un contingente arancelario tiene que ser un derecho de aduana, un impuesto u otra carga a los efectos del artículo XI. Como hemos explicado en los párrafos 192 a 194 de nuestra primera comunicación escrita, el artículo XIII refleja la misma interpretación. Aunque las disciplinas se refieren específicamente a "restricciones cuantitativas" y "contingentes", el párrafo 5 del artículo XIII añade que "[l]as disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario". Este agregado sería superfluo si un contingente arancelario, o su "elemento contingentario", fuese, en realidad, un contingente.

19. También tiene sentido considerar que un contingente arancelario es un derecho de aduana, impuesto u otra carga. Un contingente arancelario no es otra cosa que un arancel escalonado, en que el volumen cumulativo de las importaciones determina el nivel del arancel. No limita efectivamente, en sí mismo, la cantidad de los productos importados.

20. Esta interpretación se extiende al artículo 5. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna disposición que haga pensar que expresiones como "contingente" y "restricción cuantitativa", de arraigado uso en el GATT, tengan un significado diferente cuando se utilizan en el Acuerdo sobre Salvaguardias que el que tienen en el GATT de 1994. La presencia en el párrafo 2 a) del artículo 5 de expresiones del párrafo 2 d) del artículo XIII indica que tienen igual significado en el Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, excluyen los contingentes arancelarios porque el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún equivalente del párrafo 5 del artículo XIII.

Pregunta 5

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] 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". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

21. El Órgano de Apelación no *dedujo* que no existía obligación alguna de "justificar" las medidas de salvaguardia no consistentes en restricciones cuantitativas que reducen la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos. Lo que ocurre es que los términos del párrafo 1 del artículo 5, con su significado corriente, *imponen* esa conclusión.

22. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación rechazó una constatación amplia del Grupo Especial según la cual los Miembros que aplican medidas de salvaguardia están obligados a explicar, en sus recomendaciones o determinaciones, la forma en que examinaron los hechos que tenían ante sí y por qué llegaron a la conclusión de que la medida era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste.⁸ El Órgano de Apelación declaró que el párrafo 1 del artículo 5 impone un requisito de justificación *solamente* para las medidas de salvaguardia que toman la forma de restricciones cuantitativas que reducen la cantidad de las importaciones por debajo del promedio de los tres últimos años representativos.⁹ 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, recaía sobre Corea la carga de demostrar que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos *no se aplicó* "sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

⁸ *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 100 ("*Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*").

⁹ *Ibid.*, párrafo 99.

23. Está firmemente establecido que el demandante tiene sobre sí la carga de acreditar *prima facie* el incumplimiento de los términos de un acuerdo abarcado.¹⁰ Si Corea hubiera cumplido la carga de presentar esa prueba, los Estados Unidos estarían obligados entonces a aportar pruebas y argumentos que refutasen la presunción acreditada por Corea. Pero en ningún caso tendrían los Estados Unidos la obligación de "justificar" la medida que adoptaron.

24. Corea, en este asunto, no ha comenzado siquiera a cumplir la carga de esa prueba. Su argumento de que los Estados Unidos estaban obligados a "suministrar la explicación necesaria" de su medida de salvaguardia¹¹ es, en esencia, una tentativa inadecuada de trasladar a los Estados Unidos la carga de la prueba establecida por el párrafo 1 del artículo 5. Su criterio, a este respecto, recuerda la conclusión del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Hormonas*, de que el Acuerdo MSF imponía la carga de la prueba al Miembro que hubiera aplicado una medida sanitaria o fitosanitaria. El Órgano de Apelación rechazó la conclusión del Grupo Especial basándose en los siguientes fundamentos:

[n]o nos parece que haya ninguna conexión necesaria (es decir, lógica) o de otro tipo entre el compromiso de los Miembros de asegurar, por ejemplo, que una medida sanitaria y fitosanitaria "sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales ...", y la atribución de la carga de la prueba en un procedimiento de solución de diferencias. El párrafo 8 del artículo 5 del *Acuerdo MSF* no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias ...¹²

25. Del mismo modo que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el párrafo 1 del artículo 5 "no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias". Por lo tanto, los Estados Unidos entienden que la resolución del Órgano de Apelación acerca del párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF es igualmente válida respecto del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como afirmó el Órgano de Apelación en el asunto *Camisas de lana* (página 20), "una parte que alega la infracción de una disposición del Acuerdo sobre la OMC por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación". Corea no lo ha hecho. Por lo tanto, los Estados Unidos no tienen obligación alguna de presentar pruebas que acrediten la compatibilidad de la medida de salvaguardia referente a los tubos con el artículo 5.

Pregunta 6

En su declaración oral, los Estados Unidos afirmaron que la decisión del Presidente sobre la medida de salvaguardia se basó en los mismos datos e informaciones que la recomendación de la USITC. ¿Pueden confirmar también los Estados Unidos que no hubo ningún otro documento preparado después de la recomendación de la USITC, que haya

¹⁰ *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R (25 de abril de 1997), página 16 (donde se indica que "correspondía a la India presentar pruebas y argumentos suficientes para establecer una presunción de que la determinación adoptada por los Estados Unidos sobre la salvaguardia de transición era incompatible con las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6 del ATV. Una vez establecida así esta presunción, correspondería a los Estados Unidos aportar pruebas y argumentos para refutar la presunción"). Se añade lo siguiente (*ibid.*, página 17): "[E]ncontramos que es verdaderamente difícil concebir que ningún sistema de solución judicial de diferencias pueda funcionar si acoge la idea de que la mera afirmación de una alegación puede equivaler a una prueba ...".

¹¹ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 147.

¹² *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 102.

formado la base de la decisión del Presidente sobre la medida, aunque esos documentos se apoyaran en los mismos datos e informaciones que la USITC tuvo ante sí?

Respuesta

26. Los documentos elaborados después de la recomendación de la USITC fueron memorandos preparatorios de la decisión presentados al Presidente por su personal, y a la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales Internacionales por su personal. Esos memorandos preparatorios de las decisiones son comunicaciones reservadas conforme a la legislación de los Estados Unidos, lo que significa que se presumen protegidos contra su entrega a cualquier persona, incluso como parte de procedimientos judiciales nacionales.

27. Existen varias razones para que esos documentos se presuman protegidos contra su revelación con arreglo al derecho interno. En primer lugar, en esos memorandos se exponen habitualmente diversas razones en favor y en contra de cada posible solución, que el responsable de la decisión puede tomar en consideración, o no, al dictar la decisión final. De este modo, forman parte del proceso de adopción de la decisión y son semejantes a borradores de su texto. La divulgación de tales materiales podría generar confusión sobre los fundamentos reales de la decisión y dejar al responsable de adoptarla en la apariencia de haberse referido a fundamentos que, en realidad, rechazó por no considerarlos válidos.

28. En segundo lugar, los memorandos preparatorios de la decisión suelen contener asesoramiento sobre los méritos comparativos de diversos argumentos, incluyendo los que podrían esgrimirse en contra de determinada conclusión. Si tales memorandos pudieran conocerse después de adoptada la decisión, los gobernantes y sus asesores no se sentirían libres de discutir las diversas posibilidades con total franqueza en sus deliberaciones privadas. La calidad de la decisión final sufriría mermas inevitables si no existiera esa discusión franca.

29. En tercer lugar, la legislación de los Estados Unidos establece un régimen de privilegio especial para las comunicaciones entre el Presidente y sus asesores. Los tribunales estadounidenses han explicado que esta norma es necesaria para garantizar la sinceridad de los asesores presidenciales y dar al Presidente y a quienes colaboran con él la libertad de estudiar distintas posibilidades en el proceso de elaboración de la política y la adopción de decisiones, y de hacerlo en términos que muchos de ellos no estarían dispuestos a manifestar públicamente.

30. En síntesis, la proclamación presidencial y el memorando publicado representan el conjunto total de la explicación de la decisión de adoptar la medida de salvaguardia referente a los tubos. En la medida en que los memorandos preparatorios de la decisión contengan iguales razonamientos y conclusiones que la proclamación y el memorando publicado, son superfluos. En la medida en que contengan razonamientos diferentes de ellos, esos razonamientos fueron examinados y no adoptadas por el Presidente y no forman parte en modo alguno de su decisión.

Pregunta 7

En el párrafo 267 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que "cualquier problema experimentado por *Geneva Steel* derivó en parte de las dificultades que sufrió en las ventas de tuberías de conducción". ¿Qué "parte", o proporción, de las "dificultades" de *Geneva Steel* puede imputarse directamente a sus actividades con tuberías de conducción? Sírvanse explicarlo, y presentar documentación de apoyo.

Respuesta

31. La USITC y *Geneva Steel* no tuvieron necesidad de prorratar las dificultades que se manifestaban en sus datos porque la USITC recabó información financiera de *Geneva Steel* (y otros

14 productores estadounidenses de tuberías de conducción) *específicamente sobre sus actividades con tuberías de conducción*.¹³ Como se señaló en el informe de la USITC, *Geneva Steel* no fabricaba otros productos en las plantas en que se fabricaban tuberías de conducción.¹⁴

32. También resulta con claridad del expediente que la USITC tuvo ante sí que la disminución de las operaciones con tuberías tuvo una repercusión general significativa en las operaciones de *Geneva Steel* y, lo que es más importante, en el conjunto de la rama de producción nacional de los Estados Unidos. En la audiencia celebrada en la etapa de la investigación de la USITC referente al daño, un ejecutivo de *Geneva Steel* confirmó que las tuberías de conducción "son una parte esencial de nuestra actividad desde el punto de vista del margen general" y que, entre 1997 y 1998, la empresa perdió la mitad del volumen de sus ventas de tuberías de conducción.¹⁵

Pregunta 8

La Sra. Crawford, miembro de la Comisión, constató que la imputación de gastos extraordinarios por *Lone Star* tuvo "una marcada repercusión en los gastos administrativos, de venta y de carácter general de la empresa y del conjunto de la rama de producción, reduciendo los ingresos de explotación de 1998 a 10,8 millones de dólares". ¿Se refirieron los demás miembros de la Comisión a esta conclusión concreta de la Sra. Crawford? En caso afirmativo ¿de qué modo? ¿Cuál habría sido el nivel de los ingresos de explotación sin la imputación de este gasto extraordinario?

Respuesta

33. No es práctica de los miembros de la USITC referirse a las conclusiones de hecho formuladas por los demás miembros de la Comisión. Además, el dictamen discorde separado de uno de los miembros de la Comisión no forma parte de la determinación hecha por las autoridades competentes a los efectos del artículo 3 ni del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, los Estados Unidos entienden que ese dictamen discorde carece de todo efecto jurídico y, por lo tanto, es irrelevante para el examen por el Grupo Especial acerca de si la determinación hecha por las autoridades competentes estaba o no en conformidad con las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

34. A pesar de que los miembros de la Comisión cuyo dictamen constituyó el de la autoridad competente en esta investigación examinaron detenidamente los datos financieros de la rama de producción¹⁶, ninguno de ellos llegó a la conclusión de que la imputación de esos gastos por *Lone Star* fuese "extraordinaria" ni que tuviese efectos "marcados" en los gastos administrativos, de venta y de carácter general de la rama de producción. En realidad, esos miembros de la Comisión constataron expresamente que los productores nacionales, sin excepción, imputaban sus gastos generales y sus

¹³ Informe de la USITC, página II-25.

¹⁴ Informe de la USITC, página II-25. Todas las imputaciones que tuvieron que hacerse por los productores estadounidenses de tuberías de conducción para informar datos financieros específicamente referidos a sus operaciones con tuberías de conducción se basaron en sus ventas de productos finales o en principios generales de contabilidad generalmente aceptados. Véase el informe de la USITC, página I-31 (donde se explica que el aumento unitario de los gastos generales y los gastos administrativos, de venta y de carácter general se distribuyeron en proporción a las ventas de productos finales o mediante otros métodos aceptables de distribución).

¹⁵ Transcripción de la audiencia en la etapa referente al daño (30 de septiembre de 1999), página 52 (Ken Johnson, de *Geneva Steel*).

¹⁶ Véase, por ejemplo, el informe interno de la USITC, página I-16, nota 75.

gastos administrativos, de venta y de carácter general sobre la base de métodos de distribución aceptables.¹⁷ Además, esos miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que no una empresa, sino "un número importante de empresas del sector no podía llevar a cabo sus operaciones en el país en materia de tuberías de conducción con un beneficio razonable".¹⁸ Señalamos también que, independientemente de la irrelevancia jurídica de su constatación, incluso la Sra. Crawford reconoció que el primer semestre de 1999, que no incluía la citada imputación de *Lone Star*, fue "un período difícil" para la rama de producción estadounidense.

35. Aunque no nos es posible indicar el nivel exacto de los ingresos de explotación de todo el sector sin la distribución de gastos de *Lone Star* (porque de lo contrario revelaríamos información mercantil confidencial de esta última), podemos asegurar al Grupo Especial que si se añadieran las cargas de *Lone Star* no aumentaría más de un 20 por ciento el ingreso de explotación agregado del sector en 1998, que fue de 10,8 millones de dólares, ni se incrementaría en más de 1 punto porcentual la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas, que ese año fue del 2,9 por ciento.

Pregunta 9

En la nota 75 a pie de página de la determinación de la USITC (página I-16) se hace referencia a datos de la página II-31 del informe interno. ¿Cuál es la referencia equivalente en la versión no confidencial del informe interno? En la nota 75 también se hace referencia a "dos de las mayores empresas". ¿Se incluye en esta referencia a *Geneva Steel* o a *Lone Star Steel*?

Respuesta

36. La referencia equivalente que figura en la versión no confidencial del informe interno está en la página II-25. Las dos empresas a que se hace referencia en la nota 75, cuyas respuestas al cuestionario (incluyendo las imputaciones de gastos) fueron verificadas por la USITC, son *California Steel* y *Lone Star Steel*.¹⁹

Pregunta 10

Con arreglo al sistema de los Estados Unidos para la imposición de medidas de salvaguardia, ¿cuáles son las "autoridades competentes", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias? ¿Incluyen al Presidente de los Estados Unidos? Si no lo incluyen, ¿por qué? En el caso actual, sírvanse especificar precisamente dónde se encuentran las "conclusiones fundamentadas", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3. ¿Incluyen conclusiones del Presidente de los Estados Unidos?

¹⁷ Informe de la USITC, página I-31.

¹⁸ Informe de la USITC, página I-19. Los hechos no controvertidos en que se basó la USITC muestran que, en 1998, 10 de los 14 productores nacionales informaron de una disminución de sus ingresos de explotación en comparación con 1997, o sufrieron pérdidas de explotación: informe de la USITC, página I-18. Cinco de las 14 empresas nacionales informantes actuaron con pérdida en sus operaciones con tuberías de conducción en 1998: *ibid.* En los datos provisionales de 1999 ese número se duplicó, alcanzando a 10 las empresas que sufrieron pérdidas, entre las 14 informantes: *ibid.*

Las dos integrantes de la Comisión que constataron una amenaza de daño grave también consideraron significativo que en los datos provisionales de 1999 la mayoría de las empresas de la rama de producción nacional hubieran sufrido pérdidas de explotación: página I-41 del informe.

¹⁹ Informe de la USITC, página II-25.

Respuesta

37. Conforme al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la determinación de existencia de daño grave debe efectuarse por las autoridades competentes. Conforme a la legislación de los Estados Unidos, la única autoridad competente para efectuar determinaciones sobre la existencia de daño grave es la USITC.²⁰ Por lo tanto, el Presidente de los Estados Unidos no es la autoridad competente a los fines del artículo 3 ni del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²¹ En consecuencia, la decisión del Presidente acerca de la medida no forma parte del informe que deben preparar las autoridades competentes con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

38. La última frase del párrafo 1 del artículo 3 dispone que "[l]as autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado ...". Esta disposición pone de relieve que el informe publicado por las autoridades competentes sólo debe incluir las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes (en el caso de los Estados Unidos, la USITC), y no ninguna conclusión ni constatación a que haya llegado el Miembro (en el caso de los Estados Unidos, el Presidente). El texto final del párrafo 2 c) del artículo 4 apoya igualmente este punto de vista. Se dispone allí lo siguiente:

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

Las "conclusiones fundamentadas" de la USITC sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" en la investigación sobre la medida de salvaguardia referente a los tubos se encuentra en las partes del informe de la USITC que llevan por título "*Views on Injury of Chairman Lynn M. Bragg, Vice Chairman Marcia E. Miller, and Commissioners Jennifer A. Hillman, Stephen Koplan, and Thelma J. Askey*" y "*Separate Views on Injury of Chairman Lynn M. Bragg and Commissioner Thelma J. Askey*." Estos dictámenes, que explican las constataciones, el razonamiento y las conclusiones de la USITC, figuran en las páginas I-7 a I-54 de la investigación *Circular Welded Carbon Quality Line Pipe*, N° TA-201-70, publicación de la USITC 3261 (diciembre de 1999). Ni en estos dictámenes ni en ninguna otra parte del informe de la USITC figuran las conclusiones del Presidente de los Estados Unidos.

Pregunta 11

Con respecto a la nota 21 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿cuál es la pertinencia de la afirmación que hacen los Estados Unidos, de que "la capacidad y los desembolsos de capital no figuran entre los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ..."? ¿Consideran los Estados Unidos que el Grupo Especial está impedido de efectuar constataciones sobre la forma en que la USITC trató la capacidad y los desembolsos de capital, simplemente porque no figuran mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4?

²⁰ En comparación con esto, la legislación de los Estados Unidos establece dos "autoridades investigadoras" -la USITC y el Departamento de Comercio de los Estados Unidos- en relación con el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC.

²¹ Véase el artículo 202(b)(1)(A) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, donde se establece que la USITC realizará investigaciones sobre salvaguardias, y el artículo 201(a), que indica la medida que debe adoptar el Presidente de los Estados Unidos si la USITC determina que se han cumplido las condiciones necesarias para aplicar una medida de salvaguardia.

Respuesta

39. Como explicaron los Estados Unidos en el capítulo de argumentación de su primera comunicación escrita²², la USITC cumplió sus obligaciones con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, de evaluar *todos* los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tuvieran relación con la situación de la rama de producción. La USITC evaluó no sólo los factores enumerados, sino también varios más, entre ellos la capacidad y los desembolsos de capital. Sobre la base de su evaluación de esos dos factores, sin embargo, la USITC atribuyó un peso limitado a los datos obtenidos respecto de ellos, por razones independientes que se explican en relación con cada uno.

40. Con respecto a los desembolsos de capital, la USITC constató que los datos informados no correspondían a la situación actual de la rama de producción porque los proyectos de inversión en el sector suelen tener un tiempo de espera dilatado para obtener su aprobación, lograr la financiación y realizar la instalación y las operaciones de puesta en marcha. Por ejemplo, la USITC señaló un caso en que un productor de tubos adquirió terrenos en 1993, inició conversaciones comerciales sobre una nueva planta en 1995, empezó a efectuar pedidos de equipo en 1997 y encargó la construcción de la planta a mediados de 1999.²³

41. Con respecto a la capacidad, los datos indicaban que la disminución general de su utilización superaba con gran ventaja el leve ritmo de su aumento.²⁴ Al examinar el peso que debía atribuirse a los datos sobre la capacidad, la USITC constató que el moderado aumento de la capacidad interna durante el período objeto de la investigación era considerablemente inferior al aumento del consumo, y que ese leve aumento de la capacidad era razonable en vista del mayor consumo.²⁵

42. Los Estados Unidos no consideran que el Grupo Especial esté impedido de efectuar constataciones acerca de la forma en que la USITC trató la capacidad y los desembolsos de capital. Por el contrario, el Grupo Especial debería constatar que la USITC cumplió sus obligaciones con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al evaluar esos "otros" factores referentes a la rama de producción.

Pregunta 12

Dejando a un lado las circunstancias de hecho del caso presente, ¿consideran los Estados Unidos, como cuestión de principio, que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sería contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual?

Respuesta

43. No. Los Estados Unidos no consideran que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sea necesariamente contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual. Tanto el grado como la naturaleza de la mejora serían pertinentes respecto de si existe o no daño grave en el momento de la determinación al respecto. Desde luego, una rama de producción que sufra actualmente un daño grave podría tener mejoras en determinados factores sin dejar de experimentar un daño grave globalmente. Al mismo tiempo, también pueden existir casos en que la recuperación de una rama de

²² Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 85 y 119.

²³ Informe de la USITC, página I-20, nota 122, y página I-42.

²⁴ Informe de la USITC, página I-17.

²⁵ Informe de la USITC, página I-30.

producción sea tan importante que, a pesar de haber sufrido un daño grave en algún momento del período objeto de investigación, ese daño deje de manifestarse al final del período.

Pregunta 13

En el párrafo 134 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que "las empresas declarantes coreanas omitieron hacer constar informaciones objetivas y cuantificables sobre la medida en que se utilizaban tuberías con doble estampado para usos de tuberías corrientes". ¿Procuró la USITC obtener esas informaciones por sí misma?

Respuesta

44. La USITC procuró obtener informaciones sobre esta cuestión durante la audiencia que realizó conforme al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, la fuente de la que provenía la afirmación de que se utilizaban tuberías con doble estampado para usos de tuberías corrientes no pudo precisar las cantidades empleadas. Como se explica más adelante, desde el punto de vista práctico era imposible obtener cualquier información cuantitativa digna de crédito porque los distribuidores generalmente ignoran en qué se van a utilizar los tubos que venden, e incluso cuando pueden deducir el tipo de utilización de la identidad del comprador no registran sistemáticamente esa información.

45. Puede ser útil para el Grupo Especial comprender el contexto en que surgió la cuestión de las tuberías con doble estampado provenientes de Corea. La cuestión fue planteada por primera vez por las empresas declarantes coreanas y japonesas en su comunicación previa a la audiencia de la investigación sobre el daño, ante la USITC. Esos declarantes afirmaron que la mayor parte de las tuberías con doble estampado importadas de Corea a la costa occidental de los Estados Unidos se vendía para aplicaciones de tuberías corrientes. Apoyaron esa alegación, en gran medida, en la declaración jurada presentada por un ex ejecutivo de distribuidores de la costa occidental, que estimó que entre el 70 y el 80 por ciento de las tuberías con doble estampado importadas de Corea a la costa occidental se vendían para aplicaciones de tuberías corrientes. Los mismos declarantes alegaron también que ciertas respuestas del cuestionario de los productores y distribuidores nacionales daban respaldo a su teoría.²⁶

46. El ejecutivo que prestó la declaración jurada compareció como testigo en la audiencia de la USITC sobre el daño. El diálogo entre el miembro de la USITC y el testigo, en este punto, fue el siguiente²⁷:

Sr. KOPLAN (miembro de la Comisión): Muchas gracias. Permítame que le pregunte lo siguiente, Sr. Smith. Usted ha hecho una estimación de entre 70 y 80 por ciento; ¿es posible que haya sido entre 60 y 70 por ciento?

Sr. SMITH: Sin ninguna duda.

Sr. KOPLAN: Muy bien. ¿Es posible que haya sido, es posible, entre 50 y 60 por ciento?

Sr. SMITH: Bueno, no hay manera de saber verdaderamente, sin hacer una tabulación de todas las ventas.

²⁶ Comunicación previa a la audiencia de declarantes japoneses y coreanos (24 de septiembre de 1999), páginas 66 a 70, EE.UU. - Prueba documental 23.

²⁷ Transcripción de la audiencia de la USITC sobre el daño (30 de septiembre de 1999), página 216, EE.UU. - Prueba documental 24.

Sr. KOPLAN: De acuerdo.

Sr. SMITH: La mayoría de los distribuidores no siguen la pista de dónde van a parar sus materiales, y a menos que uno sea un gerente muy dado a ocuparse de todo, que revisa las facturas todos los días, y que conoce quién es cada cliente, adónde va, y tenga algún interés en saber de qué trabajos se trata, sólo entonces se puede reunir este tipo de informaciones.

Sr. KOPLAN: Y yo aprecio la franqueza con que usted lo dice. Lo que nos está diciendo es que el porcentaje podría estar considerablemente exagerado.

Sr. SMITH: Exactamente.

47. Como lo pone de manifiesto este diálogo, no existe en la práctica modo alguno de averiguar cuál es la proporción de tuberías coreanas con doble estampado que efectivamente se vendían para aplicaciones de tuberías corrientes. Esa información sólo podría haberse obtenido si todos los distribuidores hubieran llevado constancia de la aplicación a que estaban destinadas las tuberías correspondientes a cada venta, y los distribuidores no llevaban tal información.

48. En su comunicación posterior a la audiencia de la investigación sobre el daño, ante la USITC, los solicitantes contravirtieron la alegación de que se vendían grandes cantidades de tuberías coreanas con doble estampado en el mercado de las tuberías corrientes. Señalaron que ciertas respuestas al cuestionario contradecían esa alegación. También destacaron que el testigo de los declarantes coreanos había admitido en la audiencia que sus estimaciones no se habían basado en ninguna información concreta ni cuantificable y podían no ser exactas. Los solicitantes alegaron también que ese testigo no era digno de crédito porque carecía de experiencia en el sector de las tuberías: su experiencia se limitaba al mercado de las tuberías corrientes.²⁸

49. Por último, el expediente muestra que los mayores aumentos, porcentuales y absolutos, del volumen de las importaciones procedentes de Corea se produjeron en los envíos a la zona de la costa del Golfo de México de los Estados Unidos, que comprende el mercado geográfico más vasto de los Estados Unidos para las tuberías de conducción. Los envíos de tubos coreanos a la costa del Golfo de México aumentaron de 16.430 a 68.810 toneladas entre 1997 y 1998, mientras que el total de los envíos de tuberías de conducción de Corea a los Estados Unidos aumentó durante igual período pasando de 76.671 toneladas a 158.099.²⁹ Corea no ha alegado que las tuberías con doble estampado se enviaran a la costa del Golfo de México, ni existen elementos de juicio en el expediente que lo indiquen.

Pregunta 14

¿Realizó la USITC algún análisis cuantitativo (como un análisis de regresión o un análisis de elasticidad) sobre los efectos de otros factores, como la crisis del sector del petróleo y el gas y la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional?

Respuesta

50. La USITC no preparó formalmente un análisis econométrico para cuantificar los efectos exactos de cada uno de los diversos factores sobre la rama de producción nacional. Los Estados Unidos observan que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a las autoridades

²⁸ Comunicación de los solicitantes posterior a la audiencia (6 de octubre de 1999), páginas 15 a 19, EE.UU. - Prueba documental 25.

²⁹ Informe de la USITC, cuadro D-2.

competentes a preparar ni a examinar un análisis cuantitativo de esa naturaleza. Tampoco el Órgano de Apelación, en sus numerosos exámenes de informes de grupos especiales acerca de medidas de salvaguardia adoptadas por los Miembros, ha sugerido nunca la necesidad de tal análisis.

51. A pesar de la inexistencia de prescripciones sobre la cuantificación precisa de los efectos, la USITC efectivamente consideró en múltiples sentidos los datos cuantitativos y los análisis económicos o financieros que constaban, y se apoyó en ellos, para distinguir los efectos de otras posibles causas de los efectos del aumento de las importaciones. Como cuestión inicial, el personal de la USITC preparó un análisis preliminar de elasticidad para su examen por la Comisión al efectuar su determinación sobre el daño.³⁰ Las estimaciones de la demanda, la oferta y la posibilidad de sustitución que se suministraron en ese análisis proporcionaron una base para el examen por la USITC de los factores que afectaban a la situación de la rama de producción.

52. Como elemento adecuado para su examen de los diversos factores que podían tener repercusión en la situación de la rama de producción, la USITC estudió detenidamente los datos cuantitativos y comparó los indicadores afectados por las importaciones con los indicadores afectados por otros factores. Así, al distinguir los efectos de la disminución de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural, la USITC comparó los datos correspondientes al período comprendido entre 1994 y junio de 1999 sobre el consumo aparente (que mostraban disminución de la demanda debido a la reducción de esas actividades "receptoras") con los datos financieros de la rama de producción correspondientes al mismo período. Esta información mostró que la demanda, en los datos provisionales de 1999, era comparable con el nivel del período comprendido entre 1994 y 1996; sin embargo, después de sufrir leves pérdidas de explotación en 1994, la rama de producción tuvo resultados financieros satisfactorios en 1995 y 1996. Sobre la base de esta comparación, la USITC pudo llegar a la conclusión de que el nivel más bajo de la demanda en 1998 y 1999 no era de una magnitud que hubiera podido generar las graves pérdidas económicas sufridas por la rama de producción en esos años.³¹

53. La USITC también examinó los datos sobre distribución del mercado en relación con la demanda, y constató que las importaciones aumentaron su participación en el mercado a expensas de los productores nacionales, al mismo tiempo que disminuía la actividad de perforación en el sector del petróleo y el gas natural. La USITC constató que, en igualdad de todos los demás factores, la disminución de la demanda de un producto normalizado como las tuberías repercutiría en todas las fuentes de suministro en cuantía aproximadamente proporcional.³² La USITC examinó también información cuantitativa para verificar la explicación dada por los declarantes, según la cual las importaciones tenían un tiempo de espera mayor que los productos nacionales y, por ello, respondían con mayor lentitud a la disminución de la demanda. Los datos mensuales sobre las importaciones que la USITC examinó desacreditaban esta teoría porque mostraban altos niveles de importación en los meses que, según el argumento expuesto, tendrían que haber correspondido a pedidos hechos a fines de 1998 y comienzos de 1999, cuando las actividades de perforación se encontraban en su nivel más bajo.

54. Además de su análisis de los efectos de la reducción de las actividades de producción y perforación de petróleo y gas, la USITC examinó la cronología de esa disminución en relación con los datos referentes a los distintos indicadores pertinentes sobre los resultados de la rama de producción. La USITC constató que la diferencia más significativa de las condiciones del mercado que surgían de los datos preliminares de 1999 en comparación con el período de 1994-1996 (cuando el consumo

³⁰ Informe de la USITC, páginas II-42 a 51.

³¹ Informe de la USITC, página I-28.

³² Informe de la USITC, página I-29.

aparente se encontraba en niveles comparables con los de 1999) era la presencia en el mercado de los productos importados, que en 1999 tenían una participación igual al doble de la que habían tenido en 1994-1996.³³

55. Sobre la base de su análisis de los datos respectivos correspondientes a los diversos indicadores sobre los resultados de la rama de producción, la USITC llegó a la conclusión de que la disminución de las actividades de prospección y perforación afectaba principalmente a los aspectos relativos a la demanda, mientras que los aumentos de la importación y de su participación en el mercado se relacionaban con disminuciones de precios. La USITC también analizó los datos sobre los precios correspondientes a cada producto.³⁴ Estos datos indicaron que las disminuciones de precios parecían ser generales y no afectaban desproporcionadamente a las categorías de tuberías destinadas habitualmente a las perforaciones de petróleo y gas.

56. Por último, la USITC recurrió al análisis de dispersión financiera para confirmar su conclusión de que los inquietantes resultados financieros de la rama de producción tenían por causa principal la importante baja de los precios internos causada por el aumento de las importaciones, y no el menor volumen de los envíos provocado por la disminución de la demanda.³⁵

57. Además de basarse en los datos para estudiar los efectos de la disminución de las actividades de prospección y perforación, la USITC evaluó también información cuantitativa, cuando procedía, para considerar otras posibles causas de daño. Al examinar los efectos de la competencia entre los productores nacionales, la USITC comparó los datos sobre la capacidad de la rama de producción con los datos sobre el consumo interno, y constató que los aumentos de capacidad eran razonables teniendo en cuenta el aumento del consumo entre 1994 y 1998.³⁶

58. Con respecto a los efectos de las disminuciones en los mercados de exportación, la USITC estudió los datos sobre exportaciones de los productores nacionales en comparación con la producción interna y los datos sobre la importación. Al constatar que el aumento de las importaciones en 1998 fue considerablemente mayor que la disminución de las exportaciones, la USITC llegó a la conclusión de que cualquier efecto de la disminución de las exportaciones sobre la industria nacional era ínfimo frente a los efectos del aumento de las importaciones.³⁷

Pregunta 15

En el párrafo 104 de su primera comunicación, los Estados Unidos responden al argumento de Corea de que la rama de producción no sufrió daño según lo demuestra un aumento de sus desembolsos de capital durante el período objeto de investigación. Rogamos a los Estados Unidos que expongan también sus observaciones sobre el argumento que presenta Corea en el párrafo 250 de su primera comunicación, de que durante el período objeto de investigación comenzaron sus actividades dos nuevos productores en 1998 y 1999.

³³ Informe de la USITC, página I-28.

³⁴ Informe de la USITC, página I-29.

³⁵ Informe de la USITC, página I-29, nota 180.

³⁶ Informe de la USITC, página I-30.

³⁷ Informe de la USITC, página I-31.

Respuesta

59. Es exacto que hubo dos nuevas plantas de producción de tuberías de conducción que iniciaron su actividad, una en 1998 y la otra a comienzos de 1999.³⁸ Los Estados Unidos no están de acuerdo con el argumento de Corea, que figura en el párrafo 250 de su primera comunicación escrita, de que la incorporación de estas dos plantas de producción contradice la conclusión de la USITC de que la rama de producción nacional sufría un daño grave o la amenaza de un daño grave. Tanto los integrantes de la Comisión que constataron la existencia de daño grave como las que constataron su amenaza observaron que las inversiones de capital en esta rama de producción se efectúan con tiempos de ejecución prolongados.³⁹ Las plantas que entraron en funcionamiento en 1998 y comienzos de 1999 corresponderían a decisiones de inversión y compromisos asumidos mucho antes del aumento súbito de las importaciones producido en 1997 y 1998. En realidad, la USITC constató que la incorporación de nuevas plantas era razonable en vista del aumento del consumo durante 1998.

Pregunta 16

En el párrafo 109 de su primera comunicación, los Estados Unidos explican que el aumento de precios de entre 25 y 30 dólares mencionado por Corea bien podría compensar el mayor costo de las materias primas que siguió a la imposición de derechos antidumping sobre el acero laminado en caliente. ¿Afectó la medida antidumping a todas las importaciones de acero laminado en caliente? ¿Qué productos quedaron alcanzados por la medida, o las medidas, de los Estados Unidos sobre el acero laminado en caliente? ¿Hubo otros proveedores de acero laminado en caliente que no resultaron afectados por las medidas antidumping? Por otra parte, en el párrafo 22 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos mencionan "una disminución del precio del acero al carbono laminado en caliente". ¿Se compadece esa disminución de precios con el aumento de los costos de las materias primas mencionado en el párrafo 109 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos? Sírvanse explicarlo.

¿Afectó la medida antidumping a todas las importaciones de acero laminado en caliente?

Respuesta

60. En primer lugar, los Estados Unidos deben destacar que Corea aclaró en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial que los llamados "aumentos de precio" que había mencionado inicialmente, y que también los Estados Unidos calificaron después con los mismos términos en su primera comunicación escrita, fueron en realidad anuncios del propósito de aumentar precios, efectuados por un productor estadounidense. No existen en el expediente pruebas de que las tentativas anunciadas de aumentar los precios hubieran tenido éxito realmente.

61. Aunque no todas las importaciones de acero laminado en caliente fueron objeto de medidas antidumping, es de presumir que esas medidas hayan afectado a todas las importaciones de acero laminado en caliente, incluyendo las efectuadas en condiciones leales. El objetivo de las medidas antidumping, desde luego, es eliminar el daño causado a la rama de producción nacional por las importaciones de las que se han constatado que se han vendido por un precio inferior a su valor normal. Las medidas antidumping logran este efecto al establecer la imposición de un derecho cuya cuantía es el margen de la discriminación en los precios. Al aumentar el precio de venta de los productos importados, los derechos antidumping tienen por objeto reducir o eliminar la contención de la subida de los precios o la reducción de éstos en todo el mercado, causada por las importaciones

³⁸ Informe de la USITC, página II-11.

³⁹ Informe de la USITC, página I-20, nota 122 (miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave) y página I-42 (miembros de la Comisión que constataron una amenaza de daño grave).

objeto de dumping. Una vez que los productos importados en condiciones desleales reciben un precio adecuado o se retiran del mercado, cabe esperar que aumente el precio, no sólo del acero laminado en caliente de producción nacional, sino también del importado en condiciones leales.

¿Qué productos quedaron alcanzados por la medida, o las medidas, de los Estados Unidos sobre el acero laminado en caliente?

Respuesta

62. Los derechos antidumping impuestos en julio y agosto de 1999 alcanzaron a las importaciones de acero laminado en caliente provenientes del Japón (objeto de los derechos antidumping) y del Brasil y Rusia (objeto de acuerdos de suspensión que establecieron precios mínimos en el caso del Brasil, y de limitaciones cuantitativas de la exportación en el caso de Rusia). El ámbito de aplicación de los derechos antidumping de las importaciones del Japón y los acuerdos de suspensión que afectaron a las importaciones provenientes del Brasil y Rusia fue el siguiente:

Ciertos productos planos de acero al carbono laminado en caliente de forma rectangular de anchura superior o igual a media pulgada, sin chapar ni revestir, incluso pintados, barnizados o revestidos de plástico u otras sustancias no metálicas, enrollado (incluso en espiras superpuestas) de cualquier espesor, y sin enrollar de espesor inferior a 4,75 mm y anchura igual por lo menos a 10 veces el espesor. No están incluidos en el alcance de estas investigaciones los productos planos laminados en las cuatro caras o en acanaladuras cerradas, de anchura superior a 150 mm pero inferior o igual a 1.250 mm y de espesor superior o igual a 4 mm, sin enrollar y sin motivos en relieve, de espesor igual o mayor a 4,0 mm.

Se incluyen expresamente en ese alcance los aceros desgasificados al vacío, totalmente estabilizados (conocidos corrientemente como "acero libre de intersticios"), los aceros de baja aleación de alta resistencia y el sustrato de acero laminado para motores. El acero libre de intersticios se reconoce como acero con bajo contenido de carbono con microniveles de aleación de elementos tales como el titanio o el niobio, añadidos para estabilizar los elementos de carbono y nitrógeno. Los aceros de baja aleación de alta resistencia se reconocen como aceros con microniveles de elementos como el cromo, el cobre, el niobio, el titanio, el vanadio y el molibdeno. El sustrato de acero laminado para motores contiene microniveles de aleación de elementos tales como el silicio y el aluminio.

Son productos de acero incluidos en el alcance de la investigación, con independencia de su definición en el Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos ("HTSUS") los productos en los cuales: 1) el hierro predomina, en peso, sobre cada uno de los demás elementos que contienen; 2) el contenido de carbono, en peso, es inferior o igual a 2 por ciento; 3) ninguno de los elementos que se enumeran a continuación excede, en peso, de los porcentajes que se indican:

- 1,80 por ciento de manganeso;
- 1,50 por ciento de silicio;
- 1,00 por ciento de cobre;
- 0,50 por ciento de aluminio;
- 1,25 por ciento de cromo;
- 0,30 por ciento de cobalto;
- 0,40 por ciento de plomo;
- 1,25 por ciento de níquel;
- 0,30 por ciento de wolframio;
- 0,012 por ciento de boro;

0,10 por ciento de molibdeno;
0,10 por ciento de niobio;
0,41 por ciento de titanio;
0,15 por ciento de vanadio;
0,15 por ciento de circonio.

Todos los productos que poseen las propiedades físicas y químicas indicadas están incluidos en el alcance de la investigación, salvo exclusión expresa. Por ejemplo, los siguientes productos quedan al margen o están excluidos expresamente del alcance de la investigación:

- Productos de acero aleado laminado en caliente en que por lo menos uno de los elementos químicos enumerados más arriba excede del porcentaje respectivo (incluyendo, por ejemplo, los productos con especificaciones ASTM A543, A387, A514, A517 y A506).
- Categorías SAE/AISI de las series 2300 y superiores.
- Aceros para cojinetes, conforme a la definición del HTSUS.
- Acero de herramientas, conforme a la definición del HTSUS.
- Acero al silicio-manganeso (conforme a la definición del HTSUS) o acero al silicio "magnético" con un nivel de silicio superior al 1,50 por ciento.
- Especificaciones A710 y A736 según la norma de *American Standards for Testing and Metal* (ASTM).
- Aceros con resistencia a la abrasión (USS AR 400 y USS AR 500).
- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,10 a 0,14 por ciento; Mn, 0,90 por ciento como máximo; P, 0,025 por ciento como máximo; S, 0,005 por ciento como máximo; Si, 0,30 a 0,50 por ciento; Cr, 0,50 a 0,70 por ciento; Cu, 0,20 a 0,40 por ciento; Ni, 0,20 por ciento como máximo; anchura: 44,80 pulgadas como máximo; espesor: 0,063 a 0,198 pulgadas; límite elástico: 50.000 ksi como mínimo; resistencia a la tracción: 70.000 a 88.000 psi.
- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,10 a 0,16 por ciento; Mn, 0,70 a 0,90 por ciento; P, 0,025 por ciento como máximo; S, 0,006 por ciento como máximo; Si, 0,30 a 0,50 por ciento; Cr, 0,50 a 0,70 por ciento; Cu, 0,25 por ciento como máximo; Ni, 0,20 por ciento como máximo; Mo, 0,21 por ciento como máximo; anchura: 44,80 pulgadas como máximo; espesor: 0,350 pulgadas como máximo; límite elástico: 80.000 ksi como mínimo; objetivo de resistencia a la tracción: 105.000 psi.
- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,10 a 0,14 por ciento; Mn, 1,30 a 1,80 por ciento; P, 0,025 por ciento como máximo; S, 0,005 por ciento como máximo; Si, 0,30 a 0,50 por ciento; Cr, 0,50 a 0,70 por ciento; Cu, 0,20 a 0,40 por ciento; Ni, 0,20 por ciento como máximo; V (en peso), 0,10 por ciento como máximo; Cb, 0,08 por ciento como máximo; anchura: 44,80 pulgadas como máximo; espesor: 0,350 pulgadas como máximo; límite elástico: 80.000 ksi como mínimo; objetivo de resistencia a la tracción: 105.000 psi.

- Acero laminado en caliente enrollado que cumpla las siguientes especificaciones químicas, físicas y mecánicas: C, 0,15 por ciento como máximo; Mn, 1,40 por ciento como máximo; P, 0,025 por ciento como máximo; S, 0,010 por ciento como máximo; Si, 0,50 por ciento como máximo; Cr, 1,00 por ciento como máximo; Cu, 0,50 por ciento como máximo; Ni, 0,20 por ciento como máximo; Nb, 0,005 por ciento como mínimo; Ca, tratado; Al, 0,01 a 0,07 por ciento; anchura: 39,37 pulgadas, espesor: 0,181 pulgadas como máximo; límite elástico: 70.000 psi como mínimo para un espesor de $\leq 0,148$ pulgadas y 65.000 psi como mínimo para espesores superiores a $>0,148$ pulgadas; resistencia a la tracción: 80.000 psi como mínimo.
- Acero laminado en caliente bifásico y templado por fases, principalmente con microestructura ferrítico-martensítica, con un contenido de silicio, en peso, superior al 0,9 por ciento e inferior o igual al 1,5 por ciento, caracterizado además por alguna de las siguientes particularidades: i) resistencia a la tracción comprendida entre 540 y 640 N/mm² y alargamiento porcentual del ≤ 26 por ciento para una espesor igual o superior a 2 mm; o ii) resistencia a la tracción comprendida entre 590 y 690 N/mm² y alargamiento porcentual del ≤ 25 por ciento para un espesor igual o superior a 2 mm.
- Acero para cojinetes laminado en caliente de grado 1050 según la norma SAE, enrollado, con un nivel de inclusión máximo de 1,0 según el Método A de la norma ASTM E 45, con excelente calidad de superficie y las siguientes limitaciones químicas: 0,012 por ciento como máximo de fósforo; 0,015 por ciento como máximo de azufre; y 0,20 por ciento como máximo de residuos, incluyendo 0,15 por ciento como máximo de cromo.
- Chapas de acero laminado en caliente, enrollado o cortado en longitudes determinadas, de grado A570-50 según la norma ASTM, con anchura de 74 pulgadas (nominal, con las tolerancias de la norma ASTM), espesor de calibre 11 (0,119 pulgadas de espesor nominal), de canto laminado y sometido a laminación de ajuste, con un contenido mínimo de cobre del 0,20 por ciento.⁴⁰

¿Hubo otros proveedores de acero laminado en caliente que no resultaron afectados por las medidas antidumping?

Respuesta

63. No, como ya se ha indicado. Todos los proveedores de acero laminado en caliente se vieron afectados por las medidas antidumping independientemente de que tales importaciones fueran o no objeto de las medidas mismas. El informe de la USITC que acompañó las investigaciones de 1999 indica que un 61 por ciento de las importaciones de acero laminado en caliente de 1998 (7,0 millones de toneladas, de un total de 11,4 millones) provenían del Brasil, Rusia y el Japón y, por lo tanto, eran objeto de derechos antidumping o acuerdos de suspensión.⁴¹

Por otra parte, en el párrafo 22 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos mencionan "una disminución del precio del acero al carbono laminado en caliente". ¿Se compadece esa disminución de precios con el aumento de los costos de las materias primas

⁴⁰ *Antidumping Duty Order; Certain Hot-Rolled Flat-Rolled Carbon-Quality Steel Products from Japan*, 64 Fed. Reg. 34778 (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 29 de junio de 1999), EE.UU. - Prueba documental 26.

⁴¹ EE.UU. - Prueba documental 27.

mencionado en el párrafo 109 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

64. Los párrafos 22 y 109 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos contienen análisis de los precios en el mercado interno en momentos diferentes del período objeto de investigación. En el párrafo 22 (páginas I-31 y 32 del informe de la USITC) se explica que la Comisión examinó si las disminuciones de los costos de materias primas habían provocado la disminución de los precios de las tuberías, en particular la disminución de precios del acero al carbono laminado en caliente de 1998 y los datos provisionales de 1999 (enero a junio). (La USITC constató que las disminuciones de precios de las tuberías no podían atribuirse a una disminución de los costos de materias primas.) El párrafo 109 se refiere a aumentos de precios *anunciados*, y a la imposición de medidas antidumping en agosto de 1999. Con respecto a estos últimos hechos, la USITC indicaba lo siguiente:

Estamos convencidos de que, en la medida en que cualquier anuncio de aumento de precios de esa clase puede haber "arraigado" en el mercado, puede atribuirse en medida considerable a que los productores nacionales preveían aumentos de los costos de las materias primas.⁴²

65. Además, el expediente de la investigación de la USITC sobre el daño quedó cerrado antes de la fecha de entrada en vigor de los aumentos anunciados y, por lo tanto, no existen pruebas en el expediente de que los aumentos de precios hayan tenido lugar.

Pregunta 17

Según los Estados Unidos, la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Por qué consideran los Estados Unidos que las medidas de salvaguardia "pueden" (y no "deben") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

66. El grado en que los asociados en una zona de libre comercio deben eliminar las medidas de salvaguardia entre ellos depende del conjunto general de medidas de liberalización del comercio que acompañe la formación de la zona de libre comercio. Si ese conjunto cumple los requisitos del párrafo 8 b) del artículo XXIV sin la eliminación de las medidas de salvaguardia, las partes asociadas en la zona de libre comercio tienen la opción de eliminar las medidas de salvaguardia, pero no están obligadas a hacerlo. En cambio, si la eliminación de las medidas de salvaguardia es indispensable para cumplir los requisitos del párrafo 8 b) del artículo XXIV, las partes asociadas en la zona de libre comercio *deben* hacerlo. A este respecto, la facultad de aplicar medidas de salvaguardia a los asociados en una zona de libre comercio no se diferencia de cualquier otra reglamentación comercial restrictiva que se aplique en régimen NMF.

⁴² Informe de la USITC, página I-48, nota 88 (*dictamen de la Presidenta Bragg y la Sra. Askey*).

67. Para crear una zona de libre comercio que esté en conformidad con el artículo XXIV, las partes deben satisfacer la definición correspondiente que figura en su párrafo 8 b):

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.

Este texto no exige la eliminación de *todos* los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas. Pueden aplicarse, "en la medida en que sea necesario", algunas reglamentaciones restrictivas, siempre que estén comprendidas en las excepciones enumeradas. Las demás reglamentaciones restrictivas deben eliminarse *respecto a lo esencial* de los intercambios comerciales. Como explicó el Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*:

Ni las PARTES CONTRATANTES del GATT ni los Miembros de la OMC han llegado jamás a un acuerdo sobre la interpretación del término "esencial" en esta disposición. Con todo, es evidente que "lo esencial de los intercambios comerciales" no significa lo mismo que *todos* los intercambios comerciales, y también que "lo esencial de los intercambios comerciales" significa algo bastante más amplio que tan sólo *parte* de los intercambios comerciales.⁴³

68. Por lo tanto, 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 del 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* eliminar también las medidas de salvaguardia. Ésta es, con creces, la hipótesis más probable. Hemos incluido la posibilidad de que las medidas de salvaguardia "deban" eliminarse, para cubrir todas las posibilidades. Por ejemplo, si la eliminación de los derechos de aduana y demás reglamentaciones comerciales restrictivas que han aceptado las partes en la zona de libre comercio no abarca lo esencial de los intercambios comerciales, *deben* eliminar las reglamentaciones restrictivas que tuvieran el propósito de mantener, lo que podría incluir medidas de salvaguardia. Esto, sin embargo no es una hipótesis probable.

Pregunta 18

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

69. Un tratado, y especialmente un acuerdo multilateral, corresponde a un conjunto de compromisos y transacciones. En su concertación no prevalece necesariamente la "lógica" propia de ninguno de los signatarios. Conforme a las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho

⁴³ *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, WT/DS34/AB/R, párrafo 48 (22 de octubre de 1999).

internacional público, el texto de un tratado determina los derechos y obligaciones de los signatarios. La circunstancia de que un intérprete posterior pueda extraer una "lógica" del texto no altera los derechos y obligaciones expresos. En este caso, el texto del párrafo 8 del artículo XXIV distingue entre las medidas del artículo XI y las del artículo XIX autorizando un trato diferente de unas y otras.

70. Siempre resulta especulativo pretender reconstruir la lógica de los negociadores de un tratado. En este caso podemos llegar a la conclusión de que la diferencia del régimen es lógica porque el artículo XI y el artículo XIX permiten la imposición de restricciones cuantitativas por motivos diferentes. El artículo XI permite tres tipos de restricciones cuantitativas: prohibiciones temporales a la exportación para prevenir una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos; prohibiciones a la importación o exportación necesarias para la clasificación, el control de la calidad o la venta de productos destinados al comercio internacional; y restricciones a la importación de productos agrícolas o pesqueros necesarias para la ejecución de medidas gubernamentales de control de la producción de esos productos. Además, algunas de estas medidas ya no están permitidas, como consecuencia del Acuerdo sobre la Agricultura. El artículo XIX permite la suspensión de obligaciones (que podrían incluir la aplicación de restricciones cuantitativas que de otro modo serían contrarias al artículo XI) en la medida necesaria para reparar el perjuicio grave causado por el aumento de las importaciones. En consecuencia, los redactores convinieron en que los asociados en zonas de libre comercio podrían mantener las restricciones cuantitativas autorizadas por el artículo XI, cuando esas medidas fuesen necesarias, pero no dispusieron lo mismo respecto de las restricciones cuantitativas autorizadas por el artículo XIX.

71. Una conclusión lógica es que el fundamento de una restricción cuantitativa afecta a su admisibilidad en el caso de las zonas de libre comercio. Las partes en las zonas de libre comercio están facultadas, sin reservas, para aplicar esas restricciones cuantitativas autorizadas por el artículo XI entre ellas cuando sea necesario. Podría considerarse que el GATT de 1994 autoriza la aplicación, entre los asociados en zonas de libre comercio, de medidas permitidas por el artículo XI porque pueden ser necesarias para la aplicación de políticas o programas nacionales de particular importancia. En cambio, la facultad de una parte en una zona de libre comercio de incluir a sus asociados de esa zona en restricciones cuantitativas basadas en el artículo XIX tiene que equilibrarse con otras medidas comerciales restrictivas para alcanzar el umbral del párrafo 8 del artículo XXIV. Presumiblemente, este régimen pone de manifiesto la importancia de lograr la eliminación de las reglamentaciones restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales.

72. Observamos que no hay nada fuera de lo común en este régimen. Tanto el artículo XI como el artículo XIX autorizan a mantener restricciones cuantitativas que de otro modo estarían prohibidas, pero en condiciones diferentes. El párrafo 8 del artículo XXIV sigue el mismo criterio, estableciendo condiciones diferentes para la aplicación de una restricción cuantitativa basada en el artículo XI en el contexto de una zona de libre comercio y para la aplicación de una restricción cuantitativa basada en el artículo XIX.

Pregunta 19

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera".⁴⁴

⁴⁴ Esta pregunta está formada por dos partes relacionadas, pero independientes. En bien de la claridad la hemos dividido, así como nuestra respuesta, en dos partes.

- a) **A este respecto, sírvanse explicar de qué modo se habría impedido el establecimiento del TLCAN si no se hubiera permitido a las partes introducir la exención respecto de las salvaguardias establecida en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN.**

Respuesta

73. En virtud del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") las partes establecieron una multitud de derechos y obligaciones, eliminando numerosas reglamentaciones comerciales restrictivas: aranceles, derechos de aduana, normas de salvaguardia, etc. Esos derechos y obligaciones, incluyendo la exención respecto de las salvaguardias, se concibieron como un conjunto y se establecieron en conjunto. Consideradas globalmente dieron lugar a la eliminación de las reglamentaciones comerciales restrictivas respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los tres asociados del TLCAN, creando por lo tanto la base para la creación de una zona de libre comercio. La falta de aceptación de esos derechos y obligaciones habría significado la imposibilidad de ser parte en el TLCAN, impidiendo que éste entrara en vigor y, en consecuencia, habría impedido la formación de la zona de libre comercio creada por él.

74. En el asunto *Turquía - Textiles*, el Órgano de Apelación interpretó el encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV en el sentido de que establecía las condiciones en que un Miembro podía invocar el artículo XXIV como una defensa de una medida incompatible con la OMC que afectara a derechos de terceros cuando había sido establecida como parte de la creación de una unión aduanera:

observamos que en [el encabezamiento] se estipula que las disposiciones del GATT de 1994 "*no impedirán*" el establecimiento de una unión aduanera. Interpretamos que ello significa que las disposiciones del GATT de 1994 *no harán imposible* el establecimiento de una unión aduanera.⁴⁵

El Órgano de Apelación constató, además, que el encabezamiento "[indica] que el artículo XXIV sólo puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT si esa medida se introduce con ocasión del establecimiento de una unión aduanera, y sólo a condición de que de no autorizarse la introducción de la medida se impediría el establecimiento de la unión aduanera". El Órgano de Apelación observó que este texto "no puede interpretarse sin referencia a la definición de una 'unión aduanera'".⁴⁶

75. Sin embargo, el asunto *Turquía - Textiles* se refería principalmente a una medida aplicada a países no miembros de la unión aduanera. El Órgano de Apelación no indicó en qué condiciones una parte podría invocar como defensa el artículo XXIV respecto de una medida que liberalizara *el comercio interior* entre los miembros de la unión aduanera. Por lo tanto, su razonamiento no corresponde a la actual diferencia porque aquí se trata de una medida -la exclusión respecto de medidas de salvaguardia- que formó parte del conjunto de medidas de liberalización del comercio estipuladas en el TLCAN.

76. En cualquier caso, el análisis del asunto *Turquía - Textiles* establece que el artículo XXIV invalida la alegación de Corea de que la exención respecto de las salvaguardias establecida en el TLCAN es incompatible con los artículos I, XIII y XIX.⁴⁷ En consonancia con el razonamiento del Órgano de Apelación, ese análisis se inicia con la definición de las zonas de libre comercio, que el

⁴⁵ *Turquía - Textiles*, párrafo 45.

⁴⁶ *Ibid.*, párrafos 46 y 47.

⁴⁷ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 168.

párrafo 8 b) del artículo XXIV describe como una zona en que "se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ... con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales [entre las partes]". El párrafo 8 a) i) del mismo artículo contiene términos similares respecto de las uniones aduaneras. El informe del asunto *Turquía - Textiles* señaló que el texto "ofrece 'una cierta flexibilidad' a los miembros constitutivos de una unión aduanera cuando liberalizan su comercio interior de conformidad con ese apartado".⁴⁸

77. El sentido corriente del párrafo 8 b) del artículo XXIV ofrece la orientación necesaria. El texto alude a un complemento directo (los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas), un verbo (se eliminen) y una frase de valor adjetivo que califica el complemento directo (con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales). El complemento directo es plural y sus elementos se encuentran en relación conjuntiva, lo que indica que la obligación (eliminar) se aplica al complemento directo, es decir, a los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales, *globalmente*. El texto no contiene expresión alguna que denote que la obligación se aplica por separado a cada derecho de aduana o reglamentación restrictiva. En consecuencia, el cumplimiento del párrafo 8 b) del artículo XXIV se determina por referencia al conjunto íntegro de los derechos de aduana y las reglamentaciones comerciales restrictivas que se eliminan.

78. A la luz de esta definición, las partes quedan impedidas de formar una zona de libre comercio si no pueden aceptar la eliminación del grupo de derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales en que han convenido. Esto ocurriría si no se les permitiese aceptar la eliminación de uno cualquiera de los derechos de aduana o reglamentaciones.

79. Las partes en el TLCAN concibieron los diversos tipos de derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas que habrían de eliminar en forma conjunta y negociaron a su respecto al mismo tiempo. En ningún momento manifestaron que la falta de aceptación de una obligación determinada impediría la formación de la zona de libre comercio. Como parte del conjunto de medidas de liberalización del comercio convinieron en el artículo 802 del TLCAN, que eliminó la facultad de cada una de las partes de aplicar medidas de salvaguardia sobre las importaciones provenientes de otra parte que no contribuyeran en grado sustancial a un daño grave. El artículo 311 de la Ley de Aplicación del TLCAN dio cumplimiento a esta obligación en la legislación de los Estados Unidos.

80. Si se interpretara que el GATT de 1994 prohíbe la exención de salvaguardias del artículo 802, se desarreglaría el conjunto de derechos y obligaciones de liberalización convenidos por las partes en el TLCAN. En consecuencia, el artículo XXIV autoriza la exclusión del Canadá y México de la medida de salvaguardia referente a los tubos a pesar de las disposiciones del artículo II.

b) Si la formación del TLCAN se habría impedido de no autorizarse la exención respecto de las salvaguardias, ¿por qué los miembros del TLCAN no quedaron excluidos automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por los demás miembros del TLCAN?

81. Con arreglo al TLCAN, la exención condicional respecto de las medidas de salvaguardia establecida en el artículo 802 formó parte del equilibrio final de concesiones y obligaciones convenido por las partes. Ese conjunto va mucho más allá de una liberalización de lo esencial de los intercambios comerciales, por lo que era admisible una exención parcial. Si no se hubiera aceptado ese conjunto determinado de medidas, se habría visto impedida la formación de la zona de libre comercio creada por el TLCAN.

⁴⁸ *Turquía - Textiles*, párrafo 48.

82. Durante las negociaciones, las partes no convinieron en eliminar por completo su facultad de adoptar medidas de salvaguardia contra las otras partes. Si lo hubieran hecho, es posible que hubiesen modificado otros elementos del conjunto de medidas de liberalización para mantener el equilibrio de concesiones y otras obligaciones. También es posible que sobre esa base no hubieran podido lograr acuerdo. Los Estados Unidos opinan que la hipótesis de un resultado diferente de las negociaciones sobre el TLCAN es demasiado especulativa para que pueda constituir el fundamento de cualquier conclusión acerca de las medidas que las partes adoptaron efectivamente.

Pregunta 20

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido 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'". ¿Consideran los Estados Unidos que la constatación del Órgano de Apelación no se aplica a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

83. La constatación exacta del Órgano de Apelación fue la siguiente:

El sentido corriente de la *primera frase* de la nota 1 es, a nuestro juicio, 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".⁴⁹

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 a pie de página.⁵⁰ 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.

Pregunta 21

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

84. La circunstancia de que la nota 1 a pie de página figure en el párrafo 1 del artículo 2 es pertinente en cuanto establece su contexto. Sin embargo, Corea no tenía razón al afirmar que la nota a pie de página sólo es aplicable al párrafo 1 del artículo 2. Los propios términos de la nota a pie de página indican que "Ninguna disposición *del presente Acuerdo* ..." (sin cursivas en el original). Si la

⁴⁹ *Argentina - Calzado*, WT/DS121/AB/R, párrafo 106 (sin cursivas en el original).

⁵⁰ *Ibid.*, párrafo 102.

nota a pie de página sólo se aplicase al párrafo 1 del artículo 2, su texto habría sido "Ninguna disposición del presente párrafo ..." En consecuencia, la presencia de la nota 1 a pie de página en el párrafo 1 del artículo 2, en lugar del párrafo 2 del mismo artículo, no tiene efecto alguno en la interpretación del texto de que se trata: la última frase de esa nota. En realidad, es igualmente importante que el párrafo 1 del artículo 2 forma parte de este artículo, que incluye también el párrafo 2. Por consiguiente, cualquier importancia que se asigne a la ubicación de la nota 1 a pie de página indicaría que se aplica por igual al artículo 2 en su totalidad y no sólo al párrafo en que figura.

85. Con arreglo a las normas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional, "un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin".⁵¹ Así, el sentido corriente de los términos es la base principal para la interpretación de un tratado, mientras que el contexto y el objeto y fin corresponden a la aplicación de su sentido corriente. La ubicación de una disposición dentro de determinado párrafo (como el párrafo 1 del artículo 2) puede ser pertinente para establecer el contexto; pero el artículo en que está situada la disposición, y los demás artículos del Acuerdo y los demás acuerdos, también pueden suministrar un contexto para la disposición.⁵²

86. En los párrafos 221 a 225 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos se analiza el sentido corriente de la última frase de la nota 1 a pie de página: que ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias afecta al derecho de los Miembros de la OMC de excluir a sus asociados en zonas de libre comercio de las medidas de salvaguardia. La ubicación de la nota 1 a pie de página en el párrafo 1 del artículo 2, que estipula las condiciones para que los Miembros puedan aplicar una medida de salvaguardia, no altera ese significado. Concretamente, la nota 1 a pie de página se remite a la expresión "un Miembro", indicando que desarrolla el significado de esta expresión. Las tres primeras frases de la nota 1 a pie de página cumplen esa función, definiendo los términos en que una unión aduanera, actuando como Miembro de la OMC, puede adoptar una medida de salvaguardia por sí misma o en nombre de un miembro de la unión aduanera.

87. Sin embargo, el texto de la última frase de la nota 1 a pie de página indica que tiene un alcance más amplio que las tres primeras frases. Se abre con la expresión "[n]inguna disposición del presente Acuerdo", estableciendo así una interpretación válida para todas las demás disposiciones del Acuerdo y no sólo respecto de la expresión "un Miembro", del párrafo 1 del artículo 2. Mientras que cada una de las tres primeras frases se refiere específicamente a una "unión aduanera" y a un "Estado miembro", la última no los menciona en absoluto. En cambio, cita una disposición -el párrafo 8 del artículo XXIV- que abarca tanto las uniones aduaneras como las zonas de libre comercio. De este modo el texto de la última frase de la nota 1 a pie de página indica que se aplica más allá del propósito limitado de aclarar el significado de la expresión "un Miembro". Tras haber tratado un aspecto particular referente a las uniones aduaneras, era lógico mencionar la cuestión de los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre las uniones aduaneras y la cuestión, claramente vinculada, de las zonas de libre comercio. La última frase es una aclaración de que ni la frase precedente, ni ninguna otra expresión del Acuerdo sobre Salvaguardias, altera la relación entre las medidas de salvaguardia y

⁵¹ Estas normas consuetudinarias de interpretación se recogen en el artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*.

⁵² Por ejemplo, en el asunto *CE - Ropa de cama*, el Órgano de Apelación trató el párrafo 4 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping como contexto para la interpretación de su apartado 2. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación consideró que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituía un contexto para la interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4: *Comunidades Europeas - Derechos antidumping sobre las importaciones de ropa de cama de algodón originarias de la India*, WT/DS141/AB/R, 1º de marzo de 2001, párrafo 59; *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/AB/R, informe adoptado el 19 de enero de 2001, párrafos 52 y 53 ("*Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*").

las uniones aduaneras o las zonas de libre comercio que quedó establecida en el GATT de 1994. Esto constituía un tema polémico que los negociadores nunca procuraron resolver en el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵³

88. La ubicación de la nota 1 a pie de página dentro del párrafo 1 del artículo 2 no constituye el único contexto de sus términos. El artículo 2 está formado por el conjunto de sus párrafos 1 y 2, y lleva por título "Condiciones". El párrafo 2 del artículo 2 establece que "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Este texto establece que el artículo 2 no se refiere sólo a la identidad de los Miembros que aplican una medida de salvaguardia y las condiciones para hacerlo, sino también a la identidad de los Miembros que son *objeto* de la medida. Este contexto robustece la conclusión de que la nota 1 a pie de página, al igual que el artículo en que figura, determina la base para establecer cuáles son los Miembros objeto de una medida de salvaguardia.

89. En síntesis, es un hecho pertinente que la nota 1 a pie de página figure en el párrafo 1 del artículo 2. También es pertinente que el párrafo 1 del artículo 2 esté unido al párrafo 2 en un mismo artículo que trata de las condiciones de aplicación de las medidas de salvaguardia. El sentido corriente del texto de la nota a pie de página es dispositivo. Por las razones analizadas antes y en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, estas orientaciones interpretativas establecen en conjunto que ningún aspecto del Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la posibilidad de que un Miembro excluya de medidas de salvaguardia a sus asociados en una zona de libre comercio.

Pregunta 22

En el párrafo 230 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman que la caída de los precios del petróleo fue inesperada. ¿A qué momento se refieren los Estados Unidos al hacer esta afirmación? En otras palabras: ¿cuándo era inesperada, o imprevista, la caída de los precios del petróleo?

Respuesta

90. En lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias, la investigación pertinente corresponde al momento en que el Miembro contrajo una obligación, incluyendo el caso de una concesión arancelaria. En el asunto *Sombreros de fieltro*, un grupo de trabajo del GATT de 1947 constató que los Estados Unidos habían demostrado haber cumplido el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias porque "no era razonable esperar que las autoridades estadounidenses en 1947", cuando los Estados Unidos hicieron una concesión arancelaria respecto de los sombreros, "pudiesen haber previsto los efectos de las circunstancias especiales que concurren en este caso" (un marcado cambio de la moda en materia de sombreros) "y en particular el grado en que la evolución de la moda había afectado la situación de la competencia".⁵⁴ No cabe duda de que la baja de los precios del petróleo que tuvo lugar en la segunda mitad del período objeto de investigación en el asunto referente a los tubos fue imprevista en el momento en que los Estados Unidos asumieron sus compromisos de reducción de aranceles de la Ronda Uruguay, y ciertamente lo fue en el momento de las concesiones arancelarias precedentes. En realidad, la baja de los precios del petróleo fue imprevista casi hasta el momento en que comenzó.⁵⁵

⁵³ *Índice Analítico: Guía de las normas y usos del GATT* (OMC, 1995), volumen 2, páginas 951 y siguientes.

⁵⁴ *Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade*, 27 de marzo de 1951, párrafo 12.

⁵⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 230.

v) **La relación de causalidad**

Pregunta 23

¿Demostró la USITC que la crisis del petróleo y el gas no fue una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones, como sostuvo, o demostró simplemente que esa crisis no explicaba la totalidad del daño sufrido por la rama de producción nacional? En otras palabras: ¿demostraron los Estados Unidos simplemente que su rama de producción habría sufrido daño también con independencia de la crisis del sector del petróleo y el gas? En caso afirmativo, ¿basta con ello para distinguir los efectos de daño del aumento de las importaciones de los efectos de daño de la crisis del petróleo y el gas? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

91. En su informe, la USITC presentó una explicación detallada y fundamentada de su constatación de que la crisis del petróleo y el gas no fue una causa más importante que el aumento de las importaciones.⁵⁶ En su análisis de la relación de causalidad, la USITC efectuó en primer lugar un análisis completo de la relación entre el aumento de las importaciones y los factores que influyeron en la situación de la rama de producción.⁵⁷ Como se explicó en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, y también en la segunda, la USITC constató que las importaciones tenían un efecto negativo importante en los precios de la rama de producción nacional. A su vez, esos efectos negativos en los precios provocaron una pérdida importante de ventas, de participación en el mercado y de ingresos para la rama de producción nacional, así como una disminución de otros indicadores fundamentales de su situación, como la utilización de la capacidad y el empleo.⁵⁸ La USITC llegó a la conclusión de que las importaciones eran una importante causa de daño, es decir, que existía una relación de causalidad entre las importaciones y la existencia de daño grave.

92. Como segundo paso de su análisis sobre la relación causal, la USITC examinó otras posibles causas con el fin de cumplir la prescripción legal de los Estados Unidos sobre la "causa sustancial". La Comisión llevó a cabo su examen de los efectos de otras causas posibles, incluyendo principalmente la crisis del petróleo y el gas, cotejándolas con su constatación hecha en primera instancia de una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. La USITC no se limitó a determinar que existía por lo menos algún daño causado a la rama de producción por factores distintos de la crisis del petróleo y el gas. Comparó los efectos de los cambios de la demanda provocados por esa crisis con los efectos causados por las importaciones. Constató que, entre los dos principales factores que afectaban a la rama de producción, el aumento de las importaciones era más responsable del daño grave. Al proceder así, la USITC se cercioró de que cualquier efecto causado por los cambios de la demanda no cortara el vínculo de causalidad entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave.

93. En consecuencia, la USITC examinó los efectos de la disminución de la actividad de perforación en el sector del petróleo y el gas sobre la demanda de tuberías y comparó esos efectos con los causados por el aumento de las importaciones.⁵⁹ En primer término, la USITC constató que no era

⁵⁶ Informe de la USITC, páginas I-27 a 30.

⁵⁷ Informe de la USITC, páginas 23 a 26.

⁵⁸ Informe de la USITC, página I-26.

⁵⁹ Los Estados Unidos ya han indicado algunos de los detalles cuantitativos de esta comparación en la respuesta a la pregunta 14 del Grupo Especial.

clara una vinculación tan evidente entre la demanda de tuberías y las actividades de perforación del sector del petróleo y el gas como la que habían sostenido las empresas declarantes.⁶⁰

94. En la medida en que la demanda de tuberías se vinculaba con las actividades de perforación, la USITC constató que la tendencia del consumo aparente (que refleja la demanda), a diferencia de la tendencia de las importaciones, no se ajustaba a la evolución financiera de la rama de producción nacional.⁶¹ Conforme a los datos provisionales de 1999, cuando la rama de producción se encontraba en su peor momento económico, el consumo era compatible con el registrado en el período de 1994-1996, cuando la rama de producción tenía una situación financiera satisfactoria. La USITC explicó que las diferencias más significativas en las condiciones del mercado entre los datos provisionales de 1999 y los del período de 1994 a 1996 eran la presencia de los productos importados y, en particular, la duplicación de la participación de las importaciones en el mercado.

95. Además, la USITC explicó que las importantes bajas de precios de 1998 y de los datos provisionales sobre 1999, que guardaban relación con el aumento de las importaciones, no podían atribuirse a disminuciones de la actividad de perforación y producción de petróleo y gas.⁶² La USITC señaló que el aumento de los precios de las tuberías ocurrido durante el período posterior a 1998 fue de alcance general.⁶³ No se limitaba a las categorías de tubos utilizados para la perforación, como cabría esperar que ocurriese si la coyuntura desfavorable de la rama de producción hubiera sido provocada por una disminución de la demanda del sector del petróleo y el gas.⁶⁴ La USITC constató, además, que las respuestas a los cuestionarios apoyaban la conclusión de que eran las importaciones, y no la disminución de la demanda, las que desempeñaban un papel principal en la baja de los precios de las tuberías en 1998 y los datos provisionales de 1999.⁶⁵ Así, la USITC constató que en el mal desempeño de la rama de producción nacional las importaciones tenían un papel tan importante o más que la disminución de las perforaciones de petróleo y gas. En sí misma, la crisis del petróleo y el gas no eliminó la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

Pregunta 24

¿Basta una determinación de que la crisis del sector del petróleo no podía explicar la totalidad del daño grave experimentado por la rama de producción nacional para demostrar una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional? ¿Se asegura con esa determinación que ninguno de los efectos perjudiciales provocados por la crisis del sector del petróleo y el gas se haya atribuido al aumento de las importaciones? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

96. Como ya se ha analizado, la USITC no se limitó a constatar que la crisis del sector del petróleo y el gas no podía explicar la totalidad del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Por el contrario, la USITC constató que existía una relación causal directa, es decir,

⁶⁰ Informe de la USITC, página I-27.

⁶¹ Informe de la USITC, página I-28.

⁶² Informe de la USITC, página I-29 y 30.

⁶³ Informe de la USITC, página I-29. Los productores nacionales estaban perdiendo participación en el mercado permanentemente respecto de todos los tipos de productos de tuberías frente a los productores extranjeros.

⁶⁴ Informe de la USITC, página I-29.

⁶⁵ Informe de la USITC, página I-30 y nota 186.

"genuina y sustancial", entre el aumento significativo de las importaciones, la generalizada reducción de precios que le siguió, y el consiguiente empeoramiento de la situación económica de la rama de producción. Al confirmar esa relación de causalidad, la Comisión constató que, entre los dos factores principales que afectaban a la rama de producción, el aumento de las importaciones desempeñaba una función más amplia.

97. Como la USITC no apoyó su conclusión sobre la relación causal en una constatación de que el campo del daño no estaba totalmente ocupado por la crisis de petróleo y el gas, la respuesta de los Estados Unidos debe considerar esta pregunta como puramente hipotética. Con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente siempre debe constatar, en términos positivos, que existió una relación causal entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave. La simple eliminación de otras causas posibles, sin confirmar en forma independiente esa relación causal, no parecería bastar para cumplir este requisito. Suponiendo que se establezca esa vinculación, pueden existir circunstancias de hecho, como cuando sólo existe una única causa posible de daño distinta de las importaciones, en que la constatación de que la otra causa no provocó la totalidad del daño bastaría para cumplir los requisitos del Acuerdo en materia de relación causal. Fuera de ese caso, tal método podría no ser suficiente.

98. Los Estados Unidos señalan que el Órgano de Apelación ha hecho hincapié en que el método y el criterio que hayan de escoger los Miembros de la OMC para llevar a cabo el proceso de no atribución no se encuentra estipulado en el Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁶

Pregunta 25

¿Constató la USITC que el daño era causado por "otros factores" además del deterioro del sector del petróleo y el gas? En caso afirmativo, ¿cómo verificó la USITC que hubiera una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave?

Respuesta

99. Como se explicó en la respuesta a la pregunta 23 del Grupo Especial, la conclusión de la USITC de que existía una relación causal genuina y sustancial entre el aumento de las importaciones y el daño grave se inició con su análisis de los efectos negativos que habían tenido las importaciones en la situación de la rama de producción. En particular, en este caso, la USITC constató que el aumento de las importaciones causaba una importante reducción de precios que, a su vez, provocaba la pérdida de ventas, de participación en el mercado y de ingresos para los productores nacionales y la pérdida de empleos para sus trabajadores. De este modo, la USITC determinó que existía una relación causal entre el aumento de las importaciones y la mala situación de la rama de producción. La USITC examinó a continuación otras causas, reales o aducidas, de daño a la rama de producción. Al comparar el peso de esos factores con el de las importaciones, la USITC distinguió los efectos de cada una de las distintas causas de los efectos causados por las importaciones. La USITC explicó que no atribuía a las importaciones el daño causado por otros factores.⁶⁷

100. Además de la disminución de la actividad de perforación en el sector del petróleo y el gas. La USITC examinó otras cinco posibles causas de daño aducidas por empresas declarantes. Constató que las pruebas no respaldaban las alegaciones de esos declarantes en el sentido de que el aumento de

⁶⁶ *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, 1º de mayo de 2001, párrafo 180 ("*Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*").

⁶⁷ Informe de la USITC, página I-30.

los gastos generales unitarios de los productores nacionales y de sus gastos administrativos, de venta y de carácter general tenían por causa la distribución incorrecta de la baja de la producción de otros productos tubulares. Como se explicó en las comunicaciones escritas de los Estados Unidos y en la respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial, la USITC llegó a la conclusión de que los productores nacionales no habían atribuido en forma errónea ni desproporcionada sus gastos generales unitarios ni sus gastos administrativos, de venta y de carácter general.⁶⁸

101. La USITC examinó también si la disminución de precios registrada en los datos provisionales de 1999 respecto de la principal materia prima -el acero al carbono laminado en caliente- causaba la baja de los precios de las tuberías que había desencadenado la mala situación económica de la rama de producción nacional. La Comisión determinó que la disminución de costos no provocaba la baja de los precios⁶⁹ y que, en lo referente a los costos, no se estaban atribuyendo indebidamente los efectos causados en los precios por las importaciones. En su informe, la USITC explicó que las respuestas a los cuestionarios mostraban que el costo de las materias primas se había mantenido estable a lo largo de 1998 y, por lo tanto, el menor costo de las materias primas no pudo ser otra causa de las bajas de precios de ese año. Aunque las informaciones mostraban una disminución en el costo de las materias primas según los datos provisionales de 1999, esos precios inferiores estaban compensados en su mayor parte (totalmente, salvo en un 5 por ciento) por los mayores costos de mano de obra y otros factores, con lo que se equilibraba el costo de los productos vendidos. Además, la USITC observó que en el segundo semestre de 1999 existían indicios de aumento de los costos de las materias primas, sobre todo para el acero laminado en caliente. Sobre la base de este examen fundamentado de los elementos de juicio, la USITC constató que la disminución de costos de materias primas en los datos provisionales de 1999 no causaba daño a la rama de producción nacional, y ciertamente no provocaba las bajas de precios que, según se constató, eran imputables al aumento de las importaciones.

102. La USITC examinó los efectos de cada una de las otras cuatro posibles causas, y no atribuyó a las importaciones ningún daño causado por esos factores.⁷⁰ Al referirse a la competencia entre los productores nacionales, la USITC constató que esa competencia siempre había sido un factor presente en el mercado y que no explicaba la grave disminución de los precios en el mercado interno y en los envíos realizados hacia el final del período investigado. La USITC constató también que, aunque la incorporación de dos nuevas plantas en 1998 incrementó la capacidad, el aumento de ésta en un 8 por ciento era razonable y moderado en comparación con el crecimiento del 23 por ciento registrado por el consumo entre 1994 y 1998.

103. La USITC también examinó los efectos de los cambios registrados en el mercado de los productos tubulares para campos petroleros que indujeron a los productores nacionales a fabricar tuberías de conducción en lugar de esos productos. La USITC constató que este factor era, en realidad, otra forma de intensificación de la competencia dentro del sector, porque sus efectos consistirían en aumentar la producción de tuberías de conducción y, por lo tanto, su oferta.⁷¹ Como se ha señalado, la USITC constató que la competencia interna siempre había representado un factor, pero no había provocado reducción de precios ni disminución de envíos, como las causadas por las importaciones. Además, la USITC constató que cualquier sustitución de la fabricación de productos tubulares para campos petroleros por la de tuberías de conducción tendría que haberse producido en cantidades relativamente pequeñas.

⁶⁸ Informe de la USITC, página I-31.

⁶⁹ Informe de la USITC, páginas I-31 y 32.

⁷⁰ Véase el informe de la USITC, página I-30.

⁷¹ Informe de la USITC, páginas I-30-31 y nota 190.

104. La USITC examinó seguidamente la disminución de los mercados de exportación en 1998 y en los datos provisionales de 1999. Constató que, si bien ese fenómeno acentuó el daño grave causado por el aumento de las importaciones, este último era mucho mayor que la disminución de las exportaciones. En consecuencia, aunque las moderadas disminuciones de las exportaciones también pueden haber influido en el límite de lo que los productores podían soportar, esos efectos no se atribuyeron a las importaciones porque, conforme a lo constatado por la USITC, la disminución de las exportaciones era ínfima frente a los efectos del aumento de las importaciones.⁷²

105. De este modo, la USITC distinguió los efectos de cada una de las otras causas posibles y constató que ninguno de esos factores obstaba a la relación causal cuya existencia había constatado entre el aumento de las importaciones y el daño grave. La completa explicación de este análisis de la USITC en su informe demuestra que la Comisión basó su determinación sobre el daño grave en la existencia de una relación genuina y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

Pregunta 26

¿Se "aplica" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias) la medida referente a los tubos a los países en desarrollo?

Respuesta

106. La salvaguardia referente a los tubos no se aplica a ningún país en desarrollo Miembro al que corresponda menos del 3 por ciento del total de las importaciones. El párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "no se aplicarán" medidas de salvaguardia contra las importaciones provenientes de un país en desarrollo Miembro en las circunstancias que se especifican en ese artículo. El sentido corriente de los términos no ofrece orientación sobre la forma en que cada Miembro puede cumplir el requisito dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, lo que deja la decisión respectiva a cargo del Miembro. En el caso presente, los Estados Unidos cumplieron el requisito del párrafo 1 del artículo 9 al permitir que entraran en el país, libres de derechos adicionales, las primeras 9.000 toneladas cortas provenientes de cualquier país proveedor. Como la medida de los Estados Unidos permite la entrada libre de derechos adicionales de las primeras 9.000 toneladas cortas de importaciones de cada país proveedor, la medida no "se aplica" contra las importaciones de ningún país en desarrollo Miembro a menos que entre en vigor el arancel adicional del 19 por ciento, ni hasta ese momento. Tal cosa sólo ocurriría si las importaciones provenientes de determinado país en desarrollo Miembro superaran las 9.000 toneladas cortas en determinado año de aplicación de la medida.

107. Cuando los Estados Unidos crearon su medida correctiva, las pautas históricas de la importación indicaban que al permitir a cada país proveedor la exportación de 9.000 toneladas cortas de tuberías libres de derechos adicionales quedaría asegurado que la medida no se aplicaría a ningún país en desarrollo Miembro con una participación igual o inferior al 3 por ciento en el total de las importaciones.⁷³ Por consiguiente, la medida de los Estados Unidos no "se aplicaría" a las importaciones de ningún país en desarrollo Miembro con derecho a la exclusión en virtud del párrafo 1 del artículo 9. Si las previsiones de los Estados Unidos resultasen equivocadas, el país en desarrollo Miembro afectado tendría perfecto derecho de plantear su preocupación directamente a los

⁷² Informe de la USITC, página I-31.

⁷³ Sólo en el año 1998, de aumento súbito de las importaciones, éstas subieron a un nivel en que 9.000 toneladas cortas habrían representado menos del 3 por ciento del total de las importaciones, y sólo por un margen pequeño. Como la imposición de la medida tenía por objeto lograr una reducción general de las importaciones, la exención de las primeras 9.000 toneladas cortas siempre representará más que un 3 por ciento del total de las importaciones.

Estados Unidos o con el patrocinio de la OMC. Esos países no necesitan a Corea para que haga valer los derechos que les incumben.

108. Es importante recordar que Corea, como Miembro reclamante, tiene sobre sí la carga de demostrar el incumplimiento del párrafo 1 del artículo 9. Es de destacar que, mientras Corea presenta afirmaciones generales sobre el criterio aplicado a esta cuestión por los Estados Unidos⁷⁴, no ha indicado un solo país en desarrollo Miembro cuyas importaciones estén sujetas al arancel adicional del 19 por ciento. La alegación de Corea sobre esta cuestión es puramente especulativa.

Pregunta 27

Con referencia al párrafo 227 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿garantiza la exención de 9.000 toneladas cortas que los países en desarrollo Miembros a los que corresponda un 3 por ciento o menos del total de las importaciones de las tuberías de que se trata no queden sujetos en los Estados Unidos a la medida referente a los tubos? ¿Qué ocurre si el volumen de las importaciones de esos tubos (especialmente las provenientes del Canadá y México) aumenta en tal medida que un país en desarrollo Miembro puede exportar más de 9.000 toneladas cortas a los Estados Unidos y, a pesar de ello, permanece por debajo del umbral del 3 por ciento?

Respuesta

109. La pregunta del Grupo Especial parece basarse en la premisa errónea de que los Estados Unidos están obligados a "garantizar" en el momento de la imposición de la medida que ésta nunca se aplicará -en ninguna situación hipotética- a un país en desarrollo Miembro que participe en las importaciones con menos del 3 por ciento. En realidad, el párrafo 1 del artículo 9 establece que no se "aplicarán" medidas de salvaguardia contra las importaciones provenientes de un país en desarrollo Miembro "a condición de que" (en inglés: "*as long as*") la participación del Miembro en las importaciones sea menor del 3 por ciento. Corea no ha presentado ninguna prueba que indique que los Estados Unidos estén aplicando (o hayan de aplicar) la medida de salvaguardia a ningún país en desarrollo Miembro en forma contraria al párrafo 1 del artículo 9.

110. Además, como ya lo han señalado los Estados Unidos, 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 tuberías en un solo año y permanezca sin embargo por debajo del 3 por ciento del total de las importaciones. La pregunta del Grupo Especial parece suponer -sin fundamento- que los Estados Unidos no adoptarían ninguna medida para resolver tal situación en la hipótesis extremadamente improbable de que llegase a producirse. Si la situación hipotética planteada por el Grupo Especial se produjera, y los Estados Unidos no adoptasen ninguna medida, el país en desarrollo Miembro afectado podría hacer valer sus derechos en la forma que escogiese.

111. Por último, la pregunta del Grupo Especial prevé un aumento del volumen de las importaciones provenientes del Canadá y México. La legislación de los Estados Unidos protege contra la posibilidad de que las importaciones provenientes de asociados en una zona de libre comercio excluidos de la medida aumenten cubriendo la demanda que antes se cubría con importaciones de terceros países. Si el Presidente determinase que un "aumento súbito" de las importaciones de tuberías canadienses o mexicanas frustra la eficacia de la medida de salvaguardia referente a los tubos, podría incluir esas importaciones en la medida.⁷⁵ La legislación de los Estados

⁷⁴ Véase la primera comunicación escrita de Corea, párrafos 180 a 183.

⁷⁵ Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 3372(c) (presentado en EE.UU. - Prueba documental 28).

Unidos define la expresión "aumento súbito" como "un aumento significativo de las importaciones que excede de la tendencia de un período de base representativo reciente".⁷⁶ De este modo, cualquier aumento considerable de las importaciones de tuberías de México o el Canadá podría determinar que esas importaciones queden incluidas en la medida de salvaguardia de los Estados Unidos.

vii) El aumento de las importaciones

Pregunta 28

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones? En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia?

Respuesta

112. Los Estados Unidos entienden que esta pregunta no puede contestarse en abstracto, pues la respuesta depende de la rama de producción de que se trate, incluyendo los ciclos económicos correspondientes, así como de otras consideraciones propias de las circunstancias de cada investigación sobre salvaguardias. En consecuencia, los Estados Unidos se referirán a esta pregunta en el contexto de la diferencia actual.

113. Como se indicó antes, en 1998, último año completo del período quinquenal establecido por la USITC para su investigación sobre las salvaguardias referentes a los tubos, se produjo un aumento del volumen absoluto de las importaciones, así como un aumento de su volumen en relación con la producción interna. En realidad, en 1998 alcanzaron su nivel más alto tanto que el aumento anual del volumen absoluto de las importaciones como el aumento de su volumen en relación con la producción nacional. Una comparación de los datos provisionales de 1999 con el período similar de 1998 indica la persistencia del aumento de las importaciones en relación con la producción interna. Como el aumento del volumen de las importaciones se produjo en el último año completo del período de investigación, así como (en el caso de los niveles relativos) en el último año parcial a cuyo respecto la USITC disponía de datos antes de su determinación sobre el daño grave, no puede caber duda de que el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente para cumplir la prescripción del Acuerdo sobre Salvaguardias.

¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones?

114. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún requisito sobre el momento de una solicitud. El tiempo que puede necesitar razonablemente una rama de producción nacional para presentar una solicitud después de un aumento súbito de las importaciones puede tener grandes variaciones, que dependen de factores tales como los recursos con que cuenta la rama de producción y la complejidad de la eventual argumentación. Una rama de producción que se ve ante un aumento

⁷⁶ Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 3372(c)(3).

súbito de las importaciones también puede optar por esperar para ver si la situación mejora. En vista de las numerosas variables que intervienen en el momento de presentación de una solicitud, no creemos que corresponda dar una respuesta general sobre el plazo mínimo que necesitaría una rama de producción para presentar una solicitud.

En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo?

115. No estamos en condiciones de especular sobre las circunstancias en que la rama de producción nacional de tuberías decidió presentar su solicitud, ni sobre la preparación de ésta.

¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo?

116. Por disposición legal, la USITC formula su determinación sobre el daño dentro de los 120 días contados desde la iniciación de las investigaciones sobre salvaguardias. Ese tiempo se requiere para obtener los datos de empresas participantes; el análisis de esa información por el personal de la USITC; la presentación de comunicaciones por las partes; una audiencia; y la evaluación del asunto por los miembros de la USITC.

Pregunta 29

Los Estados Unidos alegan en el párrafo 66 de su primera comunicación que una comparación de datos provisionales con los de un período no coincidente podría crear distorsiones debido a cambios estacionales de las condiciones del mercado. ¿Consideran los Estados Unidos, entonces, que las tuberías constituyen un producto estacional? Si las tuberías no son un producto estacional, ¿por qué es preciso comparar datos provisionales con períodos coincidentes, en lugar de compararlos con el período inmediatamente anterior?

Respuesta

117. Tradicionalmente, la USITC examina un período quinquenal a menos que las circunstancias particulares de determinada rama de producción justifiquen otra cosa, y reúne datos anuales correspondientes a cada año del período de la investigación. Además, la USITC reúne sistemáticamente la información parcial sobre los datos provisionales que corresponden al período de un año incompleto del final del período objeto de investigación. La obtención de datos de este último período permite a la USITC contar con las informaciones más recientes que es posible obtener. El método de la USITC es totalmente razonable y, por cierto, no es contrario al Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷⁷ En efecto, el Acuerdo guarda silencio sobre el período que debe investigarse para evaluar los efectos del aumento de las importaciones y no exige que las tendencias de las importaciones se analicen por lapsos de ninguna duración determinada (por ejemplo, mensuales, trimestrales o anuales).

118. Sin embargo, la disponibilidad de datos provisionales sobre un último período sólo resulta útil para el análisis si la USITC también cuenta con datos de tipo comparable referentes a un período anterior comparable. Para asegurar que se disponga de tales datos, la USITC también obtiene información relativa a la misma porción del año civil, incluida en el último año completo del período objeto de investigación, que corresponde al período de los datos provisionales: por ejemplo, uno, dos o tres trimestres, según lo permita el momento de la investigación. La elección y el examen de los

⁷⁷ Los Estados Unidos señalan que su práctica a este respecto parece ser similar a la seguida por Corea. Véase el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, 21 de junio de 1999, párrafos 7.62, 7.64, 7.65, 7.67, 7.78 y 7.84 ("*Corea - Productos lácteos (Grupo Especial)*").

datos de esos períodos parciales, correspondientes a los datos provisionales, se basa en dos principios razonables. En primer lugar, el empleo de un método analítico uniforme en todas las investigaciones establece una metodología objetiva y previsible que no admite manipulación ni distorsión. Reconociendo la eficacia de una regla general, la Comisión optó también por una regla que sirviera para una segunda función. Al basarse en períodos de tiempo comparables dentro de cada año se logra, en la medida posible, que cualquier variación de los datos de la rama de producción que pudiera tener su origen en ciclos de las ventas o de la producción, u otras circunstancias peculiares de una rama de producción determinada, no provoque distorsión en el análisis que las autoridades competentes llevan a cabo. De este modo, la USITC aplica este método general independientemente de que intervengan o no factores estacionales o de otra índole. Aunque la producción de tubos no parece seguir ningún ciclo estacional determinado, los sectores que los utilizan pueden, en algunos casos, verse afectados por condiciones meteorológicas y reducir sus actividades de tendido de tuberías y otras actividades en las estaciones del año que son menos favorables para sus operaciones.

119. De este modo, en su investigación sobre las tuberías, la USITC siguió su método tradicional de examinar las importaciones por años civiles, obteniendo además datos correspondientes a períodos parciales (en este caso, el primer semestre de 1999 comparado con el primero de 1998).

II. RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A PREGUNTAS ORALES COMPLEMENTARIAS FORMULADAS POR EL GRUPO ESPECIAL EN LA PRIMERA REUNIÓN SUSTANTIVA

¿Fue mayor el aumento porcentual de las importaciones entre 1996 y 1997 que entre 1997 y 1998?

Respuesta

120. En cantidades absolutas, el aumento de las importaciones fue mayor entre 1997 y 1998 que entre 1996 y 1997 (respectivamente, 110.000 y 95.000 toneladas). En porcentajes, el aumento de las importaciones fue mayor en el período de 1996 a 1997 que en el de 1997 a 1998. En términos absolutos las importaciones aumentaron 67 por ciento de 1996 a 1997, y otro 44 por ciento de 1997 a 1998.⁷⁸ El porcentaje de las importaciones en relación con la producción estadounidense aumentó de más del 17,2 por ciento en 1996 a más del 23,2 por ciento en 1997 y más del 42 por ciento en 1998.⁷⁹ Por lo tanto, el aumento relativo de las importaciones, en porcentaje de la producción estadounidense, alcanzó su máximo entre 1997 y 1998.

121. El aumento de las importaciones fue mayor entre 1997 y 1998 que entre 1996 y 1997, ya se considere en términos absolutos o en relación con la producción nacional. El Acuerdo sobre Salvaguardias sólo exige que las importaciones hayan aumentado, ya sea en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Las importaciones de tuberías aumentaron tanto en relación con la producción nacional como en términos absolutos, y el mayor índice de aumento fue el registrado entre 1997 y 1998.

⁷⁸ Véase el cuadro 1 de la carta de los Estados Unidos de respuesta al pedido de informaciones del Grupo Especial (16 de febrero de 2001) ("carta de 16 de febrero").

⁷⁹ Véase el informe de la USITC, página II-20, cuadro 4. Los porcentajes de las importaciones en relación con la producción nacional indicados más arriba se obtuvieron restando del "total de importaciones de los Estados Unidos", en el cuadro 4, las "importaciones de los Estados Unidos procedentes del Japón". Como las importaciones procedentes del Japón no comprenden exclusivamente tubos de tipo ártico y de acero aleado, este ajuste compensa con creces la exclusión de esos dos tipos de tubos. Por lo tanto, los porcentajes de importaciones en relación con la producción nacional indicados más arriba son inferiores a los reales.

¿Distingue el Acuerdo sobre Salvaguardias el daño grave de la amenaza de daño grave para algún fin?

122. En los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dan definiciones separadas de "*daño grave*" y "*amenaza de daño grave*". Fuera de esto, el Acuerdo sobre Salvaguardias no distingue la existencia de la amenaza de daño grave. El componente de *daño* es el mismo en las dos definiciones, y las diferencias entre una y otra se refieren al momento: la *amenaza* se define como un *daño grave* que tiene "*clara inminencia*". Conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades competentes deben evaluar los mismos factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 en todas las investigaciones sobre el daño. A diferencia del Acuerdo Antidumping y del Acuerdo SMC, en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se enumeran expresamente otros factores que las autoridades competentes deban considerar al referirse a la amenaza.⁸⁰

123. La única consecuencia jurídica concreta derivada del hecho de que una medida de salvaguardia se apoye en el daño grave y no en la amenaza de daño grave es la que se encuentra en el párrafo 2 del artículo 5.⁸¹ Además, cualquier diferencia en la situación de la rama de producción que pueda reflejarse en cada determinación debe tenerse en cuenta, sin embargo, en la decisión referente a la propia medida de salvaguardia.

¿Es posible constatar la existencia de daño grave y la amenaza de daño grave al mismo tiempo?

124. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, cada miembro de la USITC que realiza una determinación positiva debe basarla en la existencia de daño grave o en la amenaza de él. Una determinación positiva de la USITC (es decir, de la autoridad competente) puede basarse en la existencia o en la amenaza de daño grave, y sin duda existen circunstancias en que sería posible llegar a la conclusión de que la rama de producción está sufriendo un daño grave actual, o bien sufre la amenaza de un daño grave. Como la constatación de amenaza de daño grave requiere la inminencia del daño, la diferencia temporal entre el daño grave actual y la amenaza de él difícilmente podrá ser importante.

III. RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS FORMULADAS POR COREA

Pregunta 1

Los Estados Unidos alegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún requisito por el que los Miembros deban utilizar análisis económicos para determinar el nivel de una medida de salvaguardia (comunicación de los Estados Unidos, párrafo 178). Los Estados Unidos también alegan que el volumen de las importaciones después de la medida de salvaguardia es inadmisibles en los procedimientos de los grupos especiales (*ibid.*, párrafo 176). Si no se permite, según alegan los Estados Unidos, ni el análisis de la situación anterior ni el

⁸⁰ Párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo SMC. Véase el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alto contenido de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, WT/DS132/R, 28 de enero de 2000, párrafo 7.131.

⁸¹ El párrafo 2 a) del artículo 5 especifica que el Miembro que distribuya un contingente entre países proveedores debe tratar de llegar a un acuerdo con respecto a la distribución de las partes del contingente de los demás Miembros que tengan un interés sustancial en el suministro del producto de que se trate, o una parte del contingente basada en las proporciones suministradas por los Miembros durante un período representativo anterior. El apartado b) de la misma disposición permite a los Miembros apartarse de lo dispuesto en el apartado a) en ciertas condiciones pero dispone que "no estará permitido apartarse de las disposiciones mencionadas *supra* en el caso de amenaza de daño grave".

análisis de la situación posterior, ¿cómo puede un grupo especial, a juicio de los Estados Unidos, analizar el cumplimiento por los Miembros de sus obligaciones conforme al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

Respuesta

125. Como explicó el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, salvo en las circunstancias limitadas que se indican en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a los Miembros a adoptar una justificación de las medidas de salvaguardia en el momento de dictarlas.⁸² Del mismo modo tampoco les está impedido dar una justificación de la medida en ese momento. Si la medida se convierte en objeto de una diferencia con arreglo al ESD, el Miembro puede dar una justificación en esos procedimientos o desarrollar una justificación anterior. En suma, el Acuerdo sobre Salvaguardias no se pronuncia sobre *cuándo* tiene que justificar un Miembro su medida de salvaguardia. A este respecto, las medidas de salvaguardia son como cualquier otra medida adoptada por un Miembro, en cuanto no existe necesidad de explicar su conformidad con el Acuerdo sobre la OMC a menos que otro Miembro acredite *prima facie* su incompatibilidad con él.

126. Como hemos explicado antes, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige, en cambio, que la medida se base en *información* disponible en el momento en que se adoptó la medida. Por lo tanto, con independencia del momento en que un Miembro justifique una medida, debe apoyarse en el conjunto de las informaciones disponibles en el momento de la decisión de adoptarla. Del mismo modo, el Miembro que alega que la decisión es incompatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias tiene que basar su reclamación en ese conjunto de informaciones, como también el grupo especial debe hacerlo al evaluar la medida en el contexto de una diferencia.

127. Los Estados Unidos observan también que la pregunta de Corea tergiversa la posición de los Estados Unidos. La observación de los Estados Unidos de que el artículo 5 no *obliga* a efectuar un análisis económico no supone que "no esté permitido" un análisis de la situación anterior. El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a explicar las bases de una medida de salvaguardia en general, ni a utilizar el análisis económico para tal explicación. Por consiguiente, el Miembro conserva la facultad discrecional de explicar una medida de salvaguardia en el momento que considere apropiado, utilizando cualquier tipo de análisis que estime conveniente.

128. Del mismo modo, la opinión de los Estados Unidos de que el Grupo Especial no puede tomar en consideración *pruebas* posteriores a la decisión al evaluar la decisión de adoptar una medida de salvaguardia no supone que "no esté autorizado" el análisis de la situación posterior. Como indicamos al responder a esta pregunta, el Grupo Especial no puede tomar en consideración pruebas posteriores a los hechos (como las estadísticas sobre importaciones de períodos siguientes a la aplicación de la salvaguardia referente a los tubos). Debe considerar las explicaciones y argumentaciones presentadas después de los hechos.

Pregunta 2

¿Estableció el TLCAN la "eliminación" de las medidas de salvaguardia entre sus miembros, o es ésa una decisión que debe tomarse caso por caso y producto por producto?

Respuesta

129. El TLCAN obliga a las partes a excluirse recíprocamente de las medidas de salvaguardia en determinadas condiciones. Las partes sólo pueden incluir a las otras partes en las medidas de

⁸² *Corea - Productos lácteos (Grupo Especial)*, WT/DS98/AB/R, párrafo 103.

salvaguardia en las condiciones que se estipulan en el artículo 802 del TLCAN. Los Estados Unidos también desean señalar a Corea su respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial.

Pregunta 3

¿Sostienen los Estados Unidos que las disposiciones del artículo XXIV del GATT de 1994 se aplican a su exención de México y el Canadá respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos con independencia de que la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplique o no a las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos en virtud del TLCAN?

Respuesta

130. En su primera comunicación escrita, Corea alegó que la exclusión del Canadá y México de la medida de salvaguardia referente a los tubos era incompatible con el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX del GATT de 1994.⁸³ El párrafo 5 del artículo XXIV establece que "las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una ... zona de libre comercio ...". En consecuencia, el artículo XXIV impide las incompatibilidades aducidas respecto de todas las disposiciones citadas del GATT de 1994. La nota 1 a pie de página aclara simplemente que el Acuerdo sobre Salvaguardias no altera esta situación.

Pregunta 4

¿Sostienen los Estados Unidos que las medidas del artículo XIX, y por consiguiente las medidas de salvaguardia del artículo 5, están permitidas entre miembros de una zona de libre comercio y, por lo tanto, no impiden la formación de una zona de libre comercio con arreglo al artículo XXIV?

Respuesta

131. Los Estados Unidos señalan a Corea su respuesta a las preguntas 17 a 21 del Grupo Especial.

Pregunta 5

Los Estados Unidos afirman que los datos indizados presentados en su carta de 16 de febrero pueden utilizarse para calcular las tendencias relativas de las importaciones (*ibid.*, párrafo 261). En consecuencia, rogamos que se calculen, empleando los datos indizados, los porcentajes de las importaciones en relación con la producción del siguiente período:

1997	1998	1 ^{er} semestre de 1998	2 ^{do} semestre de 1998	1 ^{er} semestre de 1999
------	------	----------------------------------	----------------------------------	----------------------------------

Respuesta

132. Lo que dijeron los Estados Unidos en el párrafo 261 de su primera comunicación escrita es que "el Grupo Especial puede analizar la relación entre la producción y las importaciones del producto de que se trata sobre la base de los datos no confidenciales referentes a la producción que figuran en el informe de la USITC y los datos indizados incluidos en la carta de 16 de febrero". Ello puede hacerse del modo que sigue:

⁸³ Primera comunicación escrita de Corea, párrafos 167 a 173 y 179.

	1994	1995	1996	1997	1998	Datos provisionales de 1998	Datos provisionales de 1999
Producción de los EE.UU. (datos absolutos) ⁸⁴	635.815	770.011	694.663	881.946	669.876	412.872	282.247
Producción de los EE.UU. (datos indizados) ⁸⁵	100,0	121,1	109,3	138,7	105,4	100,0	68,4
Total de las importaciones (datos indizados) ⁸⁶	100,0	64,5	70,4	96,4	142,0	100,0	81,3

133. Los Estados Unidos explicaron en la primera reunión con el Grupo Especial que no tenían objeciones a que éste se basara en los datos que indicaban las relaciones entre el total de las importaciones de los Estados Unidos y su producción nacional que figuraban en el cuadro 4 de la página II-20 del informe de la USITC, ajustados para excluir todas las importaciones provenientes del Japón. Los Estados Unidos presentaron esas proporciones ajustadas en su carta al Grupo Especial de 23 de abril de 2001. Como explicaron en ella los Estados Unidos, ese ajuste da lugar a niveles relativos de las importaciones que son inferiores a los verdaderos porque no todas las importaciones provenientes del Japón consistían en tuberías de tipo ártico o de acero aleado.

Pregunta 6

Los Estados Unidos afirman reiteradas veces que el volumen de las importaciones, en relación con la producción, alcanzó su nivel más alto de todo el período quinquenal de investigación en los datos provisionales de 1999: párrafo 54; véanse también los párrafos 8.75 y 117. ¿No es exacto que las importaciones alcanzaron su nivel más alto en relación con la producción en el período de julio a diciembre de 1998? Si los Estados Unidos no están de acuerdo en que el nivel de las importaciones en relación con la producción fue más alto en el segundo semestre de 1998 que en el primero de 1999, rogamos explicarlo con referencia concreta a las cifras correspondientes a esos períodos.

Respuesta

134. El volumen de las importaciones en relación con la producción nacional alcanzó su nivel más alto en los datos provisionales de 1999 *entre todos los períodos respecto de los cuales se obtuvieron datos*, en el período objeto de investigación. La USITC no recogió datos separados del segundo semestre de 1998. En efecto, hacerlo habría sido contrario a su práctica de larga data. Al seguir esta práctica, la USITC reunió datos en esta investigación respecto de cada año civil de los últimos cinco años completos -desde 1994 hasta 1998- y los trimestres ya transcurridos del año en curso, es decir, en este caso, desde enero hasta junio de 1999.⁸⁷ También en concordancia con esta práctica, la USITC pidió que al responder a los cuestionarios se suministraran datos de 1998 correspondientes a un período similar al de los datos provisionales de 1999. Siguiendo siempre su método sistemático e imparcial aplicado prácticamente en todas las investigaciones, la USITC, al evaluar los datos (incluidos los relativos a la importación), comparó el período de los datos provisionales con el período similar anterior para confirmar las tendencias que surgían de los datos.⁸⁸ De este modo, la USITC

⁸⁴ Informe de la USITC, página II-20, cuadro 4.

⁸⁵ Informe de la USITC, página II-20, cuadro 4.

⁸⁶ Carta de los Estados Unidos al Grupo Especial de 16 de febrero de 2001, cuadro 1.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, el informe de la USITC, páginas C-3 y 4, cuadro C-1.

⁸⁸ Los Estados Unidos explicaron, tanto en su primera comunicación escrita como en la segunda, las razones de esta práctica de larga data, de comparar el período más reciente que corresponde a los datos provisionales (en este caso, de enero a junio de 1999) con una parte similar del año precedente (en este caso, de enero a junio de 1998).

obtuvo y evaluó los datos en forma neutral y objetiva, de conformidad con lo que dispone el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

135. A pesar del método objetivo adoptado por la USITC, Corea sugiere que el Acuerdo sobre Salvaguardias obligaba de algún modo a la autoridad competente a apartarse en esta investigación de su práctica habitual. La metodología que preconiza Corea no es más obligatoria que una comparación de datos trimestrales sobre las importaciones. El método que está orientado por los resultados que se buscan y que es incompatible con las prescripciones de objetividad del Acuerdo sobre Salvaguardias es el que propone Corea, y no el que siguió la USITC.

Pregunta 7

Sírvanse confirmar si los Estados Unidos siguen sosteniendo que los datos públicos acerca de las importaciones y los datos confidenciales a su respecto siguen iguales tendencias, con referencia concreta a las importaciones de los períodos del primer semestre de 1998, el segundo del mismo año y el primero de 1999.

Respuesta

136. La USITC afirmó que "los datos ajustados siguen tendencias similares a las de los datos previos al ajuste presentados en el cuadro C-1 del informe".⁸⁹ Como se explicó en la respuesta a la pregunta 6, *supra*, la USITC no reunió datos correspondientes al segundo semestre de 1998. Por lo tanto, la USITC y los Estados Unidos, al afirmar la similitud de tendencias entre los datos públicos y los confidenciales, no se referían a ninguna comparación del segundo semestre de 1998.

Pregunta 8

¿Sostienen los Estados Unidos que no tienen que explicar y distinguir si las importaciones aumentaron o no en términos absolutos o en relación con la producción? ¿No se aplica el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias únicamente a los casos en que el aumento de las importaciones se produce en términos absolutos? En caso afirmativo, ¿cómo puede ocurrir que un Miembro esté exonerado de explicar los fundamentos de su constatación?

Respuesta

137. Los Estados Unidos no han adoptado ninguna posición acerca de si los Miembros deben o no "explicar y distinguir si las importaciones aumentaron o no en términos absolutos o en relación con la producción". La cuestión no se aplica a este caso, puesto que las importaciones aumentaron tanto en términos absolutos como en términos relativos.

(El daño grave)

Pregunta 9

Corea observa que el dictamen de la mayoría de la USITC hace referencia frecuentemente a los resultados de la rama de producción distinguiendo entre el primer semestre de 1998 y el segundo (véase, por ejemplo, la determinación de la USITC, dictamen de la mayoría sobre el daño, página I-22). A pesar de ello, los Estados Unidos sostienen en su comunicación que sólo examinan "años completos". ¿Sostienen los Estados Unidos que los datos sobre la importación sólo deben examinarse anualmente, mientras que los factores de

⁸⁹ Informe de la USITC, página I-14, nota 62; véase también la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 4.

daño pueden examinarse por períodos semestrales? ¿Cuál es el fundamento de esta distinción en el Acuerdo sobre Salvaguardias?

Respuesta

138. A pesar de la forma en que lo presenta Corea, la USITC examinó los factores de daño a los efectos de tratar el daño grave haciéndolo únicamente sobre la base de un análisis año por año. Esto resulta con evidencia del examen de los factores de daño grave analizados por la USITC en las páginas I-16 a 20 de su informe. En sus constataciones y conclusiones, tanto respecto del panorama general de la industria de las tuberías como respecto de cada uno de los factores, la USITC basó su análisis en comparaciones anuales a partir de 1994 y terminando con los datos provisionales de 1999.

139. Al referirse al aumento de las importaciones y la existencia de una relación causal entre ese aumento y la existencia de daño grave, la USITC realizó un análisis paralelo al que se describió antes. Es decir, evaluó el volumen absoluto de las importaciones, su relación con la producción nacional y la participación de las importaciones en el mercado y los valores unitarios medios haciéndolo año por año y comparando los datos provisionales de 1999 con los de 1998.⁹⁰

140. Desconcierta a los Estados Unidos la afirmación de Corea de que la mayoría de la USITC "frecuentemente" hace referencia a los resultados de la rama de producción distinguiendo el primer semestre de 1998 del segundo de 1999. En realidad, la referencia de Corea parece aludir a dos afirmaciones hechas en el informe de la USITC, en que se observa que la mala situación de la rama de producción comenzó, en particular, en el segundo semestre de 1998. La USITC señaló esto respondiendo a argumentos planteados por las empresas declarantes. Las empresas declarantes coreanas y japonesas alegaron que "el efecto de las disminuciones de los precios del petróleo y el gas natural en el sector de la extracción fue suficientemente intenso para provocar una disminución general del consumo aparente de tuberías en el segundo semestre de 1998".⁹¹ Al examinar este argumento, la USITC constató que a la mala situación de la rama de producción nacional a partir del segundo semestre de 1998 habían contribuido tanto el aumento sustancial de las importaciones de bajo precio como la disminución de la demanda de tuberías provocada por la crisis del petróleo y el gas.⁹² Al explicar por qué las importaciones eran el factor más importante de los dos, la USITC manifestó que las pautas de correlación entre el consumo aparente y la situación económica de la rama de producción indicaban que el nivel más bajo de la demanda en el segundo semestre de 1998 "difícilmente habría podido provocar las graves pérdidas económicas que sufrió la rama de producción en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999, y, por lo tanto, ese nivel muy distinto de resultados de la rama de producción tenía que explicarse por otros factores".⁹³

141. De este modo, la USITC se refirió a la situación del segundo semestre de 1998 para responder a argumentos de los declarantes sobre la situación en ese lapso. La USITC no basó su determinación acerca del daño en una comparación de datos semestrales, como Corea insiste que la Comisión debió haber hecho respecto de los datos sobre las importaciones.

⁹⁰ Informe de la USITC, páginas I-14, 15, 23 y 24. Conforme a su práctica habitual, la USITC evaluó los datos comparativos de precios por trimestres, examen que reveló tendencias similares a las comprobadas para los valores unitarios medios: informe de la USITC, página I-25.

⁹¹ Informe de la USITC, páginas I-21 y 22 (sin subrayar en el original), citando la página 29 de la comunicación de los declarantes japoneses y coreanos posterior a la audiencia sobre medidas correctivas.

⁹² Informe de la USITC, página I-22.

⁹³ Informe de la USITC, página I-28.

Pregunta 10

A los efectos de su recomendación sobre medidas correctivas, los Estados Unidos se apoyan en que la rama de producción nacional admitió el crecimiento de la demanda de tuberías en el momento de la determinación efectuada por la USITC (*ibid.*, párrafo 175). ¿Están de acuerdo los Estados Unidos en que la USITC debió haber tomado en consideración esta circunstancia también en su determinación acerca del daño? En caso negativo, ¿por qué no?

Respuesta

142. La afirmación en que se basa el comentario del párrafo 175 no figuraba en el expediente de la investigación de la USITC sobre el daño.⁹⁴ Como se analizó en la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, la USITC sólo puede basar su determinación acerca del daño en pruebas que tenga ante sí durante la investigación al respecto. En conformidad con la norma de revisión del artículo 11 del ESD y los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tampoco el Grupo Especial puede considerar elementos de juicio no incorporados en el expediente al revisar la determinación de la autoridad competente acerca del daño. En realidad, las pruebas que constan en el expediente de la investigación sobre el daño mostraban que el consumo aparente disminuyó durante el primer semestre de 1999.⁹⁵ Señalamos también que, en la afirmación de la comunicación de los Estados Unidos a que se hace referencia, no se dice que la demanda estuviera aumentando "en el momento de la determinación efectuada por la USITC", y que la referencia alude, en realidad, a una previsión de aumento del consumo de tuberías en 2000.

(La amenaza de daño grave)

Pregunta 11

Los Estados Unidos alegan en el párrafo 56 que la diferencia entre una constatación de existencia de daño grave y una constatación de amenaza de daño grave es una cuestión de grado y oportunidad. Los Estados Unidos alegan también que el Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a las autoridades competentes a optar entre la existencia y la amenaza de daño grave (*ibid.*, párrafo 57). ¿Sostienen aquí los Estados Unidos que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece las distintas condiciones y los diferentes efectos jurídicos del daño grave y de la amenaza de daño grave? Por ejemplo: ¿podrían los Estados Unidos haber aplicado las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la base de una constatación de "existencia o amenaza de daño grave"?

Respuesta

143. Los Estados Unidos se han referido a la primera pregunta al responder a las preguntas orales del Grupo Especial en la primera reunión sustantiva. En cuanto a la segunda, los Estados Unidos no han adoptado medidas con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 5 y, en consecuencia, la pregunta no es pertinente a esta diferencia.

⁹⁴ En el comentario se cita la recomendación de la USITC sobre medidas correctivas que figura en la página I-77, donde, a su vez, se cita la comunicación de los solicitantes posterior a la audiencia sobre medidas correctivas.

⁹⁵ Véase el informe de la USITC, página I-23.

(La relación causal)

Pregunta 12

El expediente de la USITC muestra que la Comisión tenía plena conciencia de que la situación del sector del petróleo y el gas era una causa importante de deterioro de la rama de producción estadounidense de tuberías. En el cuestionario preparado por la USITC (determinación de la USITC, páginas II-66 a 68) ¿por qué no incluyó la USITC la situación del sector del petróleo y el gas entre las respuestas posibles?

Respuesta

144. La pregunta de Corea da por supuesto que la USITC tenía plena conciencia, *antes* de recoger informaciones en esta investigación, de las causas de cualquier deterioro de la rama de producción estadounidense.⁹⁶ En esta investigación, la USITC pidió a los productores que calificaran la importancia de los factores, distintos de las importaciones, que afectaban negativamente a la rama de producción nacional y, del mismo modo, pidió a los importadores y compradores que calificaran los factores que estuvieran afectando a los precios. Junto con las preguntas, la USITC presentó una lista objetiva de factores extraída de su cuestionario genérico, dando al mismo tiempo la posibilidad de indicar otros factores. De este modo, la USITC formuló estas preguntas en términos imparciales y sin inducir las respuestas al cuestionario ni prejuzgar sobre ellas, como habría preferido Corea. Con ello, la USITC aseguró que su investigación fuera objetiva y, por lo tanto, estuviera en conformidad con el requisito del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que la autoridad competente base su determinación acerca del daño en pruebas *objetivas*.

145. Es más: muchas empresas que respondieron a los cuestionarios aprovecharon la oportunidad, en realidad, para mencionar "otros" factores. En los hechos, las respuestas indicaron que diversos compradores tenían conciencia de la importancia global de las actividades de producción y perforación del sector del petróleo y el gas; pero, como constató la USITC, sistemáticamente señalaron las *importaciones* como causa principal de la aguda disminución de los precios de las tuberías.⁹⁷ Además, la USITC no desconoció la importancia de la crisis del sector del petróleo y el gas como causa de daño y, en realidad, analizó ese factor exhaustivamente en su determinación.

Pregunta 13

En el párrafo 114, los Estados Unidos alegan que la USITC asegura "que el daño causado por todos y cada uno de los factores, en conjunto, no basta para romper el vínculo causal" (sin subrayar en el original). La norma de los Estados Unidos es que un aumento de las importaciones debe ser una causa "importante y no inferior a ninguna otra causa". ¿Cómo asegura este criterio que "todos los demás factores, en conjunto" no bastan para romper el vínculo causal? ¿No exige la legislación estadounidense la comparación de las importaciones con las demás causas individualmente, y no en conjunto?

⁹⁶ Los Estados Unidos señalan que la afirmación de Corea exagera las constataciones a que llegó la USITC, incluso al final de la investigación: la USITC no constató que la crisis del sector del petróleo y el gas fuera la principal causa del deterioro de la rama de producción estadounidense de tuberías, y en particular no constató una relación causal entre la crisis del sector del petróleo y el gas y la disminución de precios en el mercado interno de tuberías.

⁹⁷ Informe de la USITC, página I-26 y nota 163; y página I-30 y nota 186.

Respuesta

146. Como primera cuestión, los Estados Unidos señalan que la conformidad de la norma legal estadounidense con el Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato de esta diferencia. En consecuencia, en la medida en que Corea formule esta pregunta para impugnar las normas fijadas por la legislación de los Estados Unidos, la pregunta no es pertinente a la diferencia.

147. Lo que sí es pertinente a esta diferencia es que los Estados Unidos acreditaron que el análisis sobre la relación causal efectuado por la USITC en este asunto cumplió las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Tanto en sus comunicaciones escritas como en sus respuestas a las preguntas 23 y 25 del Grupo Especial, los Estados Unidos han explicado en qué forma el análisis de la relación causal realizado por la USITC aseguró que existiera una relación causal sustancial y genuina entre el aumento de las importaciones de tuberías y el daño grave, y que los efectos de otros factores no se atribuían a las importaciones ni rompían el vínculo causal. Los Estados Unidos también demostraron en sus comunicaciones escritas y sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial que explicaron ese análisis fundadamente en su informe.

148. Como ha quedado demostrado en este asunto, la USITC llevó a cabo un análisis en varias etapas acerca de la relación causal. En primer lugar determinó que el aumento de las importaciones era una causa importante de daño grave, es decir, que existía una relación causal definida entre las importaciones y el daño. Sólo después de haber constatado en primer lugar esa relación causal procedió a verificar su carácter genuino y sustancial y, al hacerlo, aseguró que no se atribuyeran a las importaciones los efectos de otras causas. Conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias no tiene importancia que la USITC haya examinado una sola causa posible diferente o muchas, a condición de que haya constatado que la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave permanecía intacta (o, para decirlo en los términos de la legislación estadounidense, era una causa sustancial) al cotejarla con cualquier otra causa.

149. El Órgano de Apelación ha declarado dos veces que el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que el aumento de las importaciones "aisladamente", o "en sí mismo y por sí solo" deba ser capaz de causar daño.⁹⁸ Por el contrario, el Órgano de Apelación ha reconocido que otros factores pueden contribuir "al mismo tiempo" a la situación de la rama de producción nacional.⁹⁹ Además, cuando "hay varios factores causales", la autoridad competente cumple las prescripciones sobre la relación causal y asegura la no atribución al separar e identificar los efectos de los diversos factores.¹⁰⁰ Como se indicó antes y en nuestras respuestas a las preguntas 23 a 25 del Grupo Especial, la USITC cumplió estos requisitos. El Acuerdo sobre Salvaguardias no exige nada más, y cualquier sugerencia de Corea en otro sentido carece de respaldo en el Acuerdo y en los informes del Órgano de Apelación que interpretan la norma en materia de relación causal a los efectos de las salvaguardias. En realidad, el Órgano de Apelación ha hecho hincapié en que el método y el criterio que siguen los Miembros para llevar a cabo el proceso de separación de los demás factores causales no está estipulado por el Acuerdo.¹⁰¹

⁹⁸ *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafos 169 a 171; *Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 79.

⁹⁹ *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 166; *Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 67, nota 19.

¹⁰⁰ *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafos 183 y 184.

¹⁰¹ *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 181.

Pregunta 14

En los párrafos 238 y 239, Corea expuso en los siguientes términos el dictamen de la integrante de la Comisión, Sra. Crawford, acerca de los efectos de *Lone Star* en los resultados alcanzados por la rama de producción en 1998:

238. En el caso de *Lone Star*, la Sra. Crawford observó que la empresa había imputado a las tuberías de conducción ciertos gastos propios de la producción de artículos que no parecían relacionados con la fabricación y venta de tuberías de conducción. La USITC hace un manejo confidencial de la descripción de esos artículos, por lo que Corea no conoce su naturaleza precisa ni sus efectos generales.

239. Sin embargo, la Sra. Crawford llega a la conclusión de que la imputación indebida dio lugar a una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción, sobre todo en el segundo semestre de 1998, por razones totalmente ajenas a las condiciones de la competencia en la industria de las tuberías de conducción, y mucho más aún a las importaciones de ese producto.

En el párrafo 101, los Estados Unidos afirman que Corea "cita en forma inexacta" a la Sra. Crawford. Según los Estados Unidos:

Con respecto a gastos efectuados por *Lone Star Steel*, la integrante de la Comisión Sra. Crawford dijo que los ingresos de explotación de la rama de producción "pueden inducir a error en cierta medida". La Sra. Crawford no llegó a la conclusión de que *Lone Star* había "imputado indebidamente" sus gastos, ni que ello "dio lugar a una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción", como afirma Corea.

Lo que realmente dijo la Sra. Crawford, en su texto completo, es lo siguiente:

Observo que los ingresos de explotación de 1998, según constan, pueden inducir a error en cierta medida. En 1998 *Lone Star* imputó *** de gastos por *** (principalmente por reducción en la explotación de su *** a favor de ***). Los resultados de esta decisión parecen haberse hecho sentir al máximo en el segundo semestre de 1998. Esta decisión tuvo una marcada repercusión en los gastos administrativos, de venta y de carácter general de la empresa y del conjunto de la rama de producción, reduciendo los ingresos de explotación de 1998 a 10,8 millones de dólares. (Determinación de la USITC, página I-13.)

Con referencia específica a los párrafos 238 y 239 de la comunicación escrita de Corea, rogamos indicar dónde "citó en forma inexacta" lo dicho por la Sra. Crawford. En segundo lugar, puesto que la Sra. Crawford parece sugerir que esos gastos no debieron imputarse a las tuberías de conducción y que la imputación determinó menores ingresos de explotación, tanto de *Lone Star* como del conjunto de la rama de producción, por razones que nada tienen que ver con las tuberías importadas, sírvanse facilitar la versión confidencial de la declaración de la Sra. Crawford o explicar en qué forma los párrafos 238 y 239 de la comunicación escrita de Corea no son una formulación exacta de sus dichos.

Respuesta

150. Los Estados Unidos se refirieron a una *cita inexacta* para no tener que recurrir al término más apropiado de *tergiversación*. Corea incurrió en ella doblemente en el párrafo 239 de su primera comunicación escrita. En primer lugar, la integrante de la Comisión Sra. Crawford en ningún lugar de su dictamen llegó a la conclusión de que *Lone Star* había "imputado indebidamente" gastos, como afirma Corea. En segundo lugar, la Sra. Crawford nunca llegó a la conclusión de que ello hubiera dado lugar a "una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción" como afirma Corea.

151. En su respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial, los Estados Unidos han explicado que si se añadiera el gasto cuestionado de *Lone Star* los ingresos de explotación totales de la rama de producción en 1998, de 10,8 millones de dólares, no aumentarían más del 20 por ciento, ni se incrementaría en más de 1 punto porcentual la relación entre los ingresos de explotación y las ventas netas de ese año, del 2,9 por ciento. En consecuencia, contrariamente a lo que afirma Corea en el párrafo 239 de su primera comunicación escrita, el gasto de *Lone Star* no dio lugar a "una reducción importante de los ingresos de explotación del conjunto de la rama de producción". Esto puede comprobarse comparando los ingresos de explotación de la rama de producción en 1997 con los que habría tenido en 1998 si el gasto de *Lone Star* se hubiera suprimido en toda la medida de los parámetros antes indicados:

	1997	1998	1998 (ajustado suprimiendo el gasto de <i>Lone Star</i> en toda la medida de los parámetros indicados)
Ingresos de explotación (en dólares)	34.662.000	10.768.000	12.922.000
Porcentaje respecto de las ventas	8,1	2,9	3,9

Fuente: Los datos correspondientes a 1997 y 1998 provienen del informe de la USITC, página II-27, cuadro 9.

152. Como lo pone de manifiesto este cuadro, si el gasto de *Lone Star* se suprimiera en toda la medida de los parámetros del 20 por ciento y 1 punto porcentual, los ingresos de explotación de la rama de producción nacional y su proporción respecto de las ventas igual habrían registrado entre 1997 y 1998 una caída precipitada (del 63 por ciento). Por último, debe señalarse que los cinco miembros de la Comisión que constataron la existencia y la amenaza de daño grave no llegaron a la conclusión de que el gasto de *Lone Star* se imputó indebidamente a la producción de tuberías.

153. Por otra parte, volvemos a señalar que, por muchas veces que Corea cite el dictamen de la Sra. Crawford, éste carece de efectos jurídicos en la diferencia porque no constituye la constatación de la autoridad competente.

Pregunta 15

Los Estados Unidos alegan que Corea "recibió información de la medida" el 11 de febrero, 17 días antes de la fecha en que debía entrar en vigor (párrafo 234 de la comunicación de los Estados Unidos). Corea tuvo noticia de la medida a través de un comunicado de prensa del 11 de febrero. No hubo ninguna otra notificación especial anterior. Los Estados Unidos alegan también que Corea pudo haber celebrado las consultas previstas en el párrafo 3 del artículo 12 después del comunicado de prensa y antes de la entrada en vigor de la medida (*ibid.*, párrafo 238). ¿Existe algún antecedente en que el Gobierno de los Estados Unidos haya modificado una medida de defensa comercial después de haberla anunciado a través de un comunicado de prensa emitido por el Presidente de los Estados Unidos y antes de la fecha de su entrada en vigor?

Respuesta

154. Antes de este asunto, los Estados Unidos impusieron medidas de salvaguardia con arreglo al Acuerdo sobre la OMC en tres oportunidades. En ninguno de esos casos modificaron la medida anunciada antes de su aplicación.

155. Los Estados Unidos cuestionan la pertinencia de la pregunta formulada por Corea. Esta diferencia se refiere a la decisión adoptada por los Estados Unidos respecto de una medida de salvaguardia referente a los tubos. No consideramos que los actos del Presidente en relación con medidas de salvaguardia anteriores indiquen las perspectivas de su reacción ante consultas entabladas en este caso. Al respecto es de gran pertinencia el hecho de que otro Miembro efectivamente entabló consultas entre el anuncio y la aplicación de la medida de salvaguardia referente a los tubos.¹⁰²

156. En la medida en que Corea considere que la práctica seguida en el pasado por el Presidente podría respaldar su opinión de que "no tenía posibilidad real alguna de discutir la medida propuesta antes de que se la impusiera", tal argumento es irrelevante. El párrafo 3 del artículo 12 obliga a los Estados Unidos a "dar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate ...". La opinión de *Corea* de que las consultas no habrían dado "posibilidad real" no afecta a la cuestión de si los *Estados Unidos* cumplieron o no esta obligación. En realidad, no resulta fácil advertir de qué modo podrían los Miembros cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 si el pesimismo de otro Miembro sobre el éxito de las consultas pudiera demostrar en sí mismo un incumplimiento de esa disposición.

¹⁰² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 238, nota 265.

Cuadro X-1

Tubos soldados: promedios ponderados de precios f.o.b. y cantidades de los productos 1 y 2
nacionales e importados, por trimestres (enero de 1994 a junio de 1999)

Período	Producto 1				Producto 2			
	Estados Unidos		Importado		Estados Unidos		Importado	
	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)
1994:								
Enero-marzo	478	5.158	---	---	472	4.304	***	***
Abril-junio	485	5.730	***	***	472	5.405	***	***
Julio-septiembre	496	5.038	***	***	477	4.654	***	***
Octubre-diciembre	517	4.854	377	160	488	4.469	***	***
1995:								
Enero-marzo	536	4.824	371	716	512	4.072	***	***
Abril-junio	522	5.475	***	***	514	4.247	***	***
Julio-septiembre	503	4.005	---	---	511	4.062	***	***
Octubre-diciembre	493	4.004	***	***	506	5.052	***	***
1996:								
Enero-marzo	471	3.505	---	---	487	4.240	***	***
Abril-junio	482	6.149	***	***	489	6.841	***	***
Julio-septiembre	494	4.454	407	594	499	5.403	456	1.765
Octubre-diciembre	507	5.370	***	***	500	6.151	455	1.862
1997:								
Enero-marzo	528	4.866	432	379	532	4.187	470	1.806
Abril-junio	545	4.479	***	***	547	5.220	429	2.312
Julio-septiembre	549	7.449	469	929	547	2.514	470	2.317
Octubre-diciembre	552	5.016	***	***	560	2.928	457	2.809
1998:								
Enero-marzo	543	4.507	***	***	558	4.427	475	1.741
Abril-junio	533	6.795	***	***	528	2.756	440	2.186
Julio-septiembre	509	2.333	443	900	490	1.970	421	1.638
Octubre-diciembre	480	2.618	***	***	455	2.022	402	3.718
1999:								
Enero-marzo	422	2.426	***	***	440	3.364	376	2.068
Abril-junio	394	3.977	***	***	414	3.008	339	3.650

Nota: "---" significa que no se dispone de datos y "****" significa que los datos no se indican para proteger información comercial confidencial, cuando un 75 por ciento o más de los datos proviene de una sola empresa o el 90 por ciento o más proviene de dos empresas.

Fuente: Cuadro compilado mediante datos presentados en las respuestas a cuestionarios de la Comisión.

Cuadro X-2

Tubos soldados: promedios ponderados de precios f.o.b. y cantidades de los productos 3 y 4 nacionales e importados, por trimestres (enero de 1994 a junio de 1999)

Período	Producto 3				Producto 4			
	Estados Unidos		Importado		Estados Unidos		Importado	
	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)
1994:								
Enero-marzo	457	6.254	424	2.089	466	3.576	426	181
Abril-junio	463	7.699	436	620	477	4.120	453	503
Julio-septiembre	473	5.589	***	***	485	6.976	461	538
Octubre-diciembre	482	5.598	444	2.036	506	6.702	465	1.143
1995:								
Enero-marzo	509	6.354	439	2.830	511	4.290	470	824
Abril-junio	510	5.984	471	3.710	515	2.716	***	***
Julio-septiembre	531	6.555	481	1.338	503	4.385	495	498
Octubre-diciembre	497	5.472	***	***	489	3.929	***	***
1996:								
Enero-marzo	531	6.882	***	***	478	4.709	***	***
Abril-junio	519	8.208	484	854	491	8.066	***	***
Julio-septiembre	536	7.418	445	1.401	483	7.529	***	***
Octubre-diciembre	535	6.932	465	2.370	490	5.328	***	***
1997:								
Enero-marzo	519	3.797	463	1.524	504	6.943	***	***
Abril-junio	536	5.528	444	2.059	507	6.678	***	***
Julio-septiembre	548	3.026	457	2.661	551	9.569	***	***
Octubre-diciembre	535	5.185	466	2.548	516	4.878	486	242
1998:								
Enero-marzo	544	4.169	474	1.370	530	6.339	***	***
Abril-junio	504	6.663	456	2.822	506	4.536	426	528
Julio-septiembre	496	4.605	416	2.650	441	1.920	***	***
Octubre-diciembre	448	2.383	417	4.243	466	1.929	407	678
1999:								
Enero-marzo	398	3.617	370	1.772	399	2.418	***	***
Abril-junio	383	4.828	339	2.889	375	2.706	377	468

Nota: "---" significa que no se dispone de datos y "****" significa que los datos no se indican para proteger información comercial confidencial, cuando un 75 por ciento o más de los datos proviene de una sola empresa o el 90 por ciento o más proviene de dos empresas.

Fuente: Cuadro compilado mediante datos presentados en las respuestas a cuestionarios de la Comisión.

Cuadro X-3

Tubos soldados: promedios ponderados de precios f.o.b. y cantidades de los productos 5 y 6 nacionales e importados, por trimestres (enero de 1994 a junio de 1999)

Período	Producto 5				Producto 6			
	Estados Unidos		Importado		Estados Unidos		Importado	
	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)	Precio (\$ por tonelada)	Cantidad (toneladas)
1994:								
Enero-marzo	460	2.018	435	588	494	3.276	---	---
Abril-junio	452	5.942	415	620	494	3.736	---	---
Julio-septiembre	460	4.990	438	614	504	2.616	---	---
Octubre-diciembre	477	3.158	438	1.967	511	4.444	***	***
1995:								
Enero-marzo	516	4.104	***	***	500	4.090	---	---
Abril-junio	508	5.232	499	1.994	497	3.092	---	---
Julio-septiembre	507	5.618	497	377	497	3.032	***	***
Octubre-diciembre	516	4.350	490	353	497	3.008	---	---
1996:								
Enero-marzo	482	5.991	458	230	480	1.578	---	---
Abril-junio	484	6.059	473	566	487	5.312	---	---
Julio-septiembre	445	9.999	445	1.232	494	5.372	---	---
Octubre-diciembre	481	7.127	467	950	516	2.500	***	***
1997:								
Enero-marzo	476	2.301	502	1.396	522	3.576	***	***
Abril-junio	442	8.986	440	866	510	4.448	---	---
Julio-septiembre	468	6.578	468	418	513	4.754	---	---
Octubre-diciembre	455	12.843	453	1.039	507	6.326	***	***
1998:								
Enero-marzo	459	12.661	491	1.447	525	8.527	***	***
Abril-junio	449	17.285	448	1.468	530	5.423	---	---
Julio-septiembre	429	11.239	450	2.008	498	2.749	---	---
Octubre-diciembre	404	3.140	393	1.392	483	2.544	***	***
1999:								
Enero-marzo	385	1.886	393	1.273	382	2.648	---	---
Abril-junio	347	10.174	317	1.111	379	4.732	***	***

Nota: "----" significa que no se dispone de datos y "****" significa que los datos no se indican para proteger información comercial confidencial, cuando un 75 por ciento o más de los datos proviene de una sola empresa o el 90 por ciento o más proviene de dos empresas.

Fuente: Cuadro compilado mediante datos presentados en las respuestas a cuestionarios de la Comisión.

ANEXO B-3

RESPUESTAS DEL CANADÁ A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

I. PREGUNTAS DIRIGIDAS AL CANADÁ

i) *Exclusión del Canadá y México*

Pregunta 1 [DIRIGIDA SÓLO AL CANADÁ]

El Canadá alega (párrafo 9) que "las medidas de salvaguardia aplicadas en virtud del artículo XIX no figuran entre las medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a que los participantes en una zona de libre comercio mantengan entre sí". En ese caso, ¿por qué permite el TLCAN que se apliquen medidas de salvaguardia entre sus miembros si se cumplen determinadas condiciones?

Respuesta

1. El Canadá está de acuerdo con la posición de los Estados Unidos según la cual el hecho de que el artículo XIX no figure entre los mencionados en el párrafo 8 b) del artículo XXIV significa, implícitamente, que las medidas de salvaguardia deben formar parte de la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" en las zonas de libre comercio. Pero esto no significa que las medidas de salvaguardia entre miembros de una zona de libre comercio estén prohibidas. La forma en que funciona la exclusión respecto de las salvaguardias en el TLCAN está en conformidad con esta posición, porque el artículo 802 establece, como regla general, que esas medidas no deben adoptarse por una parte en el Tratado contra otra. El grado en que pueden tomarse medidas de salvaguardia contra otra parte en el TLCAN está limitado a las circunstancias que establece su artículo 802.

Pregunta 2 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)?

Respuesta

2. Aunque esto puede representar un argumento diferente del planteado por el Canadá, el hecho de que tanto las medidas de salvaguardia del artículo XIX como las medidas del artículo XI puedan tomar la forma de restricciones cuantitativas puede dar otro fundamento para la conclusión de que, en determinadas condiciones, las medidas de salvaguardia pueden estar permitidas entre miembros de una zona de libre comercio.

Pregunta 3 [DIRIGIDA AL CANADÁ Y MÉXICO]

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera

introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". ¿Se habría impedido la formación del TLCAN si las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir la exención respecto de las salvaguardias que se establece en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿por qué las partes en el TLCAN no están excluidas automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por otro miembro del TLCAN?

Respuesta

3. El TLCAN refleja un complejo equilibrio de elementos múltiples, que incluyen sus disposiciones sobre salvaguardias, que formaron parte del Tratado en el momento de su entrada en vigor y que constituyen las obligaciones sustantivas que se encuentran en el texto definitivo del Acuerdo. Como ya se ha señalado, el artículo 802 dispone, como regla general, que no deben tomarse medidas de salvaguardia contra otra de las partes en el TLCAN. Sin embargo, en conformidad con el párrafo 8 b) del artículo XXIV, el artículo 802 permite esas medidas en circunstancias limitadas.

Pregunta 4 [DIRIGIDA A TODOS]

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados de una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

4. Como se indicó en la respuesta a la pregunta 1, el Canadá está de acuerdo con la posición de los Estados Unidos según la cual el hecho de que el artículo XIX no figure entre los mencionados en el párrafo 8 b) del artículo XXIV significa, implícitamente, que las medidas de salvaguardia deben formar parte de la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" en las zonas de libre comercio. Pero esto no significa que las medidas de salvaguardia entre miembros de una zona de libre comercio estén prohibidas. La forma en que funciona la exclusión respecto de las salvaguardias en el TLCAN está en conformidad con esta posición, porque establece como regla general que esas medidas no deben adoptarse por una parte en el Tratado contra otra. El grado en que pueden tomarse medidas de salvaguardia contra otra parte en el TLCAN está limitado a las circunstancias que establece su artículo 802.

Pregunta 5 [DIRIGIDA A TODOS]

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido 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'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

5. A juicio del Canadá, las observaciones del Órgano de Apelación que se encuentran en el párrafo 106 de su informe sobre el asunto *Argentina - Calzado* sólo se aplican a las tres primeras frases de la nota 1 a pie de página, que se refieren específicamente a las uniones aduaneras y a las medidas adoptadas por Estados miembros de una unión aduanera. La última frase de esa nota no menciona concretamente las uniones aduaneras y, por lo tanto, debidamente interpretada, se aplica tanto a las uniones aduaneras como a las zonas de libre comercio.

Pregunta 6 [DIRIGIDA A TODOS]

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

6. Con respecto a la última frase de la nota 1 a pie de página, el Canadá señala que, por su redacción, se aplica a la totalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, su ubicación no influye en su interpretación ni en el hecho de que corresponde a la interpretación de todo el Acuerdo.

7. En las comunicaciones del Canadá sobre este asunto se trató la cuestión de la exclusión del Canadá respecto de esta medida de salvaguardia. Por lo tanto, el Canadá no tiene observaciones que formular en este momento acerca de las preguntas 7 a 13 del Grupo Especial.

II. PREGUNTA DIRIGIDA POR COREA A MÉXICO Y EL CANADÁ

Pregunta 14

¿Estableció el TLCAN la "eliminación" de las medidas de salvaguardia entre sus miembros, o es ésa una decisión que debe tomarse caso por caso y producto por producto?

Respuesta

8. Como se indicó en las respuestas del Canadá a las tres primeras preguntas del Grupo Especial, *supra*, en conformidad con las obligaciones de los miembros del TLCAN en el marco de la OMC, el artículo 802 del TLCAN dispone, como regla general, que no deben tomarse medidas de salvaguardia contra otras partes en el Tratado. El grado en que pueden adoptarse medidas de salvaguardia contra otra parte en el TLCAN está limitado a las circunstancias establecidas en el artículo 802 del TLCAN, que se determinan caso por caso.

ANEXO B-4

RESPUESTAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

ESTAS PREGUNTAS TIENEN POR OBJETO FACILITAR LA LABOR DEL GRUPO ESPECIAL Y NO SUPONEN DE SU PARTE PREJUZGAMIENTO ALGUNO SOBRE LAS CONSTATAciones ACERCA DE LA CUESTIÓN QUE LE ESTÁ SOMETIDA

i) Exclusión del Canadá y México

Pregunta 1 [DIRIGIDA SÓLO AL CANADÁ]

El Canadá alega (párrafo 9) que "las medidas de salvaguardia aplicadas en virtud del artículo XIX no figuran entre las medidas que el párrafo 8 del artículo XXIV autoriza expresamente a que los participantes en una zona de libre comercio mantengan entre sí". En ese caso, ¿por qué permite el TLCAN que se apliquen medidas de salvaguardia entre sus miembros si se cumplen determinadas condiciones?

Pregunta 2 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)?

Respuesta

1. Véase el análisis al respecto en la respuesta a la pregunta 4.

Pregunta 3 [DIRIGIDA AL CANADÁ Y MÉXICO]

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". ¿Se habría impedido la formación del TLCAN si las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir la exención respecto de las salvaguardias que se establece en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿por qué las partes en el TLCAN no están excluidas automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por otro miembro del TLCAN?

Pregunta 4 [DIRIGIDA A TODOS]

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los

Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados de una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Observaciones generales

2. Las CE desean reiterar lo que ya expusieron al Grupo Especial en su declaración oral; es decir, que el Grupo Especial no necesita decidir en estos procedimientos la relación entre el artículo XXIV y el artículo XIX del GATT de 1994.¹ La cuestión en controversia en estos procedimientos consiste en si fue o no correcta la exclusión de las importaciones provenientes del Canadá y de México del alcance de las medidas de salvaguardia en la investigación referente a los tubos. Las CE exhortan también al Grupo Especial a no resolver con carácter general acerca de la relación entre el artículo XXIV y el artículo XIX porque esa cuestión plantea problemas complejos que no pueden debatirse cabalmente en el curso de estas actuaciones.

3. Sin embargo, la decisión del Grupo Especial sobre este punto no requiere una decisión sobre la cuestión de principio referente a si un miembro de una zona de libre comercio, con arreglo al artículo XXIV del GATT, puede o debe excluir legítimamente del alcance de una medida de salvaguardia a sus asociados en tal zona.

4. En realidad, los hechos se presentan en este caso de tal modo que permiten al Grupo Especial decidir sobre la base de los informes anteriores del Órgano de Apelación, en particular el informe sobre el asunto *Argentina - Calzado*.² En ese asunto, las autoridades investigadoras habían incluido en la investigación importaciones provenientes de asociados en una unión aduanera, e incluso formularon una constatación de "existencia de daño grave" basada, entre otros elementos, en esas importaciones. A pesar de ello, finalmente excluyeron esas importaciones del alcance de la medida.

5. Frente a esa situación de hecho, el Órgano de Apelación reconoció, en el asunto *Argentina - Calzado*, que debe existir un "paralelismo" entre los productos abarcados en una investigación y los productos alcanzados por una medida de salvaguardia. Además, el Órgano de Apelación constató que, como ese paralelismo se había roto por la Argentina, tal cosa resultaba contraria a las prescripciones del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

"112. Aunque el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 establecen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia y los requisitos relativos al alcance de una *investigación* en materia de salvaguardia, estas disposiciones no resuelven la cuestión del alcance de la *aplicación* de una medida de salvaguardia. En ese contexto, el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece:

¹ Declaración oral de las CE, párrafos 9 a 27.

² Para un ejemplo reciente en que la similitud con un asunto examinado antes dio lugar a que el Órgano de Apelación resolviese en la misma forma, véase *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia* ("*Estados Unidos - Carne de cordero*"), WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, 1º de mayo de 2001, párrafo 170. El Órgano de Apelación también examinó un caso de ruptura del paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de una medida de salvaguardia en el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* ("*Estados Unidos - Gluten de trigo*"), WT/DS166/AB/R, 22 de diciembre de 2000.

Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

Como hemos observado, en el caso presente la Argentina aplicó las medidas de salvaguardia en cuestión después de realizar una investigación sobre los productos importados en el territorio argentino y sobre los efectos de esas importaciones en la rama de producción nacional de la Argentina. Al aplicar medidas de salvaguardia basadas en la investigación realizada en este caso, la Argentina también debió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR".³(sin subrayar en el original)

6. De este modo, el Órgano de Apelación indicó claramente que el paralelismo, y en particular la inclusión en la medida de las importaciones investigadas provenientes de todas las fuentes, también está requerido por el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, *a contrario sensu*, por lo menos cuando no se respete ese paralelismo se habrá violado también lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.

7. Como señalaron las CE en su declaración oral⁴, en el caso en examen la USITC investigó también las importaciones provenientes del Canadá y México y hasta tuvo en cuenta esas importaciones al llegar a la determinación general sobre el daño grave. Sin embargo, excluyó después del alcance de la medida de salvaguardia las importaciones provenientes del Canadá y México.

8. Teniendo en cuenta la estrecha similitud de situación entre las investigaciones de los asuntos *Argentina - Calzado* y *Estados Unidos - Tubos*, se aplican en el caso presente las mismas conclusiones que el Órgano de Apelación extrajo en el caso *Argentina - Calzado*. En consecuencia, ya sobre esa base y sin entrar en la cuestión general de la relación entre el artículo XXIV y el artículo XIX del GATT de 1994, el Grupo Especial debe llegar a una conclusión favorable a Corea y determinar que los Estados Unidos, al no respetar el paralelismo entre la investigación y la medida, incurrieron en infracción del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Respuesta a las preguntas 2 y 4

9. Las CE no consideran que la imposición de medidas de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio sea incompatible con el concepto de ésta. Las CE consideran, además, que existen dos vicios fundamentales en el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de referencia al artículo XIX en el párrafo 8 b) del artículo XXIV determina que los Miembros de la OMC deben excluir del alcance de las medidas de salvaguardia a sus asociados en zonas de libre comercio.

10. En primer lugar, esta defensa invocada por los Estados Unidos no es procedente en este caso. El párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 es, por su naturaleza, una norma de definición, que establece las condiciones necesarias para que pueda existir una zona de libre comercio y, en sí misma, no impone obligaciones a los Miembros de la OMC.⁵ En particular, no impone la obligación de excluir de las medidas de protección a los asociados en una zona de libre comercio, ni establece las

³ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("*Argentina - Calzado*"), WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 112.

⁴ Declaración oral de las CE, párrafos 12 a 19.

⁵ El Órgano de Apelación formuló la misma distinción en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, párrafo 133.

condiciones hipotéticas en que puede concederse tal exclusión. Por otra parte, la mención expresa que figura en el párrafo 8 b) del artículo XXIV del mantenimiento de ciertas medidas restrictivas entre asociados en una zona de libre comercio se refiere a restricciones compatibles con el régimen de la OMC (puesto que la disposición se refiere a medidas "autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX").

11. El fundamento jurídico de la prohibición de las medidas restrictivas incompatibles con el régimen de la OMC (y, por lo tanto, la obligación de eliminarlas) se encuentra (incluso para los asociados en una zona de libre comercio), no en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, sino en todas las disposiciones respectivas del GATT de 1994. En otras palabras: no había necesidad alguna de reglamentar en el párrafo 8 b) del artículo XXIV la eliminación de las medidas incompatibles con el régimen de la OMC entre los asociados en una zona de libre comercio, puesto que esa obligación ya figura establecida con efectos aplicables a todos los Miembros de la OMC en otras disposiciones del GATT.

12. El análisis correspondiente al párrafo 8 b) del artículo XXIV supone, por lo tanto, la compatibilidad con el régimen de la OMC de la medida restrictiva en examen. De este modo, el Grupo Especial sólo debería efectuar un análisis acerca de si la exclusión de asociados en una zona de libre comercio respecto de una medida de salvaguardia es o no legítima después de haber examinado las demás alegaciones formuladas contra la investigación de los Estados Unidos y la medida referente a los tubos, y sólo en el caso de haber llegado a la conclusión de que esas otras alegaciones no son fundadas (es decir, después de que el Grupo Especial hubiese llegado a la conclusión de que la investigación de la USITC y la medida estuvieron en conformidad con las prescripciones para la imposición de medidas de salvaguardia que figuran tanto en el artículo XIX del GATT de 1994 como en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que Corea alega que han sido violadas). En opinión de las CE, como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos contra las importaciones de tuberías es incompatible con el régimen de la OMC en diferentes aspectos, tal análisis claramente no corresponde en el caso presente.⁶

13. Aun suponiendo, a los efectos de la discusión, que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos referente a los tubos fuera, por lo demás, compatible con el régimen de la OMC y, en consecuencia, el argumento de los Estados Unidos fuera pertinente, ese argumento tiene como segundo vicio el de que carece de todo respaldo en el propósito y la estructura generales de las respectivas disposiciones del GATT de 1994 y no es compatible con ellos.

14. Tal vez el método más apropiado para abordar la cuestión consista en empezar por tratar la definición de las zonas de libre comercio en el GATT de 1994. La definición se encuentra en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, conforme al cual:

"b) Se entenderá por zona 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 comerciales de los

⁶ Las CE tienen presente que en el asunto *Turquía - Textiles* el Órgano de Apelación constató que una unión aduanera podía mantener medidas incompatibles con el régimen de la OMC respecto de los intercambios con terceros en caso de cumplirse determinadas condiciones (informe del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido* ("*Turquía - Textiles*"), WT/DS34/AB/R, 22 de octubre de 1999, párrafo 58). A juicio de las CE, en la medida en que esas constataciones pueden aplicarse al caso presente, la medida de los Estados Unidos no cumple las condiciones exigidas por el Órgano de Apelación porque que no fue adoptada al constituirse el TLCAN ni tampoco se ha acreditado que fuese necesaria para su formación.

productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio" [sin subrayar en el original].

15. Cabe recordar lo que observó el Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*⁷:

"El inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV establece el criterio general aplicable al *comercio interior* entre los miembros constitutivos para determinar la existencia de una 'unión aduanera'. Exige a los miembros constitutivos de una unión aduanera que eliminen 'los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas' con respecto 'a lo esencial de los intercambios comerciales' entre ellos."

Del mismo modo, el párrafo 8 b) del artículo XXIV establece la norma para los intercambios internos entre miembros de zonas de libre comercio exigiendo que en ellas: a) se eliminen reglamentaciones comerciales restrictivas; y b) esa eliminación abarque lo esencial de los intercambios comerciales entre los miembros de la zona.

16. También cabe remitirse a lo observado por el Órgano de Apelación respecto de la cláusula sobre "lo esencial de los intercambios comerciales" que figura en el párrafo 8 a) del artículo XXIV:

"Ni las PARTES CONTRATANTES del GATT ni los Miembros de la OMC han llegado jamás a un acuerdo sobre la interpretación del término 'esencial' en esta disposición.¹⁴ Con todo, es evidente que 'lo esencial de los intercambios comerciales' no significa lo mismo que *todos* los intercambios comerciales.⁸

¹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.148."

17. Por consiguiente, la cláusula sobre "lo esencial de los intercambios comerciales", conforme a la interpretación del Órgano de Apelación, supone ya que el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 no impone una obligación absoluta de eliminar todas las medidas restrictivas. Por lo tanto, en la medida en que una zona de libre comercio se mantenga dentro del margen de "la liberalización de lo esencial de los intercambios comerciales", cabe sostener que los demás intercambios no liberalizados pueden permanecer en esa situación como consecuencia de la aplicación de medidas de salvaguardia.

18. Esta conclusión está corroborada también, en las circunstancias del caso actual, por el hecho de que las propias partes en el TLCAN no convirtieron en obligación absoluta la exclusión recíproca respecto de las medidas de salvaguardia. En lugar de ello, en el párrafo 1 del artículo 802 del TLCAN establecieron la posibilidad de su inclusión en determinadas circunstancias.⁹ Si existiera una

⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Turquía - Textiles*, párrafo 48.

⁸ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Turquía - Textiles*, párrafo 48.

⁹ El párrafo 1 del artículo 802 del TLCAN, en la parte pertinente, dice así:

"Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que: a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones."

obligación absoluta de excluir a los asociados (lo que no ocurre), toda vez que se aplicase esta disposición los propios asociados en el TLCAN violarían el artículo XXIV.¹⁰

19. Del mismo modo, si se tomase literalmente el argumento de los Estados Unidos y todas las salvaguardias tuviesen que eliminarse entre los asociados en zonas de libre comercio como condición para el establecimiento de éstas, también estarían prohibidas las cláusulas de salvaguardia bilaterales, como la establecida en el artículo 801 del TLCAN.

20. Existen otras razones por las que no resulta convincente el argumento de los Estados Unidos según el cual no deben aplicarse medidas de salvaguardia entre partes en una zona de libre comercio porque el artículo XIX del GATT de 1994 no figura mencionado expresamente en el párrafo 8 del artículo XXIV.

21. En primer lugar, el artículo XIX no es la única disposición que permite medidas comerciales restrictivas no mencionadas en el párrafo 8 b) del artículo XXIV. Si fuese acertado el razonamiento de los Estados Unidos, tampoco podrían aplicarse nunca entre asociados en zonas de libre comercio otras medidas, como las previstas en el artículo VI del GATT de 1994 (complementado, aclarado y modificado por el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC). Y hay algo que tal vez sea aún más obvio: la omisión de toda referencia al artículo XXI del GATT de 1994 (Excepciones relativas a la seguridad) en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, en agudo contraste con la referencia al artículo XX (Excepciones generales), difícilmente puede interpretarse en el sentido de que los asociados en una zona de libre comercio están impedidos de apoyarse en esa disposición en el caso de una situación que requiera la protección de la seguridad nacional y que involucre, en particular, a países asociados en una zona de libre comercio.

22. La pregunta 2 del Grupo Especial insinúa otra consecuencia que tendría la adopción de la interpretación de los Estados Unidos y que no sería razonable. El punto de vista de las CE a ese respecto es que, teniendo en cuenta que las medidas de salvaguardia adoptadas en conformidad con el artículo XIX pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas comprendidas en el artículo XI del GATT de 1994, no es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén autorizadas entre asociados en una zona de libre comercio mientras que sí lo están las medidas del artículo XI.

23. Si pueden mantenerse en forma permanente restricciones cuantitativas (como cuando se basan en el párrafo 2 del artículo XI), con mayor razón tiene que ser posible aplicarlas por fundamentos de "urgencia".

24. Lo mismo cabe decir, como mínimo, de todas las medidas basadas en las disposiciones del GATT enumeradas en el párrafo 8 b) del artículo XXIV, así como de las que toman la forma de aumentos de derechos de aduana: se adopten o no por motivos de salvaguardia, no debe existir obligación de excluir a los asociados en zonas de libre comercio.

25. No resulta convincente, por lo tanto, extraer la conclusión de que la lista de medidas comerciales restrictivas cuyo mantenimiento entre los asociados en una zona de libre comercio está expresamente autorizada por el párrafo 8 b) del artículo XXIV tiene por objeto ser exhaustiva.

¹⁰ Esto ocurre tanto más porque, si se cumplen las dos condiciones del párrafo 1 del artículo 802, las partes en el TLCAN están facultadas para incluir las importaciones provenientes de sus países asociados independientemente de que ello dé lugar o no a que la liberalización se reduzca por debajo del umbral de "lo esencial de los intercambios comerciales". No es verosímil que los asociados en el TLCAN hubieran convenido en tal texto si hubiesen tenido la convicción de que el artículo XXIV establecía una obligación absoluta de excluir a los asociados en zonas de libre comercio de las medidas de salvaguardia.

26. Lo que es más fundamental: no está claro que la adopción de medidas de salvaguardia, que por su naturaleza misma son recursos temporales y extraordinarios destinados a hacer frente a una situación de urgencia excepcional¹¹, equivalga a volver a introducir restricciones comerciales a las que se aplique el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 y, en consecuencia, sea contraria a la obligación de liberalizar los intercambios entre los asociados en una zona de libre comercio. Como se aclara en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994, la adopción de una medida de salvaguardia (compatible con el GATT) en una forma distinta de la modificación de una concesión arancelaria equivale a "suspender total o parcialmente la obligación 'temporalmente'"¹² "en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir ese daño [grave]".

27. No puede descartarse la posibilidad de que, entre las obligaciones que pueden suspenderse temporalmente por razones de salvaguardia, figure también la obligación prevista en el párrafo 8 b) del artículo XXIV de eliminar restricciones entre los países asociados en una zona de libre comercio. Pero esto no equivale a afirmar que se esté violando tal obligación.

28. Se deduce de lo anterior que, aun tomando aisladamente el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994, es decir, sin vincularlo con el Acuerdo sobre Salvaguardias, no hay ninguna obligación absoluta de que los miembros de una zona de libre comercio excluyan a sus asociados en ella del alcance de sus medidas de salvaguardia.

Pregunta 5 [DIRIGIDA A TODOS]

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido 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'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Pregunta 6 [DIRIGIDA A TODOS]

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuestas a las preguntas 5 y 6

29. A juicio de las CE, el argumento de los Estados Unidos no se justifica. La nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias no es procedente para resolver si un miembro de una zona de libre comercio está o no facultado para apartarse del régimen NMF excluyendo de las medidas de salvaguardia que adopte a sus asociados en la zona de libre comercio.

¹¹ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafos 93 y 94.

¹² Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Productos lácteos*"), WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafos 86 y 88; e informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 93.

30. La nota 1 a pie de página no es procedente para resolver la cuestión sometida al Grupo Especial por razones que atañen tanto a su interpretación textual como a la contextual.

31. En cuanto al sentido corriente de la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias, sus tres primeras frases se refieren expresa y exclusivamente a la situación de las uniones aduaneras. A juicio de las CE, esto es un primer indicio de que la nota tiene por objeto referirse a las uniones aduaneras y a las cuestiones concretas que se planteen en la aplicación de medidas de salvaguardia cuando intervienen uniones aduaneras.

32. La circunstancia de que la última frase de la nota 1 a pie de página se refiera en términos generales a la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994, que no resulta afectado, debe vincularse con el resto del texto de la nota a pie de página y no modifica su alcance general.

33. Así lo confirma, por ejemplo, la constatación del Órgano de Apelación en el párrafo 106 del asunto *Argentina - Calzado*, que está expresada sin reservas y se aplica a la totalidad del contenido de la nota 1 a pie de página. Ese párrafo, junto con el pasaje del informe del Grupo Especial que el Órgano de Apelación criticó en el párrafo anterior, merece citarse íntegramente:

"105. Por último, el Grupo Especial concluyó lo siguiente:

[...] habida cuenta del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XXIV del GATT, llegamos a la conclusión de que en el caso de una unión aduanera la aplicación de una medida de salvaguardia sólo a fuentes de suministro de terceros países no puede justificarse sobre la base de una investigación de un determinado Estado miembro que comprueba la existencia o amenaza de un daño grave causado por las importaciones procedentes de todas las fuentes de suministro tanto internas como externas a una unión aduanera.⁹⁴

⁹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.102.

106. Cuestionamos la suposición implícita del Grupo Especial, de que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias se aplica a los hechos del asunto que examinamos*. El sentido corriente de la primera frase de la nota 1 es, a nuestro juicio, 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'.⁹⁵ Según los hechos del caso que nos ocupa, la Argentina aplicó la medida de salvaguardia en cuestión después de una investigación efectuada por las autoridades argentinas sobre los efectos en la rama de producción argentina de las importaciones procedentes de todas las fuentes.

⁹⁵ También observamos que la nota 1 se refiere al término "Miembro" del párrafo 1 del artículo 2, que, según se entiende corrientemente, alude a un Miembro de la OMC."

34. Así, en el párrafo 106 de su informe, el Órgano de Apelación entendió que la primera frase de la nota 1 a pie de página determina el alcance de toda la nota y de esa primera frase extrajo una conclusión referente a la totalidad de la nota.

Concretamente, el Órgano de Apelación determinó que el objeto de la nota a pie de página consiste en las medidas de salvaguardia adoptadas por uniones aduaneras (y no por uno de los miembros que las constituyen).

35. La conclusión del Órgano de Apelación fue que toda la nota a pie de página era irrelevante respecto del asunto, que se refería a si la última frase de la nota podía o no invocarse por la Argentina (y no por la unión aduanera de la que formaba parte) para justificar la exclusión de sus asociados en la unión aduanera de la aplicación de la medida.

El Órgano de Apelación consideró que el hecho de que la medida de salvaguardia en examen no pudiera imputarse a una unión aduanera bastaba para excluir la pertinencia de la nota a pie de página.

36. La cuestión que el Grupo Especial tiene ante sí en estos procedimientos es la misma que se planteó al Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, y que se trató en el párrafo 106 de su informe. Como se recuerda, en ese caso se trataba de la posibilidad de que la Argentina, en su condición de miembro de una unión aduanera, se basara en la nota 1 a pie de página para excluir a un país asociado en la unión aduanera del alcance de una medida de salvaguardia. Del mismo modo, en este caso la cuestión planteada es si un miembro de una zona de libre comercio puede o no invocar, en lugar de hacerlo la propia zona de libre comercio, la última frase de la nota a pie de página para excluir de la aplicación de su medida de salvaguardia a sus asociados en la zona.

37. Si el Órgano de Apelación consideró que la nota a pie de página, a pesar de referirse a las uniones aduaneras, no era pertinente a las medidas adoptadas por los miembros de uniones aduaneras, con más razón no puede ser pertinente a las medidas adoptadas por los miembros de zonas de libre comercio, que ni siquiera figuran mencionadas en esa nota.¹³

38. Por otra parte, si la última frase de la nota 1 a pie de página tuviese el alcance general y el significado que le atribuyen los Estados Unidos, el Órgano de Apelación habría podido aplicarla también al caso planteado en el asunto *Argentina - Calzado*.

39. Contribuye a confirmar que la nota 1 a pie de página no es pertinente para resolver la cuestión planteada al Grupo Especial la circunstancia de que figure insertada en el párrafo 2 del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no en su párrafo 2, como se recuerda en el texto de la pregunta 6.

40. Además, el texto de la nota a pie de página está referido a determinada expresión del párrafo 1 del artículo 2, particularmente la palabra "Miembro", como también señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.¹⁴ La nota a pie de página, por lo tanto, tiene por objeto regular un caso concreto, que sólo puede referirse a las medidas adoptadas por alguno de los Miembros. Las zonas de libre comercio no tienen un territorio aduanero único y un arancel único, y por lo tanto no pueden convertirse en sí mismas en Miembros de la OMC.

41. Las CE desean recordar, siempre con referencia al asunto *Argentina - Calzado*, que el Órgano de Apelación reconoció expresamente que el requisito del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplica a las medidas adoptadas por un miembro de una unión aduanera cuando ha

¹³ Nada tiene de extraño que las zonas de libre comercio no estén afectadas por la nota 1 a pie de página. A diferencia de las uniones aduaneras, las zonas de libre comercio no exigen el establecimiento de un régimen uniforme de comercio exterior; por lo tanto, la cuestión concreta que regula la nota 1 a pie de página respecto de las uniones aduaneras difícilmente podría plantearse respecto de las zonas de libre comercio.

¹⁴ También lo señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 106, nota 95 a pie de página.

incluido en su investigación sobre salvaguardias las importaciones provenientes de sus asociados en la unión aduanera.¹⁵

42. Teniendo en cuenta que la conclusión del Órgano de Apelación en el párrafo 112 de su informe sobre el asunto *Argentina - Calzado* se basó en los hechos referentes a la investigación realizada por la Argentina, y no en la condición de ésta como integrante de una unión aduanera, la conclusión se aplica igualmente a otros casos, como el que aquí se controvierte, en que no se mantiene el paralelismo entre el alcance de una investigación y el alcance de una medida.

ii) La medida

Pregunta 7 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constata la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave?

Si la autoridad competente constata que el aumento de las importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

43. La "naturaleza" de una medida de salvaguardia, que es la de un recurso extraordinario dirigido contra un comercio leal, no cambia según las condiciones que deben manifestarse para que la adopción de la medida esté en conformidad con el régimen de la OMC. Esto vale también para la condición concreta de "existencia de daño grave" o "amenaza de daño grave".

44. Sin embargo, la circunstancia de que una medida se base en una constatación de "existencia de daño grave" o de "amenaza de daño grave" puede afectar a las características de la medida (como su nivel, tipo o duración). En realidad, cada medida debe basarse en las circunstancias peculiares del caso, y lo que es "necesario" para reparar "un daño grave" *actual* puede no ser igualmente "necesario" para prevenir la "amenaza de daño grave". Del mismo modo, el "reajuste" necesario de la rama de producción nacional frente a los cambios puede ser diferente en el caso de daño grave real y en el caso de amenaza de daño grave.

45. Con respecto al modo de asegurar que una medida de salvaguardia sea "necesaria" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, la evaluación de la "necesidad" exige una comparación entre el daño grave o la amenaza de él, causado por el aumento de las importaciones, que se requiere en uno y otro caso, y los efectos previstos de la medida propuesta sobre las corrientes de importación y sobre el reajuste.

46. Debe recordarse que, para realizar una constatación de "existencia" o "amenaza" de daño grave, las autoridades nacionales tienen que determinar el respectivo "daño grave" o la "amenaza" de

¹⁵ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 112; *supra*, respuesta a las preguntas 4 y 2, observaciones generales.

él que causa el aumento de las importaciones, etapa que sólo queda completada después de haber asegurado, entre otras cosas, la "no atribución" a las importaciones del daño causado por otros factores.¹⁶

47. La determinación de la medida "necesaria" significa, por lo tanto, la determinación de una medida que neutralice el daño grave o la amenaza de daño grave, así como facilite el reajuste, y que no exceda de tal objetivo.

48. Por otra parte, con respecto a la pregunta acerca de si es preciso o no escoger entre una constatación de daño grave actual y una constatación de amenaza de daño grave para que se cumpla el requisito de necesidad que figura en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, en opinión de las CE esa opción es necesaria. Ello se debe, en primer lugar, a que desde el punto de vista lógico esas dos nociones parecen mutuamente excluyentes. Una misma situación no puede constituir al mismo tiempo una amenaza y también un daño grave actual.

49. Otra razón más importante es que la elección entre las dos constataciones es indispensable en cuanto la reacción de salvaguardia tiene que ponderarse en función del problema que se trata de resolver. Como la "amenaza de daño grave" no tiene los mismos efectos de perjuicio inmediato que el daño grave real, la medida suficiente y no excesiva para evitar que se materialice el daño grave probablemente sea menos restrictiva del comercio que la medida destinada a reparar una situación de "daño grave" real. Tal como ocurre con las enfermedades, es mejor prevenir que curar y suele costar menos.

50. Las diferentes consecuencias de las constataciones de "daño grave" y "amenaza de daño grave" también estuvieron claras para la USITC en este mismo caso. El informe de la USITC presenta las diferentes opiniones sobre el daño de los distintos integrantes de la Comisión; y las que habían constatado una amenaza de daño grave recomendaron una medida distinta y menos restrictiva que la preconizada por los que habían constatado la existencia de daño grave.¹⁷

51. El hecho de que el nivel y el tipo de la medida tiendan a ser distintos en el caso del daño grave y de la amenaza de daño grave no supone, sin embargo, que se altere la naturaleza de la medida, como ya se ha explicado.

Pregunta 8 [DIRIGIDA A TODOS]

El párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT dispone que, "siempre que sea posible", se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas. El párrafo 5 del artículo XIII del GATT establece que lo dispuesto en el apartado a) de su párrafo 2 se aplicará a los contingentes arancelarios. ¿Indica esto que pueden existir situaciones en que no sea "posible", en relación con un contingente arancelario, fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones autorizadas?

Respuesta

52. Sí.

En caso negativo, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿indicaría esto que una medida también puede constituir un contingente arancelario aunque no exista ningún "límite máximo global" (párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos)?

¹⁶ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, párrafo 180.

¹⁷ Informe de la USITC, páginas I-75 y I-87, respectivamente.

Respuesta

53. Sí: la presencia misma de esta expresión ("siempre que sea posible") da lugar a la deducción *a contrario sensu* de que en el caso de un contingente arancelario puede no ser "posible" fijar siempre un contingente que represente el monto global de las importaciones autorizadas. Esto, sin embargo, es sin perjuicio de la cuestión referente a si, en este caso, era o no "posible" fijar ese monto global.

Pregunta 9 [DIRIGIDA A TODOS]

En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a las tuberías no es una restricción cuantitativa. ¿Considera su delegación que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimas? Sírvanse explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta

54. Las CE no consideran que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" sean sinónimas. Esto parece coherente con la utilización de esas dos expresiones en otros lugares de los textos jurídicos resultantes de la Ronda Uruguay.

55. Por ejemplo, las dos expresiones ya figuran en el artículo XI del GATT. Esa disposición, aunque prohíbe cualquier forma de restricción cuantitativa, especifica que los contingentes no son sino una de las formas posibles de aplicar tales restricciones.

56. Por otra parte, el artículo XIII del GATT de 1994 aclara en su párrafo 5 que los "contingentes" también pueden ser "contingentes arancelarios" al establecer que las disposiciones del artículo XIII comprenden también los contingentes arancelarios.

57. Puesto que los contingentes arancelarios también están comprendidos, la referencia que figura, por ejemplo, en el párrafo 2 d) del artículo XIII al reparto de un "contingente" tiene que ser una referencia al reparto de la parte "contingentaria" de un contingente arancelario.

58. Las CE desean recordar también que, como lo aclaró el Órgano de Apelación, los diversos textos resultantes de las negociaciones de la Ronda Uruguay constituyen un conjunto inseparable de derechos y obligaciones. Esas obligaciones rigen conjuntamente. Por lo tanto, el artículo XIII del GATT de 1994 se aplica junto con el Acuerdo sobre Salvaguardias a menos que se demuestre la existencia de una contradicción o que en este último texto se establezca una excepción.¹⁸

Pregunta 10 [DIRIGIDA A TODOS]

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] respecto de una medida de

¹⁸ Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafo 81; informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*, párrafo 89; informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México* ("*Guatemala - Cemento*"), WT/DS60/AB/R, 2 de noviembre de 1998, párrafos 65 y 75.

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". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

59. En el párrafo del informe al que se refiere el Grupo Especial¹⁹, el Órgano de Apelación estableció un contraste entre la obligación prevista en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la establecida en la segunda frase. Con respecto a esta última, acababa de observar lo siguiente:

"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.*"²⁰

60. Por lo tanto, al considerar en el párrafo 99 del informe que no había

"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",

el Órgano de Apelación no hizo otra cosa que considerar que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 exige una justificación clara, en el momento de adoptarse la medida, sobre los motivos de la necesidad de una restricción cuantitativa por debajo de determinado umbral. Pero el hecho de que no se requiera una "justificación clara" en otros casos no equivale a decir que no se requiere justificación alguna, ni que no hace falta darla en el momento de decidir la aplicación de una medida de salvaguardia.

61. Como ya se explicó²¹, la evaluación de la "necesidad" de determinada medida de salvaguardia se realiza comparando el "daño grave" o la "amenaza de daño grave" que se ha constatado y las necesidades de un reajuste ordenado con los efectos que se esperan de la medida contemplada. Por lo tanto, la necesidad (o falta de necesidad) de una medida ya puede evaluarse por referencia a las constataciones de las autoridades investigadoras sobre el daño, si están en conformidad con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y han sido informadas adecuadamente en las medidas internas, y al razonamiento relativo a los detalles de la medida (incluyendo su nivel, tipo y duración).

¹⁹ Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafo 99.

²⁰ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafo 98.

²¹ *Supra*, respuesta a la pregunta 7.

62. El Órgano de Apelación ha confirmado muy recientemente, en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, que el cumplimiento de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias debe revisarse examinando la medida interna en los siguientes términos:

"observamos que el párrafo 1 del artículo 3 dispone que en el informe que publiquen las autoridades competentes han de enunciar las constataciones y las conclusiones fundamentadas 'sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho'. Como quiera que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 dispone que para que se aplique una medida de salvaguardia, la 'evolución imprevista de las circunstancias' se ha de demostrar como cuestión de hecho, a nuestro juicio la existencia de una 'evolución imprevista de las circunstancias' es una cuestión 'pertinente de hecho y de derecho', en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, para la aplicación de la medida de salvaguardia; de ello se sigue que, con arreglo a este artículo, el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una 'constatación' o 'conclusión fundamentada' respecto de la 'evolución imprevista de las circunstancias" [sin subrayar en el original].²²

63. Como esta conclusión está basada en el texto general del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se aplica lógicamente a todas las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", incluyendo el cumplimiento de la obligación prevista en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

iii) **El daño grave**

Pregunta 11 [DIRIGIDA A TODOS]

Dejando a un lado las circunstancias de hecho del caso presente, ¿considera su delegación, como cuestión de principio, que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sería contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual?

Respuesta

64. No, esa situación no siempre determinaría una incompatibilidad. Sin embargo, sería particularmente pertinente en las investigaciones sobre salvaguardias teniendo en cuenta la naturaleza de las medidas de salvaguardia, que son medidas de urgencia.

iv) **El aumento de las importaciones**

Pregunta 12 [DIRIGIDA A TODOS]

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones?

²² Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, párrafo 76. También en el asunto *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial acerca de la existencia de una violación del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se basaba en el examen de si determinados "factores pertinentes" incluidos en el párrafo 2 a) del artículo 4 habían sido examinados o no en el informe de la Oficina de Administración e Investigación (informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*, párrafos 138 y 141).

En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

65. No existe un criterio de referencia predeterminado para decidir si las importaciones son o no bastante recientes; pero, teniendo en cuenta el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia, la situación excepcional que justifica esas medidas debe ser lo más próxima posible a la decisión de adoptarlas.

66. Del mismo modo, no existe un período predeterminado de espera antes de presentar una solicitud de medidas de salvaguardia a las autoridades competentes.

v) La exención en favor de los países en desarrollo

Pregunta 13 [DIRIGIDA A TODOS]

En el párrafo 181, Corea afirma que los Estados Unidos ni siquiera intentaron determinar qué países tenían derecho a esta exención. ¿Exige el Acuerdo sobre Salvaguardias que los Miembros que impongan medidas de salvaguardia determinen anticipadamente cuáles son los países en desarrollo que deben quedar excluidos de ellas en virtud del párrafo 1 del artículo 9?

Respuesta

67. En opinión de las CE, los Miembros que imponen medidas de salvaguardia deben determinar previamente cuáles países en desarrollo han de quedar excluidos en razón del párrafo 1 del artículo 9. En realidad, antes de imponer una medida están obligados a evaluar las tendencias de la importación y llevar a cabo una investigación completa. Esto se aplica también a las importaciones provenientes de países en desarrollo, de modo que los datos relativos a su participación individual y colectiva en el comercio del producto investigado también tienen que conocerse y examinarse antes de la adopción de una medida.

ANEXO B-5

RESPUESTAS DEL JAPÓN A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

Pregunta 2

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)?

Pregunta 4

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a las preguntas 2 y 4

Las partes contratantes en el GATT y los Miembros de la OMC se han referido en diversas oportunidades al alcance y el significado del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT, sin que se desarrollara un consenso.¹ En una situación de este tipo, el Grupo Especial debería obrar con cautela al dictar una resolución sobre esa disposición basándose únicamente en deducciones extraídas de su texto.

Sin perjuicio de lo anterior, el Japón ha sostenido en el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, citando la ausencia del artículo XXI de la lista, que las excepciones enumeradas en el párrafo 8 b) del artículo XXIV son ilustrativas para no contradecir el propósito de las zonas del libre comercio que se estipula en ese artículo (el de facilitar el comercio).²

Con referencia al caso concreto que el Grupo Especial tiene ante sí, el Japón le señala lo que sigue. Los Estados Unidos se apoyan en el párrafo 8 b) del artículo XXIV para sostener que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es una zona de libre comercio conforme a la definición de la norma citada del GATT y que esto, a su vez, justifica la exclusión hecha por los Estados Unidos de México y el Canadá respecto de su medida de salvaguardia. Sin embargo, con tal interpretación a los Estados Unidos también les estaría prohibido imponer medidas antidumping y derechos compensatorios contra México y el Canadá porque, del mismo modo que el artículo XIX

¹ Véase, por ejemplo, el documento WT/REG/W/37.

² *Ibid.*

del GATT (que se refiere a las medidas de salvaguardia), también los artículos VI y XVI del GATT (correspondientes a las medidas antidumping y los derechos compensatorios) están excluidos de las medidas que se exceptúan en el párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT. Pero los Estados Unidos no hacen tal cosa³ y no han dado ninguna explicación lógica de esta contradicción evidente.

Pregunta 5

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido 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'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 5

No, no se aplica. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación sólo se refería a cuestiones planteadas en el contexto de uniones aduaneras. La constatación del Órgano de Apelación no se refiere a la última frase de la nota 1 a pie de página.

Pregunta 6

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 6

El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplica a los Miembros que imponen medidas de salvaguardia, sean o no partes en una zona de libre comercio (como en este caso lo son los Estados Unidos) o de una unión aduanera. La nota 1 a pie de página estipula condiciones complementarias aplicables a las uniones aduaneras que actúan como una sola unidad o en nombre de un Estado miembro. Por ello, la nota se encuentra ubicada apropiadamente en el primer párrafo, que establece condiciones generales para las medidas de salvaguardia: el párrafo 1 del artículo 2. Además, figura a continuación de la expresión "un Miembro" porque califica a un Miembro en el contexto de las uniones aduaneras.

i) La medida

Pregunta 7

¿Existen casos en que la naturaleza de una medida de salvaguardia puede cambiar según que la autoridad competente constata la existencia de un daño grave actual o una amenaza de daño grave? Si la autoridad competente constata que el aumento de las

³ Véase, por ejemplo, *Continuation of Antidumping and Countervailing Duty Orders on Certain Carbon Steel Products from Australia, Belgium, Brazil, Canada, Finland, France, Germany, Japan, South Korea, Mexico, Poland, Romania, Spain, Sweden, Taiwan, and the United Kingdom*, 65 Fed. Reg. 78467-70 (15 de diciembre de 2000); y *Continuation of Antidumping Duty Order and Countervailing Duty Order: New Steel Rail from Canada*, 65 Fed. Reg. 6358 (9 de febrero de 2000) (presentado como Corea - Prueba documental 1).

importaciones causa "la existencia o amenaza de daño grave", ¿cómo asegura esa autoridad que la medida de salvaguardia resultante sea "necesaria para prevenir o reparar el daño grave", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias? Para cumplir el requisito de necesidad que figura en la primera frase de ese párrafo, ¿es preciso optar entre constatar un daño grave actual o constatar una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 7

El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define el "daño grave" y la "amenaza de daño grave". Las circunstancias correspondientes a cada constatación varían entre un caso y otro, pero el Acuerdo no establece criterios determinados.

Pregunta 8

El párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT dispone que, "siempre que sea posible", se fijarán contingentes que representen el monto global de las importaciones autorizadas. El párrafo 5 del artículo XIII del GATT establece que lo dispuesto en el apartado a) de su párrafo 2 se aplicará a los contingentes arancelarios. ¿Indica esto que pueden existir situaciones en que no sea "posible", en relación con un contingente arancelario, fijar un contingente que represente la cuantía total de las importaciones autorizadas? En caso negativo, ¿por qué? En caso afirmativo, ¿indicaría esto que una medida también puede constituir un contingente arancelario aunque no exista ningún "límite máximo global" (párrafo 185 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos)?

Respuesta a la pregunta 8

La expresión "siempre que sea posible" del párrafo 2 a) del artículo XIII del GATT indica que pueden existir situaciones en que resulte imposible fijar el contingente representativo del monto global de las importaciones autorizadas. Sin embargo, para esa situación el apartado b), que le sigue, restringe la medida que puede imponer un Miembro a "licencias o permisos de importación sin contingente global".

En violación directa de estas disposiciones, los Estados Unidos aplicaron una medida de contingente arancelario que no tiene ningún límite máximo global. El contingente arancelario de los Estados Unidos aplica un arancel más elevado, del 19 por ciento, a las importaciones que excedan de determinada cantidad (9.000 toneladas cortas por cada país exportador).

Las disposiciones del párrafo 2 a) del artículo XIII y del párrafo 5 del mismo artículo exigen un "límite máximo global" para cualquier contingente arancelario. A este respecto, hay un vicio en el argumento de los Estados Unidos según el cual la medida no es un contingente arancelario porque carece de un límite máximo global. Los Estados Unidos confunden los requisitos jurídicos que se aplican a los contingentes arancelarios con la definición de éstos. Aceptando el argumento de los Estados Unidos, si un Miembro no fijara la cuantía total de un contingente arancelario éste se convertiría automáticamente en una medida de otra naturaleza, y el Miembro podría eludir las prescripciones de los párrafos 2 a) y 5 del artículo XIII.

Pregunta 9

En la sección F.2.b de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos alegan que las normas del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias para las restricciones cuantitativas y los contingentes no se aplican porque la medida referente a las tuberías no es una restricción cuantitativa. ¿Considera su delegación que las expresiones "restricción cuantitativa" y "contingente" (del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias) son sinónimas? Sírvanse explicarlo. En particular, y teniendo en cuenta el argumento de los Estados Unidos de que una

medida sólo constituye un contingente arancelario si comprende un límite máximo global, ¿por qué no habría de referirse la expresión "contingente" (del párrafo 2 del artículo 5) al elemento contingentario de un contingente arancelario?

Respuesta a la pregunta 9

"Contingente" y "restricción cuantitativa" no son sinónimos. Como resulta de un examen del artículo XIII del GATT, la distribución de "contingentes" es uno de los métodos para aplicar una "restricción cuantitativa" o un "contingente arancelario". Una restricción cuantitativa también puede aplicarse a través de "licencias o permisos de importación sin contingente global" (párrafo 2 b) del artículo XIII del GATT); y un contingente arancelario puede aplicarse sin repartición del contingente. El párrafo 2 del artículo 5 se aplica a una "restricción cuantitativa" y a un "contingente arancelario" si se utiliza el reparto del contingente.

Pregunta 10

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación [de justificar la necesidad de una medida de salvaguardia] 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". ¿Podría el Órgano de Apelación haber deducido que los Miembros no tenían obligación de explicar que su medida de salvaguardia era "necesaria" (en el sentido del párrafo 1 del artículo 5) a menos que la medida fuese una restricción cuantitativa que redujera la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 10

El texto de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias indica que sólo se refiere a una "restricción cuantitativa". En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación no estuvo de acuerdo con la constatación del Grupo Especial según la cual los Miembros están obligados a explicar, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, en qué forma examinaron los hechos que habían tenido ante sí y por qué llegaron a la conclusión de que la medida era necesaria, en el momento de la decisión, para reparar un daño grave y facilitar el reajuste en el sentido del párrafo 1 del artículo 5.

ii) El daño grave

Pregunta 11

Dejando a un lado las circunstancias de hecho del caso presente, ¿considera su delegación, como cuestión de principio, que una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período pertinente objeto de investigación sería contradictoria con una constatación de existencia de daño grave actual?

Respuesta a la pregunta 11

En general, las mejoras registradas al final de un período objeto de investigación quitan fundamento a una constatación de existencia de daño actual. Sin embargo, es preciso tener en cuenta las características del mercado, como las oscilaciones estacionales y la elasticidad de la demanda en relación con el precio. Por lo tanto, la determinación debe tomar en consideración todas las variables propias del producto que sean pertinentes.

iii) El aumento de las importaciones

Pregunta 12

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que el aumento de las importaciones tenía que ser, entre otras condiciones, "lo bastante reciente" para causar o amenazar con causar un daño grave. ¿En qué grado tiene que ser "reciente" el aumento de las importaciones, en relación con la fecha de la decisión de la autoridad competente de aplicar una medida de salvaguardia? ¿Cuál es el período de tiempo mínimo que una rama de producción nacional necesitaría para presentar una solicitud tras un aumento súbito de las importaciones? En el caso actual, ¿podría la rama de producción estadounidense de tuberías haber presentado una solicitud antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo. ¿Podría la USITC haber llegado a su determinación antes de la fecha en que lo hizo? Sírvanse explicarlo.

Respuesta a la pregunta 12

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que "el aumento de las importaciones [debe haber] sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'", teniendo en cuenta las características de cada rama de producción.⁴ En consecuencia, hace falta un análisis caso por caso para evaluar si un aumento de las importaciones es o no "lo bastante reciente". Pero aunque, como lo sugiere este análisis, puede resultar difícil fijar un período que en todos los casos sea "lo bastante reciente", en el asunto *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación determinó que un período de varios años no era suficientemente reciente.⁵

iv) La exención a favor de los países en desarrollo

Pregunta 13

En el párrafo 181, Corea afirma que los Estados Unidos ni siquiera intentaron determinar qué países tenían derecho a esta exención. ¿Exige el Acuerdo sobre Salvaguardias que los Miembros que impongan medidas de salvaguardia determinen anticipadamente cuáles son los países en desarrollo que deben quedar excluidos de ellas en virtud del párrafo 1 del artículo 9?

Respuesta a la pregunta 13

El párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "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". Como el párrafo 1 del artículo 9 dice que "no se aplicarán", la autoridad competente debe determinar, antes de poner en práctica una salvaguardia, si corresponde excluir de la medida a algún país en desarrollo en virtud del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴ *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R (14 de diciembre de 1999), párrafo 131.

⁵ *Ibid.*, párrafo 130.

ANEXO B-6

RESPUESTAS DE MÉXICO A LAS PREGUNTAS DIRIGIDAS POR EL GRUPO ESPECIAL A LOS TERCEROS

(7 de mayo de 2001)

Antes de responder a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, México se permite respetuosamente exponer que, dado que nuestros argumentos se refieren exclusivamente al derecho de excluir a los socios de una zona de libre comercio de la aplicación de una medida de salvaguardia, nuestras respuestas abordarán exclusivamente este tema.

Pregunta 2 [DIRIGIDA A TODOS]

¿Es lógico que las medidas de salvaguardia del artículo XIX no estén permitidas entre asociados en zonas de libre comercio, mientras que sí lo están las medidas del artículo XI, teniendo en cuenta que las primeras pueden tomar la forma de restricciones cuantitativas (del artículo XI)? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

En primer lugar, debemos observar que el hecho de que el artículo XIX no figure dentro de la lista de excepciones del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT de 1994 no quiere decir que su aplicación esté prohibida entre los miembros de dicha zona, así como tampoco creemos que esté prohibida, por ejemplo, la imposición de medidas al amparo del artículo XXI del GATT de 1994.

El párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT prevé la eliminación de los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial -no sobre la totalidad- de los intercambios comerciales entre los socios de una zona de libre comercio. La exclusión general de la aplicación de medidas de salvaguardia entre los socios del TLCAN corresponde a dicha eliminación, mientras que el artículo 802 de dicho tratado prevé las circunstancias limitadas en las que dicha exclusión no es aplicable.

Por otra parte, estimamos que es incorrecto equiparar el artículo XI y el artículo XIX del GATT, puesto que su naturaleza es muy distinta. Si bien en ambos casos el resultado podría ser la imposición de una restricción cuantitativa, las causas que las motivan, así como los requisitos establecidos para su imposición, son distintos. Además, la redacción del artículo XIX, a diferencia de los artículos XI¹, XII², XIII³, XIV⁴, XV⁵ y XX⁶, no se refiere a la imposición de restricciones, sino a la facultad de atender situaciones de emergencia, mediante la suspensión total o parcial de una

¹ Párrafos 1 y 2.

² Párrafos 2, 3 y 4.

³ Párrafos 1, 2, 3, 4 y 5.

⁴ Párrafos 1, 2, 3, 4 y 5.

⁵ Párrafos 1, 5 y 9.

⁶ Encabezado, así como literales g), i) y h).

obligación o la modificación de una concesión. En el caso de las zonas de libre comercio, el nivel de obligaciones y de concesiones otorgadas entre los miembros de dicha zona de libre comercio es distinto (normalmente mayor) que el nivel de las concesiones y obligaciones adquiridos en el contexto multilateral. Por esa razón, el artículo XXIV no prejuzga sobre los derechos de los Miembros en ese contexto, sino que se limita a establecer los parámetros que deben regir las zonas de libre comercio. Los socios de una zona de libre comercio tienen facultad de decidir de qué manera lograrán sus objetivos de liberalización comercial, en tanto cumplan con las condiciones establecidas en el artículo XXIV.

Pregunta 3 [DIRIGIDA AL CANADÁ Y MÉXICO]

En el asunto *Turquía - Textiles* (WT/DS34), el Órgano de Apelación declaró que la defensa basada en el artículo XXIV del GATT era posible en el caso de una unión aduanera cuando se satisficieran dos condiciones: 1) que la medida impugnada se hubiera introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera; y 2) que "si no se ... permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera". ¿Se habría impedido la formación del TLCAN si las partes en él no hubieran estado autorizadas a introducir la exención respecto de las salvaguardias que se establece en el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿por qué las partes en el TLCAN no están excluidas automáticamente de las medidas de salvaguardia impuestas por otro miembro del TLCAN?

Respuesta

La facultad de exclusión prevista por el artículo 802 del TLCAN es un elemento fundamental del conjunto de concesiones y obligaciones destinadas a facilitar el comercio entre el Canadá, los Estados Unidos y México, ya que garantiza que, salvo que se den ciertas condiciones muy específicas, el acceso a los mercados está garantizado. En ese sentido, es posible afirmar que, de no haber establecido claramente la manera en la que se garantizaría el acceso a los mercados, sí se hubiera impedido el establecimiento de la zona de libre comercio.

No obstante lo anterior, deseamos observar lo siguiente: el criterio establecido en el caso "*Turquía - Textiles*", al establecer la obligación de "demostrar que si no se permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera" en realidad obliga a demostrar una situación hipotética, lo cual es imposible. Además, dicho criterio no se puede aplicar de manera aislada a cada uno de los elementos que conforman una zona de libre comercio. El lenguaje del encabezamiento del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT de 1994 establece que "las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán ... el establecimiento ... de una zona de libre comercio". Ello quiere decir que lo que se protege es el conjunto de disposiciones que conforman dicha zona y no a cada una de ellas por separado. El establecimiento de una zona de libre comercio es el delicado balance entre una infinidad de factores, tanto económicos, comerciales, legales, políticos, etc. En virtud de ello es imposible demostrar que todos y cada uno de los elementos que conforman una zona de libre comercio son tales que, de no haberse introducido, se hubiera impedido el establecimiento de la misma. Es importante recordar que, por la naturaleza de las zonas de libre comercio, los beneficios otorgados no se extienden sobre la base de nación más favorecida. Evidentemente, un Miembro no puede demostrar que todas y cada una de las concesiones allí otorgadas son de tal importancia que su ausencia hubiera resultado en la imposibilidad de concretar un acuerdo de tal naturaleza. Una interpretación en contrario impondría a los socios de una zona de libre comercio obligaciones adicionales a las dispuestas por el artículo XXIV del GATT, en contravención a los artículos 3.2 y 19.2 del ESD. Además, ello podría dar lugar a un sinnúmero de litigios referidos a diversos elementos que conforman dicha zona.

Por último, deseamos aclarar que el artículo 802 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es el que rige las relaciones entre los socios de dicho Acuerdo, mientras que la Ley de Aplicación del TLCAN es una ley interna de los Estados Unidos.

Pregunta 4 [DIRIGIDA A TODOS]

Sírvanse formular sus observaciones sobre el argumento de los Estados Unidos según el cual la falta de toda referencia al artículo XIX del GATT en el párrafo 8 b) de su artículo XXIV significa que las medidas de salvaguardia basadas en el artículo XIX "pueden o deben incorporarse en la eliminación general de las 'reglamentaciones comerciales restrictivas' de cualquier zona de libre comercio" (párrafo 216 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Es posible que las medidas de salvaguardia "puedan" (y no "deban") incorporarse en la eliminación de las "reglamentaciones comerciales restrictivas" de cualquier zona de libre comercio? ¿Se desprendería de una interpretación *a contrario sensu* del párrafo 8 b) del artículo XXIV que la imposición de una medida de salvaguardia entre asociados en una zona de libre comercio es incompatible con el concepto de ésta? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

Como señalamos en la respuesta a la pregunta 2, los socios de una zona de libre comercio tienen la facultad de decidir de qué manera conseguirán el objetivo de facilitarse el comercio entre sí. En tal virtud, el artículo XXIV debe interpretarse a la luz del objetivo de "facilitar el comercio". En el caso que nos ocupa, los socios del TLCAN acordaron que asegurarían el acceso a sus mercados y dispusieron de manera muy clara las circunstancias limitadas en las que dicho acceso al mercado no podría ser garantizado.

Pregunta 5 [DIRIGIDA A TODOS]

Los Estados Unidos alegan, sobre la base de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que "las cuestiones relacionadas con importaciones dentro de las zonas de libre comercio deben tratarse exclusivamente con arreglo a los artículos pertinentes del GATT de 1994" (párrafo 220 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). A este respecto, sírvanse formular sus observaciones sobre la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 106), en el sentido 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'". ¿Se aplica la constatación del Órgano de Apelación a la última frase de la nota 1 a pie de página? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

No. El lenguaje del párrafo 106 del informe del Órgano de Apelación dice así: "... El sentido corriente de la primera frase de la nota 1 a pie de página es, a nuestro juicio, 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 ...'" (se omite nota a pie de página). No hay ninguna referencia a la última oración de la nota 1 a pie de página.

Además, en el caso "*Argentina - Calzado*" el Órgano de Apelación constató que Argentina no había alegado como defensa el artículo XXIV del GATT⁷, por lo cual no abordó la discusión relativa a dicho artículo.

⁷ Documento WR/DS121/AB/R, párrafo 110.

Por otra parte, como México hizo ver en su exposición oral, la última oración de la nota a pie de página no se limita al párrafo 8 a) del artículo XXIV del GATT (uniones aduaneras), sino que abarca todo ese párrafo (incluyendo zonas de libre comercio). Sostener una interpretación en contrario equivaldría a reducir los derechos de México establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

Pregunta 6 [DIRIGIDA A TODOS]

Si la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias es pertinente en algún sentido a la cuestión de cuáles Miembros pueden ser objeto de una medida de salvaguardia, ¿tiene alguna consecuencia que esa nota figure en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en el párrafo 2 de su artículo 2? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

La respuesta es no. La última frase de la nota 1 a pie de página señala que "... (n)inguna disposición del presente Acuerdo prejuzga ...". Ello quiere decir que ni el artículo 2.1, ni el 2.2 ni ninguno otro del Acuerdo sobre Salvaguardias prejuzga sobre la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

PREGUNTA DIRIGIDA POR COREA A MÉXICO Y EL CANADÁ

Pregunta 14

¿Estableció el TLCAN la "eliminación" de las medidas de salvaguardia entre sus miembros, o es ésa una decisión que debe tomarse caso por caso y producto por producto?

Respuesta

El TLCAN contiene el principio general según el cual los socios del TLCAN no aplicarán medidas de salvaguardia entre sí. Este principio general, así como sus salvedades, están previstos en el artículo 802 del TLCAN.

ANEXO B-7

RESPUESTAS DE COREA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN CON LAS PARTES

(15 de junio de 2001)

I. PREGUNTAS DIRIGIDAS A AMBAS PARTES

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

Las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias ¿son "derechos de aduana" o forman parte de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" en el sentido del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

1. La lista que figura entre paréntesis en el párrafo 8 b) del artículo XXIV no parece ser una enumeración exhaustiva de las medidas que constituyen "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas".¹ Aunque esta expresión esté definida en términos amplios incluyendo las medidas de salvaguardia, los Estados Unidos han admitido en este asunto que eliminaron las restricciones "con respecto a lo esencial" de los intercambios comerciales con independencia del régimen que hayan dado a cada medida de salvaguardia. Lo hayan hecho o no, lo cierto es que los Estados Unidos no invocan como excepción que el artículo XXIV impida las medidas de salvaguardia entre los miembros de una zona de libre comercio. Siguiendo el razonamiento del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, el Grupo Especial no necesita abordar esa cuestión si constata que no se aplica la nota 1 a pie de página.

2. El párrafo 8 b) del artículo XXIV autoriza expresamente las medidas basadas en el artículo XIX adoptadas en conformidad con el artículo XIII, incluyendo las normas sobre la no discriminación. Existe acuerdo a este respecto entre Corea y los Estados Unidos en que la disposición autoriza a aplicar una medida de salvaguardia.

B. NATURALEZA DE LA MEDIDA: ARTÍCULO XIII

Pregunta 2

El párrafo 5 del artículo XIII dispone lo siguiente:

Las disposiciones de este artículo se aplicarán a todo contingente arancelario instituido o mantenido por [un Miembro]; además, en la medida de lo posible,

¹ Véase *Turquía - Restricciones a las importaciones de productos textiles y de vestido*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS34/AB/R (22 de octubre de 1999). Véase también el análisis sobre la diferencia entre las medidas fiscales (derechos de carácter fiscal) y las demás medidas "de protección" y la cuestión de si las "restricciones cuantitativas" están o no incluidas entre "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas": *Índice Analítico: Guía de las normas y usos del GATT*, sexta edición actualizada (1995), páginas 911 y siguientes.

los principios de este Acuerdo serán aplicables también a las restricciones a la exportación.

¿Cuál es, en su opinión, el fundamento de la distinción entre: 1) la "aplicación" de las "disposiciones" del artículo XIII a contingentes arancelarios; y 2) que los "principios" del artículo XIII "sean aplicables también" (en inglés: "*shall also extend*") a las restricciones a la exportación? El hecho de que el párrafo 5 del artículo XIII no establezca que las disposiciones del artículo XIII "se aplicarán" (en inglés: "*shall apply*") a las "restricciones a la exportación" ¿indica que esas disposiciones se aplican ya a las "restricciones a la exportación"?

Respuesta

3. Indudablemente el párrafo 5 del artículo XIII reconoce que la naturaleza y los efectos de los "contingentes", ya tomen la forma de contingentes o de contingentes arancelarios, son iguales y requieren el mismo régimen para asegurar que sean "no discriminatorios". En el caso de las restricciones a la exportación, como su naturaleza es particular, pueden no aplicarse íntegramente las disposiciones del artículo XIII, sino que "sean aplicables también" a ellas (en inglés: "*extend to*"), en la medida de lo posible. Esta expresión supone algo menos que "se aplicarán" (en inglés: "*apply to*"). Confirma esta distinción el empleo del término "principios" respecto de las restricciones a la exportación, en lugar de "disposiciones", mientras que estas últimas "se aplicarán" a los contingentes arancelarios. Es posible "aplicar" las "disposiciones" a los contingentes arancelarios, pero sólo los "principios" del artículo XIII pueden "ser aplicables también" (en inglés: "*be extended*") a las restricciones a la exportación.

4. No: véase lo anterior. Corea señala también que el artículo XIII sirve para aclarar precisamente la forma en que han de aplicarse diversas restricciones cuantitativas admisibles conforme al artículo XI. Por esta razón es preciso determinar allí las diversas "formas" o "tipos" de restricciones cuantitativas y la forma en que el artículo XIII se aplica, o sólo "es aplicable también", a cada uno de ellos, incluyendo los contingentes arancelarios y las restricciones a la exportación.

Pregunta 3

¿Son todas las restricciones cuantitativas contingentes? En caso negativo, ¿cuál es la diferencia entre una restricción cuantitativa y un contingente? Sírvanse explicarlo. ¿Son todos los contingentes arancelarios contingentes? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

5. No todas las restricciones cuantitativas son contingentes. El artículo XI define las "prohibiciones o restricciones" excluyendo "los derechos de aduana, impuestos u otras cargas". Los contingentes arancelarios no están excluidos por esta definición. El artículo XI es muy claro en que las "restricciones cuantitativas" son "contingentes, licencias de importación o de exportación ... [u] otras medidas". Por lo tanto, las restricciones cuantitativas son un concepto más amplio que el de los contingentes, pero incluyen los contingentes.

6. Todos los contingentes arancelarios tienen un elemento de contingente. Como explicó Corea en su respuesta inicial a las preguntas del Grupo Especial, los "contingentes" deben ser objeto de la misma disciplina no discriminatoria, ya se trate de contingentes absolutos o de contingentes arancelarios, para evitar la distorsión de las pautas tradicionales del comercio. Respecto de las medidas arancelarias, la no discriminación sólo puede lograrse mediante el régimen NMF. Respecto de los contingentes, la no discriminación puede lograrse a través de la aplicación de un reparto proporcional.

7. Por esta razón, el artículo XIII es el más pertinente para la interpretación del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que ambas normas regulan la aplicación no discriminatoria de la parte contingentaria de los contingentes arancelarios.

C. ARTÍCULO 5

Pregunta 4

En los párrafos 53 a 57 de su escrito de réplica, Corea alega que los Estados Unidos violaron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no acreditar que la medida referente a los tubos estaba en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5. ¿Se encuentra dentro del mandato del Grupo Especial esta reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

8. El párrafo 3 del mandato del Grupo Especial, conforme a la solicitud de su establecimiento formulada por Corea, se basa en la objeción de que los Estados Unidos hayan omitido justificar la medida con arreglo al artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Efectivamente, Corea considera que ha sostenido que las reclamaciones basadas en el artículo 5 están vinculadas integralmente con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.² En el párrafo 9 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Corea se indica específicamente que se han violado los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque no se suministró "información confidencial decisiva" en que se basó la decisión de los Estados Unidos (en particular, 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). 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 presidencial es "una cuestión pertinente de hecho y de derecho". Se relaciona también con la constatación sobre el daño grave y el "análisis detallado del caso" que requiere el artículo 4. (Como señalaron los Estados Unidos en su respuesta al Grupo Especial, las reclamaciones basadas en los artículos 3 y 4 respecto de los procedimientos de la USITC se formularon en el párrafo 1.)

9. Por lo tanto, como ha quedado demostrado, Corea estableció debidamente sus "reclamaciones" al hacer referencia a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.³ Corea también desarrolló el argumento de que no se había proporcionado información decisiva, que los Estados Unidos alegaban que era de carácter confidencial, en violación de las prescripciones del artículo 3 y del artículo 4.

² Véase *Estados Unidos - Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, solicitud de establecimiento de un Grupo Especial presentada por Corea, WT/DS202/4 (15 de septiembre de 2000) ("solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Corea"), párrafos 3 y 9.

³ Véase *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R (14 de diciembre de 1999) ("*Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*"), párrafo 123; *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, informe de Órgano de Apelación, WT/DS27/AB/R (9 de septiembre de 1997), párrafos 141 a 143 ("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 ... pueda conocer los fundamentos de derecho de la reclamación").

10. Observamos, además, que los Estados Unidos no han hecho alegación alguna de perjuicio antes de la pregunta del Grupo Especial y que los Estados Unidos han respondido plenamente a las alegaciones de Corea acerca del párrafo 1 del artículo 3 en cuanto se referían al artículo 5 desde la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial.

11. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Tailandia - Perfiles de hierro*, la cuestión de si las reclamaciones se formularon adecuadamente constituye, en lo esencial, un requisito del debido proceso. Lo que se trata de determinar es si la parte "sufrió [algún] perjuicio debido a una posible falta de claridad en la solicitud de establecimiento de un grupo especial".⁴ No se ha demostrado la existencia de ningún perjuicio de esa clase.

II. COREA

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

En la nota 21 de su primera declaración oral, Corea afirma que "el TLCAN no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Sírvanse explicar exactamente por qué, a juicio de Corea, el TLCAN "no está en conformidad" con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

Respuesta

12. 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. Como ha observado el Grupo Especial, los Estados Unidos no han presentado ninguna prueba de que el TLCAN constituya una zona de libre comercio conforme al párrafo 8 b) del artículo XXIV.

13. Independientemente de la conclusión a que llegue el Grupo Especial acerca de si el artículo XXIV podría o no, hipotéticamente, aplicarse al TLCAN, Corea sostiene que esta cuestión no es procedente respecto del problema jurídico que el Grupo Especial tiene ante sí porque los Estados Unidos no pueden invocar la aplicabilidad del artículo XXIV al TLCAN sin la nota 1 a pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se analizó detenidamente a lo largo de estos procedimientos, la nota 1 a pie de página no se aplica a la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos.⁵

B. EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

Pregunta 2

En el párrafo 62 de su escrito de réplica, Corea afirma 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". En apoyo de esta afirmación, Corea cita (en la nota 69) ciertos pasajes del dictamen de la mayoría sobre el daño que figuran en la determinación de

⁴ *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 (12 de marzo de 2001), párrafo 95.

⁵ Véase *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R (14 de diciembre de 1999), párrafo 106.

la USITC. Sírvanse indicar con precisión, citando los textos respectivos, cuáles son las partes de la determinación de la USITC a las que Corea se refiere.

Respuesta

14. Pedimos excusas al Grupo Especial porque la cita incluida en la nota 69 a pie de página del escrito de réplica no es exacta. La cita exacta se presentó en la segunda declaración oral de Corea, en la nota 75 a pie de página, y en la nota 5 a pie de página de la declaración oral de los Estados Unidos. Las páginas, con las citas respectivas, son las siguientes:

I-18 (con referencia al daño):

Los resultados financieros mucho más sólidos ... tuvieron una aguda declinación en el segundo semestre de 1998, lo que muestra que la situación económica de gran depresión de la rama de producción, manifestada en los datos provisionales de 1999, se remontaba a mediados de 1998 (sin subrayar en el original).

I-22 (con referencia a la relación causal):

Constatación. Existen en este caso dos causas principales de daño: el aumento ... de las importaciones en 1998-99 y ... la disminución ... de la demanda en 1998-99. ... Por consiguiente, constatamos que está cumplido el criterio legal respecto de la relación causal (sin subrayar en el original).

I-28:

Esta experiencia anterior indica que el nivel más bajo de la demanda difícilmente habría podido provocar las graves pérdidas económicas que sufrió la rama de producción en el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999, y, por lo tanto, ese nivel muy distinto de resultados de la rama de producción tiene que explicarse por otros factores.

15. Por último, como se señala en la nota 75 a pie de página de la segunda declaración oral, en el dictamen separado sobre el daño se hace referencia expresa al segundo semestre de 1998 en las páginas I-38 a 41, I-43, I-44 y I-46. Las citas son numerosas. Esas citas abundan en el informe de la USITC precisamente porque el período determinado para la amenaza de daño era el período que comenzaba en el segundo semestre de 1998.

16. Recordamos que los Estados Unidos alegaron en la segunda reunión sustantiva con las partes que todas las referencias a la situación de la rama de producción de los Estados Unidos a partir del segundo semestre de 1998 -tanto en el dictamen de la mayoría como en el dictamen separado- se hicieron exclusivamente para responder a argumentos de las empresas declarantes. Como señaló Corea en su respuesta, es difícil conciliar esta interpretación con el hecho de que la mayoría haya incluido expresamente este análisis en sus "constataciones" sobre la relación causal. Por otra parte, la base de la constatación de amenaza de daño residía en la situación a partir del segundo semestre de 1998.

17. Volvemos a expresar nuestro sincero pesar por cualquier inconveniente que podamos haber causado al Grupo Especial y le agradecemos esta oportunidad de efectuar rectificaciones.

Pregunta 3

Durante la investigación de la USITC, ¿pidieron las empresas declarantes coreanas a la USITC que comparase el volumen de las importaciones del primer semestre de 1999 con el registrado en el segundo de 1998?

Respuesta

18. En primer lugar, las empresas coreanas declarantes alegaron durante todos los procedimientos de la USITC que el período más reciente demostraba una disminución de las importaciones.⁶ Sin embargo, hasta que se excluyeron de la decisión definitiva de la USITC las importaciones de tuberías de tipo ártico procedentes del Japón, la tendencia de las importaciones no presentó una disminución en términos absolutos a partir del segundo semestre de 1998 (sino del primero de 1999). (Es ésta la razón por la que no coinciden las tendencias de los datos públicos y de los confidenciales.) Esto hizo que la cuestión se planteara en una etapa avanzada de los procedimientos. No obstante, las empresas declarantes efectivamente alegaron que las importaciones habían disminuido al final del período y argumentaron en favor de la exclusión de las tuberías de tipo ártico.

19. En segundo lugar, el criterio legal de los Estados Unidos respecto del aumento de las importaciones no habría tenido en cuenta una disminución en el segundo semestre de 1998, ya que conforme al criterio legal estadounidense basta un "aumento simple" registrado en los cinco años del período objeto de investigación. Por otra parte, como afirman reiteradas veces los Estados Unidos, la USITC no evalúa los datos del segundo semestre de 1998 diferenciándolos de los correspondientes al primer semestre a los efectos de examinar el aumento de las importaciones; sólo examina datos correspondientes a años completos y compara el período de los datos provisionales con un período similar.

20. A este respecto señalamos, además, que, como razonó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, "Los argumentos expuestos a las autoridades nacionales competentes pueden estar influidos por las prescripciones de las leyes ... nacionales."⁷ Por esta razón, "un Miembro de la OMC no se limita simplemente a repetir argumentos que las partes interesadas expusieron a las autoridades competentes".⁸

21. La USITC ha admitido durante todo el desarrollo de estos procedimientos que no considera pertinentes esos argumentos conforme a la legislación y la práctica de los Estados Unidos.

Pregunta 4

Con respecto al párrafo 73 del escrito de réplica de Corea, ¿admitiría Corea que hubo un aumento de las importaciones en términos absolutos a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 si los "datos mensuales sobre las importaciones" referentes al final del período de los datos

⁶ Véase *Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas anterior a la audiencia sobre el daño* (27 de septiembre de 1999, páginas 8 y 52 (Corea-22); y *Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas posterior a la audiencia sobre el daño* (7 de octubre de 1999), páginas 13 y 40 (Corea-25).

⁷ *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS177/AB/R (1º de mayo de 2001) ("*Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*"), párrafo 113.

⁸ *Ibid.*

provisionales de 1999 hubieran correspondido a las mercancías de que se trata? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

22. No. En primer lugar, los Estados Unidos no consideraron este dato en el análisis que realizaron sobre el aumento de las importaciones.⁹ El único análisis de la tendencia de las importaciones en mayo y junio figura en la página I-29 de la determinación de la USITC y se refiere a la relación causal y a si las importaciones correspondían o no a las condiciones de la demanda del sector del petróleo y el gas. Por lo tanto, estos datos no fueron utilizados para comprobar el aumento de las importaciones. Tampoco hubo método alguno para demostrar un aumento de las importaciones "en tal cantidad" que causara daño grave conforme al párrafo 1 del artículo 2, puesto que evidentemente no hubo daño alguno durante el período de que se trata. Como observó la integrante de la Comisión Sra. Crawford, los envíos internos aumentaron agudamente entre los meses de mayo y agosto de 1999.¹⁰

23. Por último, Corea señala que los Estados Unidos nunca citan la fuente de su conclusión de que el Japón no exportó ningún material de tipo ártico durante 1999. Corea pone en tela de juicio los motivos por los que esa información no es confidencial; y, si no lo es, por qué no se consideran igualmente no confidenciales todos los datos sobre la importación de materiales de tipo ártico. En la segunda reunión sustantiva, los Estados Unidos explicaron que el hecho de que "no hubo importaciones" de material de tipo ártico en el primer semestre de 1999 figura en una carta confidencial que, según parece, no puede suministrarse al Grupo Especial ni a Corea y a cuyo respecto la USITC tampoco suministró nunca un resumen no confidencial.

24. La única parte en estos procedimientos que tiene acceso completo al expediente confidencial -y dispone de la posibilidad de escoger a su arbitrio los datos que presenta a este Grupo Especial y la forma en que ha de presentarlos- son los Estados Unidos. En términos sencillos: si los Estados Unidos no están dispuestos a hacer constar todos los datos referentes a las importaciones de tuberías de tipo ártico, entonces debe rechazarse la referencia selectiva a niveles de importación de un período determinado de la investigación.

25. Corea reitera su preocupación de que la revelación de informaciones confidenciales del expediente, o más exactamente la negativa a revelarlas, puede ser una decisión táctica de una de las partes destinada a limitar el alcance y la naturaleza de las constataciones del Grupo Especial acerca de posibles errores. Por esta razón, Corea considera que los Estados Unidos deberían resolver su crónico "problema sistémico" relativo al manejo de la información confidencial. Los Estados Unidos no han explicado todavía de manera satisfactoria por qué los Grupos Especiales de la OMC deben ser tratados de distinto modo que los tribunales estadounidenses o los "paneles" del TLCAN respecto del acceso a la información confidencial. Los Grupos Especiales de la OMC deberían poder examinar expedientes íntegros y completos, del mismo modo que esos otros órganos.

⁹ *Tubos al carbono soldados de sección circular*, publicación de la USITC 3261, Inv. N° TA-201-70 (diciembre de 1999) ("*Determinación de la USITC*") página I-1 a 6 (Corea-6); *Determinación de la USITC, dictamen sobre el daño de la Presidenta Lynn M. Bragg, la Vicepresidenta Marcia E. Miller y los miembros de la Comisión Jennifer A. Hillman, Stephen Koplan y Thelma J. Askey*, páginas I-7 a 15 (Corea-6).

¹⁰ *Determinación de la USITC, dictamen discorde de la Sra. Crawford sobre el daño y Addendum*, página I-65, nota 44 (Corea-6).

ANEXO B-8

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN CON LAS PARTES

(15 de junio de 2001)

I. PREGUNTAS DIRIGIDAS A AMBAS PARTES

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

Las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias ¿son "derechos de aduana" o forman parte de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" en el sentido del párrafo 8 b) del artículo XXIV del GATT? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

1. Las medidas de salvaguardia pueden ser reglamentaciones comerciales restrictivas. Una medida de salvaguardia puede adoptar múltiples formas. Si es un arancel o un contingente arancelario, constituye "derechos de aduana". Si es una restricción cuantitativa, forma parte de "las demás reglamentaciones comerciales restrictivas".

2. Una medida de salvaguardia no necesita ser un derecho de aduana o una reglamentación comercial restrictiva. Aunque el punto no se controvierte en esta diferencia, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no limita las medidas de salvaguardia a los derechos de aduana (incluyendo los contingentes arancelarios) y las restricciones cuantitativas. El artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias define las medidas de salvaguardia como "las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994".¹ El párrafo 1 a) del artículo XIX, a su vez, autoriza a un Miembro a "suspender total o parcialmente la obligación contraída o modificar la concesión". De este modo, el Miembro que cumple las condiciones exigidas para imponer una medida de salvaguardia puede suspender cualquier obligación o retirar o modificar cualquier concesión. Por ejemplo, podría aplicar un impuesto interno que de otro modo sería incompatible con el párrafo 2 del artículo III.

B. NATURALEZA DE LA MEDIDA: ARTÍCULO XIII

Pregunta 2

a) El párrafo 5 del artículo XIII dispone lo siguiente²:

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

¹ A menos que se indique otra cosa, las referencias a artículos con números romanos corresponden a disposiciones del GATT de 1994, mientras que las referencias a disposiciones con números arábigos corresponden a disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

² En bien de la claridad hemos dividido esta pregunta, así como nuestra respuesta, en dos partes.

¿Cuál es, en su opinión, el fundamento de la distinción entre: 1) la "aplicación" de las "disposiciones" del artículo XIII a contingentes arancelarios; y 2) que los "principios" del artículo XIII "sean aplicables también" (en inglés: "*shall also extend*") a las restricciones a la exportación?

Respuesta

3. La distinción deriva de la naturaleza de las disposiciones respectivas. Los párrafos 2, 3 y 4 del artículo XIII se refieren a "restricciones a la importación" y a "licencias de importación en el marco de restricciones a la importación". Como un contingente arancelario es una forma de restricción de las importaciones, esas disposiciones pueden "aplicarse" directamente a los contingentes arancelarios, por ejemplo, determinando cómo se fija la cantidad total sujeta a un tipo arancelario inferior y repartiendo esa cantidad entre los países abastecedores.

4. Sin embargo, como los párrafos 2, 3 y 4 aluden expresamente a "restricciones a la importación" o "licencias de importación", no pueden "aplicarse" directamente a las "restricciones a la exportación", que forman parte de una categoría de medidas totalmente distinta. Además, las disposiciones del párrafo 2 d) que tratan de los Miembros que tengan un interés sustancial en el *abastecimiento* del producto al Miembro que impone la medida no podrían "aplicarse" a una restricción de las exportaciones. Por consiguiente, lo único que puede "ser aplicable también" a las restricciones a la exportación son los "principios" de esos párrafos y no sus obligaciones literales, y ello sólo "en la medida de lo posible": por ejemplo, si la restricción tomara la forma de un contingente de exportación distribuido entre los Miembros *consumidores*.

b) El hecho de que el párrafo 5 del artículo XIII no establezca que las disposiciones del artículo XIII "se aplicarán" (en inglés: "*shall apply*") a las "restricciones a la exportación" ¿indica que esas disposiciones se aplican ya a las "restricciones a la exportación"?

Respuesta

5. No; lo que ocurre es lo contrario. El hecho de que el párrafo 5 del artículo XIII establezca que solamente los "principios" del artículo XIII serán aplicables también "en la medida de lo posible" indica que, salvo en lo que esté dispuesto expresamente, las disposiciones del artículo XIII *no se aplican* directamente a las restricciones de la exportación. El párrafo 1 de ese artículo es una de esas disposiciones. Se refiere explícitamente a las restricciones a la exportación y, por lo tanto, se aplica a ellas. El párrafo 5 del artículo XIII no altera esta conclusión. En cambio, como ya hemos señalado, los párrafos 2, 3 y 4 del artículo XIII "se aplican" únicamente a las restricciones a la *importación* y no, por lo tanto a las restricciones a la exportación. Además, si estas disposiciones de algún modo pudiesen interpretarse en el sentido de que "se aplican" directamente a las restricciones a la exportación, sus "principios" ya "serían aplicables también" a las restricciones a la exportación y serían superfluas las referencias a estas últimas que figuran en el párrafo 5 del artículo XIII. En consonancia con el principio de eficacia en la interpretación de los tratados, el Grupo Especial debe evitar, por lo tanto, la interpretación sugerida en esta parte de la pregunta.³

³ Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado, WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 88, nota 76 ("El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado").

Pregunta 3

¿Son todas las restricciones cuantitativas contingentes? En caso negativo, ¿cuál es la diferencia entre una restricción cuantitativa y un contingente? Sírvanse explicarlo. ¿Son todos los contingentes arancelarios contingentes? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

6. No. El párrafo 1 del artículo XI indica que las restricciones cuantitativas pueden tomar la forma de licencias de importación o de "otras medidas". "Restricción cuantitativa" es una expresión de alcance general que abarca todas las medidas que limitan la cantidad de las importaciones o las exportaciones de un país. "Contingente" es un subconjunto de la categoría de las restricciones cuantitativas, en el que se estipula la cantidad máxima de las importaciones o las exportaciones de un país.

7. Los contingentes arancelarios nunca son contingentes. Son aranceles eventuales de tipo diferente que se aplican según la cantidad total de las importaciones de un período determinado. No son la única forma de aranceles eventuales. Algunos Miembros aplican aranceles estacionales, cuyos tipos varían según la fecha de entrada de los productos importados.

C. ARTÍCULO 5

Pregunta 4

En los párrafos 53 a 57 de su escrito de réplica, Corea alega que los Estados Unidos violaron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no acreditar que la medida aplicada a las tuberías estaba en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5. ¿Se encuentra dentro del mandato del Grupo Especial esta reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

8. No, no está comprendida. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Corea (WT/DS202/4) no se plantea esta reclamación. Las únicas referencias a los artículos 3 y 4 figuran en los párrafos 1, 2, 7 y 9 de esa solicitud, que no dan fundamento a la reclamación de que se trata.

- El párrafo 1 se refiere a supuestos vicios de la investigación en lo referente al aumento de las importaciones, el daño, la amenaza de daño y la relación causal. No se alega allí que estos vicios existan en relación con la aplicación por los Estados Unidos del párrafo 1 del artículo 5.
- El párrafo 2 se refiere a cuestiones relativas a la "medida de urgencia" y la "evolución imprevista de las circunstancias". Estas cuestiones no son pertinentes a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5.
- En el párrafo 7 se alega que los Estados Unidos actuaron indebidamente al excluir al Canadá y México de la aplicación de la medida de salvaguardia. Se trata de una reclamación sustantiva, y no hace referencia a la cuestión procesal de si los Estados Unidos omitieron o no acreditar el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5 en el momento en que aplicaron la medida.

- El párrafo 9 se refiere al acceso a información confidencial y a la suficiencia de los resúmenes públicos. No se refiere a los requisitos del artículo 5.

9. En la reunión con el Grupo Especial, Corea sugirió que el párrafo 3 de su solicitud constituía la base de una reclamación de violación por los Estados Unidos del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por no haber demostrado los Estados Unidos que la medida referente a los tubos se ajustaba a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5. Sin embargo, en su primera comunicación escrita Corea no planteó esta cuestión como reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 ni en el párrafo 2 c) del artículo 4. En cambio, basó en el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias su alegación de que los Estados Unidos "no proporcionaron la explicación requerida" de la medida de salvaguardia.⁴

10. La propia Corea ha reconocido que sus reclamaciones basadas en el artículo 5 no abarcan incompatibilidades con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. Se indica en su segunda comunicación escrita:

Con independencia de que el párrafo 1 del artículo 5 exija o no una constatación o declaración expresa sobre la necesidad de la medida conforme a esa norma, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone la *obligación independiente* de que la investigación misma, y las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes derivadas de esa investigación, demuestren los fundamentos de hecho y de derecho de la medida.⁵

Exactamente de esto se trata. Cualesquiera que sean las obligaciones derivadas del párrafo 1 del artículo 3 y del párrafo 2 c) del artículo 4, son independientes del artículo 5 y, por lo tanto, una reclamación basada en el artículo 5 formulada en la solicitud de establecimiento de un grupo especial no equivale a una reclamación basada en el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4.⁶

11. También se plantearon cuestiones en la segunda reunión del Grupo Especial sobre un tema conexo: si el párrafo 1 del artículo 5 impone o no una obligación permanente a los Miembros de asegurar que una medida no se aplique con mayor alcance que el necesario. Los Estados Unidos explicaron las razones por las que esto no constituye una interpretación válida del Acuerdo. Señalaremos, además, que Corea formuló sus dos reclamaciones basadas en el artículo 5 en tiempo pretérito, refiriéndose sólo a las condiciones en que los Estados Unidos impusieron la medida. Por lo tanto, cualquier alegación de que algún acto o hecho posterior a la imposición de la medida de salvaguardia demuestra una incompatibilidad con el Acuerdo sobre la OMC queda fuera del mandato del Grupo Especial.

⁴ Primera comunicación de la República de Corea, párrafos 147 a 151.

⁵ Escrito de replica de la República de Corea, párrafo 53 (sin cursivas en el original).

⁶ Observamos que Corea adoptó la misma posición en el asunto *Corea - Productos lácteos*:

El párrafo 2 c) del artículo 4 dispone que las autoridades competentes publicarán, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados. En cambio, el artículo 5 no contiene una disposición análoga. De ello se deduce necesariamente que los redactores han tenido el propósito de excluir de ese artículo la prescripción de facilitar una explicación razonada, y es necesario dar cumplimiento a ese propósito.

II. COREA

A. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 1

En la nota 21 de su primera declaración oral, Corea afirma que "el TLCAN no está en conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Sírvanse explicar exactamente por qué, a juicio de Corea, el TLCAN "no está en conformidad" con el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT.

Respuesta

12. Los Estados Unidos se refieren a esa cuestión en su respuesta a la pregunta 2 de la sección III.

B. EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

Pregunta 2

En el párrafo 62 de su escrito de réplica, Corea afirma 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". En apoyo de esta afirmación, Corea cita (en la nota 69) ciertos pasajes del dictamen de la mayoría sobre el daño que figuran en la determinación de la USITC. Sírvanse indicar con precisión, citando los textos respectivos, cuáles son las partes de la determinación de la USITC a las que Corea se refiere.

Respuesta

13. En la segunda reunión del Grupo Especial, Corea rectificó las citas de la nota 69 a pie de página de su escrito de réplica, manifestando que la USITC había examinado el año 1998 como formado por dos períodos semestrales en tres lugares de su dictamen: en las páginas I-19, I-22 y I-28.

14. Los Estados Unidos señalan que la USITC, en ninguno de esos tres lugares de su dictamen, examinó el año 1998 como formado por dos períodos semestrales (como afirma Corea). Corea no ha hecho más que indicar los tres únicos lugares de la determinación en que los miembros de la Comisión que constataron la existencia de daño grave hicieron referencia a alguno de esos períodos semestrales con algún objeto, cualquiera que éste fuera. En la página I-19 del informe de la USITC, la Comisión explicaba por qué los resultados económicos de la rama de producción nacional fueron mucho más positivos en los datos provisionales de 1998 que en ese año completo: es decir, porque los resultados financieros tuvieron una aguda declinación en el segundo semestre de 1998. En la página I-22, la USITC respondía a argumentos planteados por las empresas declarantes, formulados en relación con hechos ocurridos en el segundo semestre de 1998. En la página I-28, la USITC sólo se refería a "el segundo semestre de 1998 y el primero de 1999" para precisar cuándo se había deteriorado la situación financiera de la rama de producción nacional; la USITC no estaba analizando el año 1998 como formado por dos períodos semestrales separados. Los miembros de la USITC que constataron la existencia de daño grave no estaban comparando el segundo semestre de 1998 con el primero de ese año ni con el primero de 1999, como reiteradas veces afirma Corea. Esos miembros de la Comisión estaban discutiendo un período ininterrumpido que comenzaba con la segunda mitad de 1998 y durante el cual la situación de la rama de producción nacional sufrió deterioro.

15. Tampoco las integrantes de la Comisión que constataron amenaza de daño grave estaban comparando el segundo semestre de 1998 con el primero de ese año ni con el primero de 1999. Las referencias citadas por Corea en la segunda reunión del Grupo Especial⁷ muestran que esas integrantes de la Comisión también estaban examinando un período ininterrumpido, desde 1994 hasta la primera mitad de 1999, y basándose en ese examen constataron un aumento espectacular de las importaciones y un deterioro precipitado de la situación económica de la rama de producción desde la segunda mitad de 1998, que se extendía a los datos provisionales de 1999.

16. La USITC, siguiendo su procedimiento normal, reunió y examinó informaciones sobre la base de años completos y de los períodos correspondientes a datos provisionales cotejando estos últimos con períodos comparables; no lo hizo respecto de los semestres de 1998. Esto resulta con evidencia del examen de la discusión general sobre los factores de daño grave que figuran en el informe de la USITC, y del examen de prácticamente todos los cuadros con datos numéricos que contiene ese informe.

Pregunta 3

Durante la investigación de la USITC, ¿pidieron las empresas declarantes coreanas a la USITC que comparase el volumen de las importaciones del primer semestre de 1999 con el registrado en el segundo de 1998?

Respuesta

17. Corea reconoció en la segunda reunión del Grupo Especial que no había pedido a la USITC que comparase el volumen de las importaciones del primer semestre de 1999 con el volumen de las importaciones del segundo semestre de 1998. Los Estados Unidos señalan que las empresas declarantes coreanas compararon importaciones de los datos provisionales de 1999 con importaciones de los datos provisionales de 1998 al analizar la cuestión del aumento de las importaciones en sus comunicaciones a la USITC.⁸

Pregunta 4

Con respecto al párrafo 73 del escrito de réplica de Corea, ¿admitiría Corea que hubo un aumento de las importaciones en términos absolutos a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 si los "datos mensuales sobre las importaciones" referentes al final del período de los datos provisionales de 1999 hubieran correspondido a las mercancías de que se trata? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

18. Los Estados Unidos no tienen observaciones que formular sobre esta pregunta.

⁷ Informe de la USITC, páginas I-38 a 41, I-43, I-44 y I-46.

⁸ Por ejemplo: *Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas anterior a la audiencia*, página 8 (presentada como EE.UU. - Prueba documental 31).

III. ESTADOS UNIDOS

A. ARTÍCULO 5

Pregunta 1

Sírvanse explicar exactamente cómo aseguraron los Estados Unidos, en el momento de la aplicación de la medida referente a los tubos, que ésta guardara proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sírvanse presentar cualquier documentación de apoyo.

Respuesta

19. Como cuestión preliminar, los Estados Unidos señalan que la expresión "guardar proporción" no figura en el texto del párrafo 1 del artículo 5, sino que proviene de la explicación hecha por el Órgano de Apelación, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, de las obligaciones derivadas de ese artículo. Esa descripción puede ser útil para evaluar el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5; pero las obligaciones de los Miembros están definidas por el texto del Acuerdo y no por las glosas posteriores que figuran en informes de grupos especiales o del Órgano de Apelación.

20. También observamos que el párrafo 1 del artículo 5 obliga a los Miembros a aplicar sólo "medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Por lo tanto, lo que determina la conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 es el alcance de la *aplicación* de la medida -su duración, su nivel y otros atributos- y no la medida misma.

21. La Proclamación 7274, de 18 de febrero de 2000, establece que el Presidente impuso la medida de salvaguardia referente a los tubos "teniendo en cuenta las consideraciones estipuladas en el artículo 203 a) 2)". Esas consideraciones incluyen "la recomendación y el informe de la Comisión", "la eficacia probable de las medidas ... para facilitar un reajuste positivo a la competencia de las importaciones", y "la forma y la cuantía de la medida ... necesarias para prevenir o reparar el daño o la amenaza de él".⁹ El memorando publicado junto con la Proclamación 7274 repite estos términos, y añade que el Presidente adoptó la medida de salvaguardia "con el fin de facilitar los esfuerzos de la rama de producción nacional para realizar un reajuste positivo ante la competencia de las importaciones". Por lo tanto, el Presidente tomó en consideración cada uno de los criterios enumerados en el párrafo 1 del artículo 5.¹⁰

22. Con arreglo a las disposiciones legales citadas, el Presidente tiene en cuenta otras varias consideraciones, entre ellas el costo económico y social de corto y largo plazo de cualquier medida de salvaguardia, el interés económico nacional de los Estados Unidos, y los intereses de la seguridad nacional. Todas estas consideraciones pueden conducir a una decisión de aplicar una medida de alcance menor que el necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. A través del examen por el Presidente de todos estos factores, los Estados Unidos aseguraron que la medida de salvaguardia referente a los tubos se ajustase a los requisitos del párrafo 1 del artículo 5.

⁹ Véase el artículo 203(a)(2)(A), (D) y (J) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, que contiene una referencia cruzada al artículo 202(e)(5)(i).

¹⁰ Señalamos también que el artículo 203(e)(2) de la Ley de Comercio Exterior exige que los aranceles, contingentes arancelarios o contingentes impuestos como medida de salvaguardia se adopten "sólo en la medida en que los efectos cumulativos de tales medidas no excedan del grado necesario para prevenir o reparar el daño grave".

23. Como se indicó en nuestras comunicaciones anteriores, no existe otra documentación que acredite en qué forma aseguraron los Estados Unidos, al aplicar la medida de salvaguardia referente a los tubos, el cumplimiento de las obligaciones del párrafo 1 del artículo 5. Tampoco existía, como hemos demostrado en nuestras comunicaciones anteriores, obligación alguna de presentar tal documentación.

B. LA EXCLUSIÓN DEL CANADÁ Y MÉXICO

Pregunta 2

Los Estados Unidos afirman que "en la medida en que puede interpretarse que los artículos I, XIII o XIX contemplan la aplicación de medidas de salvaguardia de todas las fuentes, el artículo XXIV crea una excepción limitada" (párrafo 217 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos). ¿Cuáles son las condiciones que rigen la aplicación de la "excepción limitada" que se aduce? Sírvanse explicar cómo cumplieron estas condiciones los Estados Unidos respecto de la medida referente a los tubos.

Respuesta

24. Las condiciones son las establecidas en el artículo XXIV:

- 1) la parte que aplica la excepción y la parte que es objeto de ella tienen que ser partes en una zona de libre comercio que cumpla la definición respectiva del párrafo 8 del artículo XXIV; y
- 2) La exclusión respecto de las medidas de salvaguardia tiene que haberse aplicado como parte de la eliminación de derechos de aduana y reglamentaciones comerciales restrictivas entre las partes en la zona de libre comercio.

Los Estados Unidos cumplieron estas condiciones en este caso al concertar con el Canadá y México una zona de libre comercio que satisface la definición del párrafo 8 del artículo XXIV. Como parte del conjunto de medidas de liberalización del comercio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), los Estados Unidos asumieron la obligación de excluir al Canadá y a México de las medidas de salvaguardia en determinadas condiciones preestablecidas. Como esas condiciones existían respecto de la medida de salvaguardia referente a los tubos, los Estados Unidos excluyeron al Canadá y a México.

25. El Grupo Especial también ha pedido que los Estados Unidos indicasen el fundamento de su convicción de que el TLCAN cumple los requisitos del artículo XXIV. 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. Éste es el fundamento de nuestra convicción de que, cualquiera que sea el umbral establecido por el párrafo 8 del artículo XXIV para la eliminación de los derechos sobre lo esencial de los intercambios comerciales, el TLCAN supera ese umbral.

26. 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.

27. 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 y 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.

C. EL DAÑO GRAVE

Pregunta 3

Sírvanse formular sus observaciones sobre los argumentos de Corea acerca de un supuesto aumento de los envíos a partir de abril de 1999 (párrafo 255 de la primera comunicación escrita de Corea). Si los envíos estaban aumentando en abril de 1999, ¿cómo concilian los Estados Unidos ese aumento con la determinación de existencia o amenaza de daño grave formulada por la USITC?

Respuesta

28. Corea afirma en el párrafo 255 de su primera comunicación escrita que los envíos "comenzaron a recuperarse firmemente a partir de abril de 1999". No estamos de acuerdo con esta afirmación. Si bien los envíos efectivamente aumentaron en los meses que siguieron al primer trimestre de 1999, su promedio mensual en el período comprendido entre abril y agosto de ese año (los meses que siguieron al primer trimestre sobre el cual se suministraron datos en el memorando OINV-W-247) permaneció por debajo de cualquier año anterior del período objeto de investigación, con excepción de 1994.¹¹

29. Casi todos los elementos de juicio sobre la situación de la rama de producción nacional presentaron un deterioro agudo que comenzó en 1998 y prosiguió en los datos provisionales de 1999. La sola circunstancia de que los envíos aumentaran en abril de 1999 no contradice las abundantes pruebas de daño grave o amenaza de daño grave que prosiguieron hasta entrado 1999 y que se ponen en evidencia comparando los datos provisionales de ese año con los del período similar de 1998. Además, como ya se señaló, los mayores niveles de envíos mensuales no alcanzaron los niveles mensuales de años anteriores, con excepción de 1994. Por otra parte, también las importaciones aumentaron después del primer trimestre de 1999.¹² Los Estados Unidos no advierten ninguna contradicción que obligue a conciliar elementos de juicio.

30. Corea afirmó en la segunda reunión del Grupo Especial que todos los demás elementos de juicio sobre la situación de una rama de producción derivan de los envíos. Los Estados Unidos no están de acuerdo con esta afirmación. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ninguna disposición que otorgue primacía a los envíos como indicador de la situación de una rama de producción. Es indudable que un aumento de los envíos, por sí solo y en sí mismo, no se traduce en mejores resultados económicos de la rama de producción nacional. Por ejemplo, los niveles de los envíos pueden aumentar simplemente porque las empresas se desprenden de un exceso de existencias. O bien las importaciones pueden aumentar también -como ocurrió en este caso- y mantener con ello su participación en el mercado y provocar efectos de daño en el precio que perjudican a la rama de producción nacional independientemente del volumen de las ventas.

¹¹ Véase OINV-W-247, cuadro titulado "Envíos netos de tubos soldados de hasta 16 pulgadas por empresas que informan según la norma AISI, por meses (1994-1999)" (EE.UU. - Prueba documental 3).

¹² *Ibid.*

Pregunta 4

En el párrafo 35 de su escrito de réplica, los Estados Unidos se refieren a determinados datos relativos a los niveles de los envíos. Según los Estados Unidos, esos niveles "son sólo aproximados, porque los datos sobre los envíos que figuran en el memorando de la USITC se presentan en forma de gráficos de barras y no precisan las cantidades mensuales". Sírvanse presentar las cantidades precisas utilizadas para preparar los gráficos de barras de los correspondientes memorandos de la USITC.

Respuesta

31. Esas cantidades figuran en EE.UU. - Prueba documental 3, memorando INV-W-247 de la USITC, en las dos últimas páginas, en los cuadros titulados "Envíos netos de productos tubulares soldados para campos petroleros de hasta 16 pulgadas por empresas que informan según la norma AISI, por meses (1994-1999)" y "Envíos netos de tubos soldados de hasta 16 pulgadas por empresas que informan según la norma AISI, por meses (1994-1999)".

Pregunta 5

En el párrafo 38 de su escrito de réplica, los Estados Unidos afirman que "la afirmación [de la página II-26 del informe de la USITC sobre la ventaja colectiva de explotación] no se relaciona con los resultados obtenidos con otros productos de tuberías". En tal caso, ¿con qué se relaciona esa afirmación? Por otra parte, ¿por qué comienza esa sección del informe interno con la observación de que "[a]demás de las tuberías de conducción soldadas, los fabricantes producen y venden también otros productos"? ¿Sobre qué base se constató en el informe de la USITC "la presencia de alguna forma de ventaja colectiva de explotación"?

Respuesta

32. Como explicamos en el párrafo 98 de nuestra primera comunicación escrita, la "ventaja de explotación" se refiere a la posibilidad que tienen las empresas de acrecentar su rentabilidad en una medida mayor que la proporcional al aumento de su volumen de ventas. Esto se logra mediante la distribución de los costos fijos entre un volumen mayor de productos.

33. La "ventaja colectiva de explotación" se refiere al cuadro general de modificación de la rentabilidad de que dieron cuenta los productores estadounidenses de tuberías. Es "colectiva" en cuanto corresponde a la ventaja de explotación de todas las plantas de producción de tuberías que comprende la respectiva industria estadounidense. Lo que se indica en la página II-26 del informe se basa exclusivamente en la observación de que la rentabilidad de las tuberías en 1997 aumentó a mayor ritmo que las ventas del producto. En el informe se señaló también que, en 1998, la rentabilidad de las tuberías disminuyó a mayor ritmo que los ingresos derivados de las ventas; es decir, la ventaja de explotación actúa en ambos sentidos. La expresión "colectiva" se empleó porque, aunque la estructura de costos es propia de cada empresa, su combinación daba lugar a resultados financieros que indicaban la presencia de una ventaja de explotación. El empleo del término "colectiva" procuraba también señalar al lector que, individualmente, el nivel de la ventaja de explotación variaba entre las empresas.

34. El Grupo Especial pregunta por qué la sección correspondiente del informe comienza con la observación (que figura en la página II-25) de que los productores de tuberías de conducción fabrican también otros productos tubulares (en las mismas plantas en que se fabrican las tuberías de conducción). Esta observación de que las empresas generalmente fabrican también otros productos tenía por objeto complementar los datos básicos. La exposición y los cuadros financieros que siguen se refieren exclusivamente a tuberías de conducción. La afirmación sobre la ventaja colectiva de

explotación (que figura al final de esa sección) se refería específicamente a las tuberías de conducción sin incluir los demás productos fabricados en las mismas plantas. Esto resulta con claridad si se tiene en cuenta el texto del informe en la página II-26, que sigue inmediatamente a la referencia a la "ventaja colectiva de explotación". El resto de ese párrafo ofrece ejemplos de ventaja colectiva de explotación tomados *exclusivamente* de los datos financieros del cuadro 9, de la página II-27, que se limita a los resultados de la explotación de tuberías de conducción soldadas.

35. Con respecto a la última parte de la pregunta del Grupo Especial, la afirmación relativa a la "ventaja colectiva de explotación" se basó en la observación de que la rentabilidad de las tuberías de conducción aumentó y disminuyó en grado más que proporcional a la evolución de los ingresos. La presencia de una ventaja colectiva de explotación queda demostrada claramente por esta característica y no depende de la observación inicial de que en las mismas plantas se fabrican también otros productos, ni guarda siquiera relación alguna con ese hecho.

Pregunta 6

Si "el argumento de Corea sobre los datos referentes a la rentabilidad de la rama de producción nacional se basa totalmente en una premisa errónea", ¿cómo se explica que la USITC "trató específicamente ... los argumentos de Corea de que el bajo volumen de la producción y las ventas de productos tubulares para campos petroleros distorsionaban los datos sobre rentabilidad de la industria de las tuberías de conducción" verificando los métodos de distribución? ¿Por qué no se refirió la USITC a los argumentos de Corea señalando específicamente esa premisa errónea en lugar de referirse al método de distribución?

Respuesta

36. El análisis que figura en el informe de la USITC sobre los métodos de distribución y la observación que figura en la comunicación escrita de los Estados Unidos, de que Corea se basó en una premisa errónea, eran respuestas a dos afirmaciones diferentes, aunque relacionadas entre sí. En el párrafo 95 de nuestra primera comunicación escrita nos referíamos al examen por la USITC de los argumentos planteados por empresas declarantes coreanas ante la USITC *durante la investigación sobre el daño*. Esas empresas habían alegado que "los gastos generales de fábrica y los gastos administrativos, de venta y de carácter general se distribuyeron sobre la base de una menor producción de todo el conjunto de productos, incluidos los tubulares para campos petroleros y los tubos sin costura" y que "ese aumento de los costos imputados redujo los beneficios de la industria de los tubos soldados". Las empresas declarantes advertían que "sin embargo, las dificultades derivadas de la menor producción de otros productos no deben atribuirse a una disminución de la producción de tubos soldados".¹³ La USITC consideró este argumento y explicó que no estaba atribuyendo indebidamente dificultades derivadas de la producción de otros productos, ya que el aumento unitario de los gastos generales asignados y de los gastos administrativos, de venta y de carácter general derivados de la menor producción de otros productos no se imputaron erróneamente ni en medida desproporcionada a las tuberías de conducción.¹⁴

37. En el párrafo 96 de nuestra primera comunicación escrita nos referimos a un argumento conexo formulado por Corea *en esta diferencia*: Corea alegó ante el Grupo Especial que los envíos de productos tubulares para campos petroleros disminuyeron en medida desproporcionada en relación con los envíos de tuberías de conducción y que, por lo tanto, se había imputado a estas últimas una

¹³ Comunicación de empresas declarantes japonesas y coreanas anterior a la audiencia, de fecha 24 de septiembre de 1999, página 49 (EE.UU. - Prueba documental 31).

¹⁴ Informe de la USITC, página I-31.

parte desproporcionada de los gastos fijos. En apoyo de este argumento, Corea se basó exclusivamente en una afirmación de la integrante de la Comisión, Sra. Crawford, en su dictamen disorde, en el cual, como demostramos en nuestra primera comunicación escrita, se interpretaban erróneamente datos basados en normas AISI presentados en el memorando interno de la USITC INV-W-247 (EE.UU. - Prueba documental 3). En realidad, esos datos indicaban que los envíos de tuberías de conducción y de productos tubulares para campos petroleros habían disminuido en épocas similares y en grado similar. Por lo tanto, el argumento de Corea de que se había imputado a las tuberías de conducción una parte desproporcionada de los costos se basaba en la premisa errónea de que los envíos de productos tubulares para campos petroleros habían disminuido en medida desproporcionada respecto de los envíos de tuberías de conducción.

Pregunta 7

¿Se utilizaban también las plantas de producción de tuberías de *Geneva Steel* para fabricar productos distintos de las tuberías? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

38. No constan informaciones en el expediente que se refieran directamente a esta pregunta. Sin embargo, los datos sugieren que la mayor parte, si no la totalidad, de las plantas de producción de tuberías de conducción de *Geneva* no se utilizaban para fabricar otros productos distintos.

39. Un ejecutivo de *Geneva Steel* prestó testimonio en la audiencia de la USITC sobre el daño declarando que la empresa tenía tres productos terminados principales: chapas cortadas a medida, acero laminado en caliente y tuberías de conducción. *Geneva* no fabrica ningún otro producto tubular. En el informe de la USITC (página II-7) se explica el procedimiento de fabricación de los tubos soldados. La mayor parte del equipo de fabricación que se describe (el remolador tubular, el equipo de soldadura, un instrumento para eliminar la rebaba exterior provocada por la presión aplicada durante la soldadura, y el calibrado de los tubos para obtener el diámetro preciso) parecerían utilizarse exclusivamente en la fabricación de tuberías de conducción. El único equipo que, *teóricamente*, podría haberse utilizado por *Geneva* para fabricar otros productos son las cortadoras y la maquinaria de tratamiento térmico.

Pregunta 8

¿Qué efectos tuvo el gasto contabilizado por el cierre del horno de fundición de *Geneva Steel* en los ingresos de explotación de la rama de producción, en términos absolutos y también en relación con las ventas netas? ¿Cuáles habrían sido los ingresos de explotación de la rama de producción sin ese gasto?

Respuesta

40. No tenemos conocimiento de que *Geneva Steel* haya contabilizado un gasto por la clausura temporal de su horno de fundición, ni de cuándo se habría contabilizado ese gasto (señalamos que el horno de fundición estuvo cerrado entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999). En el análisis de esta cuestión que figura en el dictamen disorde de la integrante de la Comisión Sra. Crawford (página I-63 del informe) no existe ninguna referencia a ese gasto, ni a ningún efecto que hubiera podido tener en los ingresos de explotación de la rama de producción. La Sra. Crawford se refirió únicamente a "los efectos negativos que han tenido esas medidas [es decir, el cierre del horno de fundición y la quiebra de *Geneva*] en la estructura de costos de la empresa", pero no especificó en su dictamen disorde, ni incluyó siquiera una nota a pie de página, para indicar cuáles habría sido esos "efectos", si hubo alguno.

Pregunta 9

¿Confirmó o verificó la USITC el testimonio oral del ejecutivo de *Geneva Steel* sobre la importancia de las operaciones de esa empresa con tuberías de conducción desde el punto de vista del margen general, y la disminución del 50 por ciento en las ventas de tuberías de conducción entre 1997 y 1998? ¿Presentó el ejecutivo de *Geneva Steel* alguna prueba o documentación en apoyo de ese testimonio? ¿Qué proporción del acero laminado en caliente producido por *Geneva Steel* se utilizaba para la fabricación de tuberías de conducción?

Respuesta

41. Señalamos que el ejecutivo de *Geneva*, como todos los testigos que declararon en la audiencia de la USITC, lo hizo bajo juramento. La legislación de los Estados Unidos establece sanciones penales por el falso testimonio en esas condiciones, y los testigos que declaran ante la USITC son conscientes de esa responsabilidad. No tenemos conocimiento de que el ejecutivo de *Geneva* haya presentado documentación en apoyo de su testimonio. No se exige que los testigos lo hagan; como hemos señalado, declaran ante la USITC bajo juramento. No consta información en el expediente sobre la proporción del acero laminado en caliente producido por *Geneva Steel* que se utilizaba para la fabricación de tuberías.

D. LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

Pregunta 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 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.

Respuesta

42. Como señalaron los Estados Unidos en su primera comunicación escrita, Corea ha reconocido que ciertas condiciones que llevaron al aumento de las importaciones eran imprevistas (párrafo 230). Por lo tanto, Corea no ha acreditado *prima facie* la existencia de una medida contraria a la disposición sobre la evolución imprevista de las circunstancias que figura en el artículo XIX. Con arreglo a lo dispuesto en el asunto *Japón - Productos agrícolas*, los grupos especiales no están autorizados para interpretar una reclamación que Corea ha omitido formular.¹⁵

¹⁵ *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, párrafo 129 ("[L]os 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").

E. NATURALEZA DE LA MEDIDA: EL ARTÍCULO XIII DEL GATT

Pregunta 11

Con respecto al párrafo 204 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, ¿consideran los Estados Unidos que el artículo XIII del GATT no "se refiere a" la aplicación de medidas de salvaguardia? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

43. La pregunta se refiere a la cita efectuada por los Estados Unidos de expresiones tomadas del asunto *Argentina - Calzado*, en que el Órgano de Apelación declaró que el artículo XIX "se refiere a lo mismo" que el Acuerdo sobre Salvaguardias, "esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia". El Órgano de Apelación basó esta conclusión en las numerosas referencias al artículo XIX que contiene el Acuerdo sobre Salvaguardias. No existen tales referencias al artículo XIII. Por otra parte, como ya hemos señalado, el Acuerdo sobre Salvaguardias adopta determinadas disposiciones del artículo XIII, pero no las demás. Por lo tanto, las restantes disposiciones del artículo XIII no "se refieren" a la aplicación de una medida de salvaguardia en el sentido utilizado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.

44. El Grupo Especial ha preguntado si, en vista de esta opinión, los Estados Unidos consideran que la última frase del párrafo 2 d) del artículo XIII se aplica o no a las medidas de salvaguardia. Esa frase dice así:

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.

Esta frase no fue incorporada en el párrafo 2 a) del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a pesar de que las dos frases anteriores del párrafo 2 d) del artículo XIII se incorporaron textualmente.

45. 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.

46. 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.

Pregunta 12

En el párrafo 193 de su primera comunicación escrita, los Estados Unidos plantean que "[s]i los contingentes arancelarios, por su naturaleza misma, fuesen 'restricciones cuantitativas' o 'contingentes' serían superfluas las referencias del artículo XIII a los contingentes arancelarios". ¿Consideran los Estados Unidos que las "restricciones a la exportación", en el sentido del párrafo 5 del artículo XIII del GATT, son una "prohibición [o] restricción ... a la exportación de un producto" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIII? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿es superflua la referencia del párrafo 5 del artículo XIII a "las restricciones a la exportación"? Sírvanse explicarlo.

Respuesta

47. Sí: las restricciones a la exportación son prohibiciones o restricciones a la exportación de un producto en el sentido del párrafo 1 del artículo XIII. Pero la referencia a "las restricciones a la exportación" que figura en el párrafo 5 del mismo artículo no es superflua. El artículo XIII contiene otras disposiciones además del párrafo 1. Los párrafos 2, 3 y 4, conforme a sus términos, sólo se aplican a las restricciones a la importación. Por lo tanto, la referencia del párrafo 5 a "las restricciones a la exportación" era necesaria para que los "principios" de esos otros párrafos fueran "aplicables también" a las restricciones a la exportación. Remitimos al Grupo Especial a nuestras respuestas a los puntos a) y b) de la pregunta 2 para un análisis más completo de esta cuestión.

IV. PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS FORMULADAS ORALMENTE POR EL GRUPO ESPECIAL EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA

El Grupo Especial pidió que se confirmara si las empresas declarantes japonesas habían indicado que no se habían hecho exportaciones a los Estados Unidos de tuberías de tipo ártico en los datos provisionales de 1999.

48. Como se explicó en la segunda reunión del Grupo Especial, se pidió que las empresas declarantes japonesas suministraran información acerca de las exportaciones de tuberías de tipo ártico y de acero aleado durante el período objeto de investigación de la USITC. Esas empresas proporcionaron información sobre las exportaciones de tuberías de acero aleado en 1999, pero no la suministraron sobre las exportaciones de tuberías de tipo ártico. Cabe deducir de esto que no hubo exportaciones de ese tipo de tuberías procedentes del Japón en 1999. Lamentamos no poder presentar al Grupo Especial la carta que confirma esta información porque el asesor jurídico de las empresas declarantes japonesas la ha calificado como información mercantil confidencial. Fue presentada a solicitud del personal de la USITC y tratada como un complemento de las respuestas al cuestionario de los productores japoneses, pues presentaba datos complementarios del tipo obtenido mediante las respuestas al cuestionario. De este modo, no se presentó a la USITC una versión no confidencial de la carta.

El Grupo Especial preguntó qué instrucciones impartió la USITC a los productores estadounidenses de tuberías sobre la forma en que debían informar acerca de su capacidad de producción.

49. En EE.UU. - Prueba documental 32 se presenta un ejemplar en blanco del cuestionario de la USITC que se envió a los productores estadounidenses de tuberías. Se pidió a éstos (en la página 6, pregunta II-10) que informaran acerca de su "capacidad de producción media" respecto de cada año completo del período investigado, y de los dos períodos correspondientes a datos provisionales. La "capacidad de producción media" se define en la página 6 de la sección sobre información general del cuestionario. Se pidió a los productores (en la página 4, pregunta II-4) que indicaran si fabricaban otros productos utilizando la maquinaria y el equipo que también empleaban para fabricar tuberías de

conducción; y, en caso afirmativo, que explicaran las bases de sus datos sobre distribución de la capacidad.

El Grupo Especial preguntó si los cuestionarios de la USITC se enviaron a los compradores de tuberías de conducción antes de haberse planteado la cuestión de la medida en que se habían vendido tuberías con doble estampado destinadas al uso como tuberías corrientes. El Grupo Especial también preguntó cómo identificaba la USITC a los compradores que habrían de recibir cuestionarios. Por último, el Grupo Especial preguntó si esos compradores eran distribuidores o usuarios finales de tuberías de conducción.

50. Es exacto que la USITC envió cuestionarios a los compradores de tuberías de conducción bastante tiempo antes de que se planteara la cuestión de las tuberías "con doble estampado". La solicitud que dio lugar a la investigación de la USITC fue presentada el 30 de junio de 1999. Se enviaron cuestionarios a los compradores el 2 de agosto de 1999, con el pedido de que se presentaran las respuestas a más tardar el 19 de agosto de 1999. La cuestión de las tuberías "con doble estampado" parece haberse planteado por primera vez por empresas declarantes coreanas el 24 de septiembre de 1999, en su comunicación anterior a la audiencia de la USITC.

51. Antes de enviar los cuestionarios, los funcionarios de la USITC se pusieron en comunicación con los solicitantes y todos los importadores conocidos. La USITC pidió a los solicitantes que identificaran colectivamente (a través de su asesor jurídico) a sus 25 clientes principales, y pidió que cada uno de los importadores conocidos identificara a sus 10 clientes principales. La USITC envió cuestionarios para compradores a cada uno de los compradores que se indicaron. Como es habitual en la mayoría de las investigaciones, los cuestionarios para los productores y para los importadores también contenían el pedido de que esas empresas identificaran a sus principales clientes. En esta investigación, el personal de la USITC examinó las respuestas a esas solicitudes para confirmar su anterior determinación de los principales clientes.

52. La USITC recibió respuestas de 40 compradores identificados de tuberías de conducción, de los cuales 31 dieron cuenta de sus compras efectuadas desde 1994 y, en consecuencia, completaron el cuestionario respectivo.¹⁶ De esos 31 compradores, 18 eran distribuidores, 12 eran usuarios finales y 1 era ambas cosas a la vez.

El Grupo Especial preguntó si la USITC, en los párrafos 31 a 34 de su declaración oral, se refería a los integrantes de esa Comisión que constataron la existencia de daño grave o a las que constataron amenaza de él.

53. El análisis presentado en los párrafos 31 a 34 representa la opinión de todos los miembros de la Comisión que formularon determinaciones afirmativas, independientemente de que se basaran en la existencia o la amenaza de daño grave. Esos párrafos responden a la afirmación sumaria que formuló Corea en los párrafos 108 y 109 de su segunda comunicación escrita, de que la USITC no había respondido a los argumentos hechos inicialmente por Corea en su primera comunicación escrita, acerca de: i) la incorporación de dos nuevos productores en la rama de producción; y ii) afirmaciones hechas por miembros de la USITC, en sus dictámenes sobre medidas correctivas, en el sentido de que estaba mejorando la situación de los sectores del petróleo y el gas. El párrafo 34 de la declaración oral refuta la impugnación hecha por Corea de la observación de los Estados Unidos de que los anuncios sobre intentos de aumentar los precios no equivalían a aumentos reales de éstos.

¹⁶ Informe de la USITC página II-48, nota 111.

54. Corea planteó inicialmente estos tres argumentos haciendo referencia únicamente a las constataciones de los miembros de la Comisión que sostenían la existencia de daño grave.¹⁷ En su segunda declaración oral, los Estados Unidos refutaron los argumentos de Corea tal como habían sido planteados inicialmente. Pero lo afirmado por los Estados Unidos sobre estas cuestiones vale igualmente respecto de las constataciones de las integrantes de la Comisión a cuyo juicio existía amenaza de daño.

55. Con respecto a los dos nuevos productores, nuestra referencia a las informaciones incluidas en el informe interno de la USITC habría sido considerada por todos los miembros de la Comisión. Tanto los que constataron un daño grave como las que constataron la amenaza de él consideraban que las inversiones de capital en la industria de las tuberías suponían un tiempo de ejecución prolongado (respecto de los primeros: página I-20 del informe, nota 122; respecto de las segundas: página I-42). Del mismo modo, las integrantes de la Comisión que afirmaban la existencia de una amenaza reconocían la mayor capacidad de producción del conjunto de la industria que resultaba de la incorporación de esos productores; pero constataron que, con independencia del aumento de la capacidad, había disminuido su utilización.¹⁸

56. En cuanto a los anuncios sobre aumento de los precios, las integrantes de la Comisión que constataron amenaza de daño observaron concretamente que cualquier aumento de precios de ese tipo tendría que haberse producido simultáneamente con la imposición de derechos antidumping o con la fecha de vigencia de acuerdos de suspensión que abarcaran el acero laminado en caliente. Se declararon convencidas de que, en la medida en que cualquier anuncio de tal aumento de precios pudo "arraigar" en el mercado, era imputable en gran parte a aumentos previstos en el costo de las materias primas.¹⁹

No resulta claro si los Estados Unidos consideran que la determinación de las autoridades competentes fue una constatación de existencia de daño grave o de "existencia o amenaza de daño".

57. Como explicaron los Estados Unidos en su primera comunicación escrita (párrafos 53, 56 y 57), las constataciones y conclusiones de los cinco miembros de la Comisión que llegaron a una determinación positiva constituyen la determinación de la autoridad competente conforme al artículo 4, de que "el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional". La determinación es positiva tanto a los efectos de la legislación de los Estados Unidos como a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ya hemos indicado antes al Grupo Especial que el Acuerdo sobre Salvaguardias únicamente distingue entre la amenaza y el daño actual con un solo fin estrecho y de definiciones, que carece de importancia aquí. No existe ninguna prescripción, en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en la legislación de los Estados Unidos, que requiera calificar la determinación como basada principalmente en el daño grave actual o en la amenaza de daño grave, mientras los integrantes de la Comisión que llegan a una determinación positiva hayan evaluado debidamente los factores del párrafo 2 del artículo 4 y hayan explicado sus constataciones y sus conclusiones fundamentadas en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4.

¹⁷ Primera comunicación de Corea, párrafos 250, 259, 261 y 262.

¹⁸ Informe de la USITC, página I-40, nota 21 (dictamen de la Presidenta Bragg y la Sra. Askey).

¹⁹ Informe de la USITC, página I-48, nota 88 (dictamen de la Presidenta Bragg y la Sra. Askey).

El Grupo Especial pidió una explicación de la forma en que la legislación de los Estados Unidos distingue la "determinación de la Comisión" de los "dictámenes separados".

58. El régimen de los Estados Unidos en materia de salvaguardias obliga a la USITC a presentar al Presidente un informe sobre toda investigación acerca de salvaguardias que realice "para determinar si se está importando un artículo en los Estados Unidos en cantidades tan mayores que constituya una causa sustancial de daño grave, o de amenaza de daño grave, para la rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores del artículo importado".²⁰ Para cumplir las prescripciones de la legislación interna, los informes de la USITC contienen información mucho más abundante que la que requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, la norma legal estadounidense exige, mientras que no lo hace el Acuerdo sobre Salvaguardias, que la USITC incluya en su informe los dictámenes de sus miembros discordes sobre la cuestión del daño. La disposición legal, también a diferencia del Acuerdo, obliga igualmente a la USITC a incluir en el informe sus recomendaciones sobre medidas correctivas y los dictámenes separados de cualquier miembro de la Comisión a ese respecto.

59. Concretamente, el artículo 202(f)(2) de la Ley estadounidense sobre las salvaguardias dispone lo siguiente:

La Comisión incluirá en su informe [al Presidente] lo siguiente:

A) la determinación efectuada con arreglo al apartado b) [si el aumento de las importaciones es causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la rama de producción nacional], y una explicación de los fundamentos de esa determinación;

B) si la determinación formulada con arreglo al apartado b) es positiva, las recomendaciones sobre medidas conforme al apartado e) y una explicación del fundamento de cada recomendación;

C) cualquier dictamen discorde o separado de miembros de la Comisión acerca de la determinación y de cualquiera de las recomendaciones mencionadas en los apartados A) y B);

D) las constataciones que deban incluirse en el informe con arreglo al apartado c) 2) [los resultados del examen por la Comisión de los factores distintos de las importaciones que pueden ser causa de daño grave, o de amenaza de daño grave, a la rama de producción nacional]. ...²¹

60. Con arreglo al apartado A) de la norma legal estadounidense, la USITC debe incluir en el informe al Presidente tanto "la determinación" como "una explicación de los fundamentos de esa determinación". En todos los informes de la USITC sobre investigaciones en materia de salvaguardias la *determinación* precede a la explicación; y esta última figura en el *dictamen* de los miembros de la Comisión que convinieron en la determinación. Por ejemplo, en la investigación referente a los tubos, la *determinación* figura en las páginas I-3 a I-5 del informe de la USITC. En la determinación se establece que la Comisión, y específicamente la Presidenta Bragg, la

²⁰ Artículo 202(f) y, por referencia, artículo 202(b)(1)(A) de la Ley de Comercio Exterior de 1994, con sus modificaciones, Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículos 2252(b)(1)(A) y (f) (EE.UU. - Prueba documental 1).

²¹ Los demás puntos que deben incluirse en el informe al Presidente se refieren al plan de reajuste de la rama de producción y a los efectos probables de la medida correctiva recomendada por la Comisión.

Vicepresidenta Miller y los integrantes de la Comisión Sra. Hillman, Sr. Koplan y Sra. Askey determinaron que se estaba importando tuberías 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. En otras palabras: la determinación indica que esos cinco miembros de la Comisión llegaron a una determinación positiva, que es la única *determinación* realizada por las autoridades competentes. Las constataciones y la explicación del fundamento de la determinación positiva que se requerían (tanto en virtud de la legislación estadounidense como del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias) se establecen en los respectivos *dictámenes* de esos miembros de la Comisión que votaron afirmativamente.

61. La mención que figura en el artículo 202(f)(2)(C) a "cualquier dictamen discorde o separado de miembros de la Comisión acerca de la determinación o de cualquiera de las recomendaciones mencionadas en los apartados A) y B)" parece tener por objeto referirse a "cualquier dictamen discorde de miembros de la Comisión acerca de *la* determinación mencionada en el apartado A) [es decir, la determinación sobre el daño]" y a "los dictámenes separados de miembros de la Comisión acerca de cualquiera de las recomendaciones mencionadas en el apartado B) [es decir, las recomendaciones de medidas]". Esto se pone en evidencia cuando el apartado (f)(2)(C) se lee en el contexto del apartado (e)(6), que dice así:

Sólo podrán votar sobre la recomendación aquellos miembros de la Comisión *que hayan convenido en la determinación positiva* conforme al apartado b) ... Los miembros de la Comisión *que no hayan convenido en la determinación positiva* podrán presentar, en el informe que dispone el apartado f), *dictámenes separados* acerca de la medida que corresponda adoptar, si corresponde alguna, conforme al artículo 203 (sin cursivas en el original).

De este modo, existe una referencia cruzada entre el apartado (e)(6), al referirse a dictámenes *separados*, y el apartado (f)(2)(C). Son éstas las dos únicas referencias de la norma legal a dictámenes *separados*. Esto sugiere que el dictamen *separado* que se menciona en el apartado (f)(2)(C) se refiere al *dictamen* sobre medidas correctivas.

62. Aunque las dos integrantes de la Comisión que llegaron a una determinación positiva en el asunto referente a los tubos sobre la base de una amenaza de daño grave dieron a su explicación el título de *dictamen separado*, ese dictamen forma parte del fundamento de la determinación positiva de la USITC.²² No son "dictámenes separados" en el sentido en que se emplea esta expresión en el artículo 202(f)(2)(C). En realidad, otras disposiciones legales conexas contribuyen a demostrar que las constataciones y conclusiones que figuran en el dictamen de la Presidenta Bragg y la integrante de la Comisión Sra. Askey forman parte del fundamento de la determinación positiva de la USITC sobre la cuestión de la existencia o amenaza de daño grave.

63. El artículo 330(d)(1) de la Ley Arancelaria de 1930, con sus modificaciones, dispone que si los miembros de la Comisión, al votar sobre la cuestión del daño grave en una investigación sobre salvaguardias, "votan *empatados* respecto de la determinación, el Presidente podrá considerar que la determinación acordada por *cualquiera* de los grupos de miembros de la Comisión constituye *la* determinación de ésta" (sin cursivas en el original). El empleo de las expresiones "votan empatados" y "cualquiera" demuestra que la disposición legal sólo contempla dos tipos genéricos de determinaciones de la USITC: la positiva y la negativa. Así lo pone de relieve aún más la incorporación de las posibilidades correspondientes al daño grave actual y a la amenaza de daño grave en una sola definición a los efectos de resolver si la *determinación* de la USITC es positiva o

²² Señalamos, a este respecto, que no existe ninguna norma formal de la Comisión acerca del título que corresponde dar a los dictámenes de sus miembros.

negativa.²³ En caso de votación empatada, no se otorga al Presidente la facultad de escoger cuál de las dos determinaciones debe tomar como base, sino que debe establecer cuál es el grupo de miembros de la Comisión cuya determinación constituye la determinación de ella. De este modo, en todos los casos, incluido el de la votación empatada, la norma legal estadounidense establece una única determinación operativa de las autoridades competentes.

²³ Artículos 330(d)(1)(A) y (d)(3), Título 19 del Código de los Estados Unidos, artículo 1330(d)(1)(A) y (d)(3) (EE.UU. - Prueba documental 2).