

O

E.	SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA.....	32
1.	Cuestiones jurídicas preliminares	32
2.	Argumentos jurídicos	33
3.	Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales	43
4.	Conclusión.....	43
F.	SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS	44
1.	Introducción.....	44
2.	Los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 acerca del aumento de las importaciones fueron cumplidos	44
3.	La constatación de daño grave efectuada por la USITC se ajusta plenamente a los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	45
4.	La constatación de la USITC sobre la relación causal se ajustó plenamente al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	46
5.	Los Estados Unidos aplicaron la medida de salvaguardia en condiciones que estaban en conformidad con los artículos 5 y 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, XIII y XIX.....	49
G.	SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE COREA	52
1.	Introducción.....	52
2.	La medida de salvaguardia	53
3.	G.G.G.G.G.G.G.C53P(artículo 4 del Acuerdo ...Tj 239.25 0 0.2813j -441.75 -18.75 TD 0.2813 Tc (5.) T	

B. RECLAMACIONES RELATIVAS A LA MEDIDA REFERENTE A LOS TUBOS.....70

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A

Comunicaciones y declaraciones orales de terceros

Índice	Página
Anexo A-1 Comunicación del Canadá	A-2

I. INTRODUCCIÓN

A. RECLAMACIÓN DE COREA

1.1 El 15 de junio de 2000, Corea pidió la celebración de consultas con los Estados Unidos con arreglo al artículo 4 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias ("ESD"), el párrafo 1 del artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 ("GATT de 1994") y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias¹ con respecto a una medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular ("medida referente a los tubos").²

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

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

B. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.4 En su reunión de 23 de octubre de 2000, el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") estableció un Grupo Especial conforme a la solicitud hecha por Corea en el documento WT/DS202/4.⁴

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

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

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

II. ELEMENTOS DE HECHO

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

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

2.3 La USITC efectuó una "votación abierta" pública sobre la cuestión del daño grave el 28 de octubre de 1999. La integrante de la Comisión, Sra. Crawford, votó por la declaración de inexistencia de daño grave e inexistencia de amenaza de daño grave; mientras que la Sra. Bragg y la Sra. Askey constataron "amenaza de daño grave" pero sin "daño grave actual". Tres integrantes de la Comisión constataron la existencia de "daño grave actual". Sobre esta base, la USITC determinó que se estaban importando

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

III. CONSTATAIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES

3.1 Corea pide que el Grupo Especial constate lo siguiente:

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

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

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

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

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

A. PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA

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

1. Antecedentes de hecho

4.3 Los tubos de carbono al acero son un producto tubular utilizado principalmente en la extracción y conducción de petróleo y gas. La industria del petróleo y el gas es típicamente una actividad de "auges y caídas" que experimenta grandes oscilaciones de los precios y la producción. Por consiguiente, también son objeto de grandes oscilaciones cíclicas la demanda y la fijación de los precios de los tubos de carbono al acero (COREA) y el acero (ORT) y los productos de tubo, el alio productoa) Tj 0 -12.7

ronys
roneEspetacbulalmente
ronduorente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales

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

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

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

4.48 El párrafo 1 del artículo 8 dispone que el Miembro que aplique una medida debe procurar mantener un nivel de concesiones sustancialmente equivalente, incluyendo una compensación comercial. El párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 están expresamente vinculados y obligan a que exista oportunidad de consultas previas con pleno conocimiento de la medida propuesta.

la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave. Los votos de esos cinco integrantes

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

4.55

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

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

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

4.61 Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a utilizar ningún período determinado, ni mucho menos el período arbitrariamente definido que propugna Corea. Con arreglo a la norma de examen aplicable en virtud del artículo 11 del ESD, el Grupo Especial no debe volver a evaluar los datos provisionales.

evali o

esligaciones sobr.

4.41

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

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

4.66 La USITC trató adecuadamente los argumentos de Corea según los cuales la disminución de

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

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

existían pruebas en apoyo de la alegación de Corea de que una parte sustancial de las importaciones

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

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

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

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

4.84 Estas integrantes de la Comisión, observando la posibilidad de sustitución relativamente alta entre los tubos de conducción importados y el producto nacional, así como la importancia de maximizar la producción en un sector con alta intensidad de capital, llegaron a la conclusión de que los fabricantes nacionales de tubos se veían obligados a reducir los precios ante la disponibilidad de productos importados de precio inferior. Constataron que los precios internos de los tubos habían disminuido hasta el punto de que la rama de producción nacional estaba claramente amenazada de

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

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

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

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

4.89 Si la medida se cataloga como un contingente arancelario, el análisis es más extenso pero lleva a iguales resultados. En primer lugar, Corea aduce que las prohibiciones del artículo 5 relativas al empleo de contingentes y restricciones cuantitativas se aplican a la salvaguardia referente a los tubos porque un contingente arancelario es un contingente. Corea aporta escasos fundamentos para este punto de vista, fuera de la observación sobre la presencia de la palabra "contingente". Sin embargo, hay informes de grupos especiales correspondientes tanto al GATT de 1947 como al Acuerdo sobre la OMC que confirman que los contingentes arancelarios no son "contingentes" ni "restricciones cuantitativas" a los efectos del GATT de 1947 y el GATT de 1994.¹¹ El texto apoya este punto de vista. El artículo XIII establece normas sobre los contingentes y las restricciones cuantitativas, a las que sigue la precisión de que las normas se aplican también a los contingentes arancelarios. El añadido de esta aclaración muestra que los redactores no interpretaban que los contingentes arancelarios, por su naturaleza, fuesen "contingentes". Por lo tanto, Corea no acredita *prima facie* que la medida de salvaguardia referente a los tubos haya sido incompatible con el artículo 5.

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

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

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

¹² Preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

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

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

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

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

C. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE COREA

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

1.

b) El criterio de economía procesal

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

3. Argumentos jurídicos

a) La medida de salvaguardia

4.102 Por razones que nunca se dieron a conocer públicamente, el Presidente de los Estados Unidos desconoció por completo las recomendaciones de la USITC e impuso una medida correctiva mucho más restrictiva y en clara violación de muchos de los principios básicos de las medidas de

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

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

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

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

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

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

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

i) *Introducción*

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

ii) *El aumento de las importaciones*

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

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

vi)

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

viii) *La amenaza de daño*

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

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

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

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

D. PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

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

1. El aumento de las importaciones

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

4.129 Las importaciones en relación con la producción nacional siguieron una pauta similar a los niveles de las importaciones en términos absolutos, salvo que no hubo disminución en los períodos correspondientes a los datos provisionales. En términos relativos, las importaciones alcanzaron su nivel más alto en los datos provisionales de 1999, datos que se representan en el gráfico adjunto.

(prilo en tpuetcl tra cautanución en los importaciones en téatosseis timos año d 1998

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

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

2. El daño grave

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

4.134 No resisten el análisis las alegaciones de Corea en el sentido de que los indicadores sobre los resultados de la industria de los tubos se vieron afectados por la baja de las ventas de productos

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

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

4.141

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

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

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

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

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

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

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

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

4.151 Corea alega que la nota 1 de pie de página del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo se aplica a las uniones aduaneras. Si los redactores se hubieran propuesto tal resultado, la nota sólo habría citado en el Acc3 el Acrt .1414 Tc 0.8D /naIr5yngentes a la

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

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

9. El pedido de Corea sobre informaciones confidenciales

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

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

4.155 Una lectura cuidadosa de los pasajes exactos de la comunicación de Corea que sirven de base a su pedido de datos complementarios acerca de los precios muestra que Corea, en realidad, está pidiendo que el Grupo Especial extraiga conclusiones sobre los hechos distintas de las que estableció

E. SEGUNDA COMUNICACIÓN ESCRITA DE COREA

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

1. Cuestiones jurídicas preliminares

a) Información confidencial

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

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

- 1) El resumen no confidencial de las importaciones que figura en la determinación de la USITC no corresponde con exactitud a los niveles reales de las importaciones en 1998 y 1999, como lo demuestra la carta de los Estados Unidos de 16 de febrero.
- 2) Las informaciones presentadas por los Estados Unidos acerca de *Geneva Steel* son incompletas y, en consecuencia, inducen a error.
- 3) Las informaciones presentadas por los Estados Unidos en su carta de 23 de abril acerca de *achEUE11.25(04 Tc 0.30 a123s1 Tc 2nducen fp75 TD -0.57.3046 -0.2os Tj 59.Tc 2 dT*

c) Norma de examen

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

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

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

2. Argumentos jurídicos

a) La medida de salvaguardia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.175 ~~4.175~~ ³⁾ ~~Tw~~ (261) ~~da correctiv~~ ~~porsalv~~ ~~guardia~~ ~~24.75~~ TD -0.5606 Tc 8 TDw (arancelari 0 TD -0.1577 Tc 0.80)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) El aumento en términos absolutos

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

2) El aumento en términos relativos

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

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

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

4.191 El Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, interpretó el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 en el sentido de que obligan a las autoridades a explicar

Estados Unidos en Calzn de tcordeo Tj 16. 0 TD /F1 11.25 Tf -0.17537 Tc 1.8261 Tw (a ECoreano csstre

4.1912 Tj 24 0 TD /F5 11.25 Tf 0 Tc -0.1275 Tw () Tj 12 0 TD /F1 11.25 Tf -0.1784 Tw 3.11769 Tw (Ar juiiond

- 2) Los datos están viciados porque incluyen información sobre otras ramas de producción
- i) "La rama de producción de tubos"

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

- ii) *Geneva y Lone Star*

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

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

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

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

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

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

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

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

insignificantes, basta el ajuste de un solo productor -

- 1) La información sobre las demoras

- 2) Las ventas por debajo de los precios de ningún modo se acentuaron en el período comprendido entre julio de 1998 y junio de 1999 en comparación con el período más satisfactorio para la rama de producción (de enero de 1997 a junio de 1998).
- 3) En el caso del Producto 5, los datos confirman que las importaciones se efectuaron a precios superiores a los del mercado interno, mientras que en el caso del Producto 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Argumentos jurídicos sobre aspectos procesales

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

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

4. Conclusión

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

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

4.220

4.226 Los argumentos de Corea según los cuales la USITC estaba obligada a evaluar únicamente la evolución del período de junio de 1998 a junio de 1999, con exclusión de todos los demás datos sobre las importaciones y todos los demás períodos de tiempo, no están en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que están contradichos por él. La USITC siguió su método de larga data de examinar las importaciones por años civiles, añadiendo períodos correspondientes a los datos

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

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

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

4.234 Los anuncios sobre aumentos de precio en que Corea se apoya tampoco prueban que la rama de producción hubiera dejado de estar en una situación de menoscabo general significativo, por varias razones. No existe prueba alguna en el expediente de que esas previsiones sobre aumentos de precios hechas por un reducido número de e T* -0.13do n.25 Tf .75 TD proi25lcuu ampestray efectaumeees.
r

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) Un contingente arancelario no es una restricción cuantitativa ni un contingente en el sentido

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

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

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

4.255 El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene ningún requisito de que el Miembro explique o "justifique" la aplicación de una medida de salvaguardia en el momento de su aplicación, salvo en el caso de una restricción cuantitativa indicada en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5.¹⁴ Como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no adoptó esa forma, los Estados Unidos no tenían obligación alguna de justificar la medida. Por el contrario, recae en Corea la carga de probar que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos *no se aplicó* sólo "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Corea no ha hecho tal cosa en ningún sentido.

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

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

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

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

¹⁴ *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 100.

beneficios de explotación tendría un incremento de entre 15 y 17 dólares por tonelada corta, por término medio, para una proporción de ingresos de explotación del 3 a 4 por ciento.¹⁵ Esto representaría entre el 3 y el 4 por ciento de los ingresos totales, un nivel más cercano, aunque no igual, al de los años de rentabilidad de la producción que precedieron al aumento súbito de las importaciones.¹⁶

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

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

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

G. SEGUNDA DECLARACIÓN ORAL DE COREA

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

1. Introducción

a) Precedentes del Órgano de Apelación

4.265 El Órgano de Apelación, en el asunto

4.265 de los en suasuntsto32ress d del pleci alasonesellituir elriopsa

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

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

- c) Carga de la prueba

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

2. La medida de salvaguardia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La investigación de la USITC sobre el daño grave

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

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

- b) No se demostró ningún aumento de las importaciones

- i) *Las importaciones disminuyeron*

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

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

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

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

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

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

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

pueden64 TrprÓrganionesAp6nidtermin.1 rprasu Tc Tf -0.30.0838 Tc 0inentes. Tj 72133

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

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

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

3. El daño grave

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

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

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

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

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

4.

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

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

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

4.312 Corea tampoco ha logrado indicar vicio alguno en la explicación de los Estados Unidos de las razones por las que la medida de salvaguardia referente a los tubos estaba en conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Corea supone que los productores estadounidenses podrían aumentar sus precios en toda la medida de los derechos de aduana del 19 por ciento y *al mismo tiempo* aumentar el volumen de sus ventas. Tal cosa es evidentemente imposible. Si la diferencia relativa entre los

A. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

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

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

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

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

B. SOLICITUD DE REEXAMEN INTERMEDIO FORMULADA POR COREA

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

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

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

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

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

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

VII. CONSTATAACIONES

A. CUESTIONES PRELIMINARES

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

- 1) la comunicación al Grupo Especial de información confidencial contenida en el expediente;
- 2) la posibilidad de admitir pruebas no presentadas a la USITC, o la consideración de hechos sucedidos con posterioridad a la decisión de adoptar una medida de

y

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

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

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

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

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

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

A nuest

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

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

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

7.8 En la primera reunión del Grupo Especial con las partes estudiamos detalladamente con Corea y los Estados Unidos qué información se consideraba aún necesaria para una evaluación adecuada del asunto -126jetconbTción7 Tw (algunos datos adsobre precioUni) TmrreacorTc 0 Tw (7.8) Tj 13.5 0 TD /F5

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

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

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

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

B. RECLAMACIONES RELATIVAS A LA MEDIDA REFERENTE A LOS TUBOS

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

1. La naturaleza de la medida

a) Argumentos de las partes

i) *Argumentos de Corea*

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

ii) *Argumentos de los Estados Unidos*

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

b) *Evaluación por el Grupo Especial*

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

7.19 Las dos definiciones propuestas por los Estados Unidos se centran en la aplicación, disponibilidad, de un tipo arancelario especificado y más bajo. En algunos casos, el tipo arancelario aplicable en el marco de un contingente arancelario dependerá de que el límite global impuesto a la posibilidad de obtener el tipo arancelario más bajo se haya alcanzado o no. Así ocurrirá cuando se fije un límite global sin ninguna distribución adicional de ese límite entre los países exportadores.

Sin Tw (un límás l) Tj 2049005 Twa obtener el

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

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

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

7.21 El párrafo 5 del artículo XIII reza así:

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

7.22 En virtud del párrafo 5 del artículo XIII, el párrafo 2 a) del mismo artículo se aplica a los contingentes arancelarios. En consecuencia, por lo que respecta a los contingentes arancelarios, se fijará, siempre que sea posible

Elp(10w ()3o serD virt6) Tj 1 11558 Tc 0.9058 31355cu7nf-4. Tj 29virt9

7.23 Sin que ello signifique establecer una definición exhaustiva de los contingentes arancelarios, estimamos que una definición precisa debe incluir las medidas que fijen un límite cuantitativo a la aplicación, o la disponibilidad, de un tipo arancelario más bajo (e impongan la aplicación de un tipo arancelario más alto una vez superado ese límite cuantitativo), con independencia de que el límite

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

ii) *Evaluación por el Grupo Especial*

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

El por que 398 no, 25 que 40888 07 0 3 2 0 14 0 875 0 TD /F5 lento, un 174 en

como estas disposiciones se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los

del Acuerdo sobre la Agricultura], lo hubieran indicado expresamente".⁵⁰ No vemos en el Acuerdo sobre Salvaguardias nada que autorice expresamente a los Miembros a actuar en forma incompatible con el artículo XIII. El hecho de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contenga ninguna referencia

88. Creemos que mediante esta conclusión el Grupo Especial ha omitido dar

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

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

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

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

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

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

7.47 Recordamos nuestra anterior constatación sobre la constatación 2.75 respecto a la medida 0 R0-0.1B (Negrita añadida)

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

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

7.49 Los Estados Unidos aducen además que el no aplicar el artículo XIII en el contexto de las medidas de salvaguardia "tiene también sentido como cuestión de política general". En particular, los Estados Unidos afirman que "introducir restricciones adicionales en el Acuerdo sobre Salvaguardias -como las restricciones a los contingentes arancelarios establecidas por el artículo XIII- es

b)

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

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

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

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

ii) *Párrafo 2 a) del artículo XIII*

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

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 5

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

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

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

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

⁷⁶ *Corea - Productos lácteos (Órgano de Apelación)*, párrafo 96. En el GATT de 1947, las Partes Contratantes clasificaron los contingentes arancelarios impuestos de conformidad con el artículo XIX como una subserie de "medidas de tipo arancelario", y no como restricciones cuantitativas. Modalidades de aplicación del

7.74 Además, ambas partes han aducido⁷⁷

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

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

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

96. ... con el Grupo Especial en que no cabe ningún género de dudas de que el texto de esta disposición impone a un Miembro que aplique una medida de salvaguardia la *obligación* de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Coincidimos asimismo en que esa obligación es exigible con independencia de la forma concreta que adopte una medida de salvaguardia. Independiente de que se trate de una restricción cuantitativa o de un contingente arancelario la medida en cuestión, sólo debe aplicarse "en la medida necesaria" para alcanzar los objetivos establecidos en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.⁸⁴ (Se omiten las notas de pie de página 0363lo de63n es770)

y esta explicación relativos a la medida adoptada, esenciales para evaluar si Corea ha cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5, los que no alcanzamos a discernir en la determinación adoptada por Corea de aplicar una medida de salvaguardia en el caso que nos ocupa. (Cursiva añadida.)

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

Si se utiliza una restricción cuantitativa, esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave.

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

99. En cambio, no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna salvaguardia.

z71.25 ca la cuantía de las importaciones realizadas en los tres últimos años es se disponga de estadísticas. En lo representat2unda frz71013n cuan tres últimos años es se disponga de estadísticas.

salvaguardia. T representat05del prom7926 la ml

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

7.81

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

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

1) Argumentos de Corea

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

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

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

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

⁸⁸ Primera comunicación escrita de Corea, párrafo 144.

⁸⁹ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 39.

las medidas de salvaguardia, su análisis referido al cuadro 10 debe ser más realista. Por ejemplo, los Estados Unidos debían haber dado por sentado que debido a las ventajas de explotación, diversos costos unitarios disminuirían a medida que el volumen aumentaba.⁹¹ Además, como se indica más arriba, el razonamiento de los Estados Unidos pasa totalmente por alto la mejora de la situación del mercado de la que se hace eco el expediente de la USITC. Según la USITC, "los precios del gas natural y el petróleo han aumentado desde principios de 1999, lo que ha dado lugar a un aumento de las actividades de perforación y producción y por ello a un aumento de la demanda de tubos".⁹² El razonamiento *ex post* de los Estados Unidos se aparta de las recomendaciones de la mayoría de la USITC y de las opiniones separadas, que en sus recomendaciones tuvieron plenamente en cuenta la mejora de la situación del mercado.⁹³ Por ejemplo, los Estados Unidos no explican por qué los miembros de la Comisión que constataron la existencia de una amenaza de daño grave concluyeron que sólo hacía falta un arancel del 12,5 por ciento para que la rama de producción volviera a obtener beneficios, basándose en un examen analítico real⁹⁴ que llevó a concluir que ese aumento del arancel daría lugar a un aumento "moderado" del precio, "así como a un aumento sustancial de los ingresos ... debido al aumento de los volúmenes de venta".⁹⁵

2) Argumentos de los Estados Unidos

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁶ Informe de la USITC, página I-5.

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

7.89 Si los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en una cuantía igual al aumento medio de 62-64 dólares del valor unitario medio previsto para las importaciones pertinentes como consecuencia de la aplicación del arancel del 19 por ciento, su margen de beneficios de explotación

7

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

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

3) Evaluación por el Grupo Especial

7.92 Al examinar la alegación de Corea, observamos que incumbe a ésta, como parte demandante, afirmar y probar que la medida referente a los tubos excedía la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", en infracción de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.¹⁰³

7.93 La alegación de Corea, basada en el párrafo 1 del artículo 5, de que la medida referente a los tubos iba más allá de lo "necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" se basa en una comparación de dicha medida con la recomendada por la USITC y la propuesta por los solicitantes. Abrigamos algunas dudas sobre si tal comparación puede ser un fundamento adecuado para evaluar el cumplimiento de la obligación establecida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, sobre todo porque no hay garantía alguna de que la recomendación de la USITC o la propuesta de los solicitantes fueran en sí mismas compatibles con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Como mucho, esas medidas constituyen un indicio de lo que la USITC y los solicitantes, respectivamente, consideraban necesario a los efectos de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. En cualquier caso, la comparación propuesta por Corea sólo sería determinante si el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC o de la propuesta de los solicitantes fuera igual o superior a la cuantía máxima "necesaria" en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

i) Recomendación de la USITC¹⁰⁴

7.94 Al formular su recomendación de medida correctiva, la USITC afirmó que la medida recomendada "no superará la cuantía necesaria para reparar el daño grave cuya existencia

¹⁰² Observaciones sobre la medida correctiva presentadas por los solicitantes después de la audiencia, página 44 (17 de noviembre de 1999).

¹⁰³ *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R, página 16, adoptado el 23 de mayo de 1997.

¹⁰⁴ La USITC recomendó la imposición de un contingente arancelario de cuatro años, excluidas las importaciones procedentes del Canadá y de México, con un volumen dentro de contingente de 151.124 toneladas cortas para el primer año (e incrementos anuales del 10 por ciento a partir de entonces), e importaciones fuera de contingente sujetas a un derecho *ad valorem* del 30 por ciento.

constatamos".¹⁰⁵ Aun suponiendo que la USITC analizó adecuadamente el efecto restrictivo de la medida que recomendaba, no hay en esa declaración nada que sugiera que el efecto restrictivo de la recomendación de la USITC se fijó en la cuantía máxima necesaria con arreglo al párrafo 1 del

(si bien a un tipo de derechos más alto), mientras qu

7.102 Corea alega que el análisis de los Estados Unidos pasa por alto las mayores ventajas de explotación para los proveedores nacionales derivadas del aumento combinado del precio y el volumen. Sin embargo, a nuestro modo de ver, a no ser que la demanda aumente lo suficiente¹¹¹, es económicamente imposible que los productores nacionales aumenten sus precios en la cuantía total del incremento del valor unitario medio de las importaciones y aumenten al mismo tiempo el volumen de sus ventas. Además, el efecto de la exención de 9.000 toneladas cortas haría improbable que el valor unitario medio de las importaciones aumentase tanto como 62-64 dólares por tonelada corta. Habida cuenta de ello, consideramos que Corea no ha establecido que el arancel adicional del 19 por ciento hace que la medida referente a los tubos sea más restrictiva de lo "necesario".¹¹²

3) Datos de importación

7.103 Corea ha presentado datos reales de importación para el período marzo de 2000-febrero de 2001 (es decir, el período de 12 meses posterior a la imposición de la medida referente a los tubos).¹¹³ Durante ese período, 14.604 toneladas entraron al tipo arancelario del 19 por ciento, y las importaciones dentro de contingente totalizaron 64.067 toneladas. Aunque el Grupo Especial estuviera facultado para basar alguna constatación en esos datos -cuestión que el Grupo Especial no tiene por qué resolver-, los datos no establecen necesariamente que la medida referente a los tubos es más restrictiva de las importaciones de lo que sería "necesario". Corea se apoya en los datos de importación para demostrar que las importaciones sujetas a la medida referente a los tubos cayeron por debajo del nivel previsto por la recomendación de la USITC o la propuesta de los solicitantes.¹¹⁴ Como se indica más arriba, la recomendación de la USITC no es un punto de referencia adecuado para analizar la compatibilidad de la medida referente a los tubos con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

¹¹¹ Corea afirma, en el párrafo 17 de su segunda declaración oral, que la "demanda estaba aumentando rápidamente". Sin embargo, las constataciones de la USITC no justifican esa afirmación. La USITC constató que la demanda de tubos se centraba en tres categorías de uso de los tubos: extracción, transmisión y distribución. La USITC constató que el aumento de la extracción daría lugar a un "aumento de la demanda de tubos". La USITC constató asimismo que la demanda de tubos para usos de transmisión y distribución está vinculada al crecimiento económico general. En particular, constató que "si la economía crece a un ritmo anual del 3-4 por ciento, el consumo de tubos debe crecer un 4-5 por ciento. Se prevé que el crecimiento económico de los Estados Unidos en 1999 se cifrará aproximadamente en un 3,8 por ciento, y en 2000 en un 3,1 por ciento" (página I-77, con omisión de las notas de pie de página). Por tanto, aunque la USITC constató que la demanda aumentaría algo, las pruebas en las que basó su constatación -que Corea no discute- no demuestran que la demanda estaba "aumentando rápidamente". Corea no ha aportado otras pruebas de que el aumento de la demanda de tubos sería suficiente para que los productores nacionales pudieran aumentar sus precios en la cuantía total del aumento del valor unitario medio de las importaciones y además aumentar su volumen de ventas.

¹¹² Corea ha afirmado que "el análisis de los Estados Unidos tampoco tiene en cuenta la posibilidad de sustitución de los productos importados y los nacionales, así como tampoco la elasticidad de la demanda o el hecho de que México y el Canadá quedaron excluidos de la medida" (nota 31, segunda declaración oral de Corea). Sin embargo, Corea no ha intentado en ningún momento demostrar en qué modo la consideración de esos factores probaría que la medida referente a los tubos es más restrictiva de lo "necesario" en el sentido de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Además, el hecho de que el elemento arancelario de la medida referente a los tubos equivalga a "entre 6 y 10 veces el tipo consolidado" es irrelevante, ya que se refiere simplemente al nivel del tipo consolidado, y no a la necesidad de la medida.

¹¹³ Los Estados Unidos han pedido al Grupo Especial que resuelva que esa información es inadmisibile. Nuestra respuesta a esa solicitud figura en la sección VII.A.2 *supra*. Como nos parece inadecuado sacar

c) Párrafo 1 del artículo 7

7.112 Corea alega que los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 7 por lo que respecta a la duración de las medidas de salvaguardia. Según Corea, "había pruebas significativas de que la mala situación económica de la rama de producción desde la segunda mitad de 1998 hasta la primera mitad de 1999 se había invertido en las fechas en que la USITC adoptó su decisión de octubre de 1999, por lo que no era necesaria ninguna reparación, y mucho menos una medida de tres años de duración".¹¹⁸

7.113 El párrafo 1 del artículo 7 estipula que:

Un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

7.114 Entendemos que Corea aduce que la duración de la medida referente a los tubos era excesiva porque la situación en que se encontraba la rama de producción al final del período de investigación era tal que no existía daño grave, por lo que ninguna medida de salvaguardia, y mucho menos una medida de tres años de duración, estaba justificada. Entendemos, en consecuencia, que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 7 depende de una constatación de que la situación de la rama de producción al final del período de investigación no podía dar lugar a una determinación de daño grave. Abordamos esta cuestión en la sección VII.C.2, donde no encontramos fundamento para tal constatación. Al no haber fundamento para una constatación de que no podía hacerse una determinación de daño grave al final del período de investigación, rechazamos la alegación de Corea, basada en el párrafo 1 del artículo 7, de que la inexistencia de daño grave al final del período de investigación impedía la imposición de una medida de salvaguardia, y más aún la de una medida de tres años de duración.

d) Párrafo 1 a) del artículo XIX

7.115 En el contexto de sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 5 (primera frase) y el párrafo 1 del artículo 7 relativas a la amplitud y duración de la medida referente a los tubos, Corea alegó también que se había producido una infracción del párrafo 1 a) del artículo XIX. Esta disposición permite imponer medidas de salvaguardia "en la medida y durante el tiempo que sean

7.121 Por lo que respecta a la alegación 3 de Corea, no estamos persuadidos de que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 5 esté "integralmente vinculada" a sus alegaciones basadas en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4. No hay en la alegación 3, ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias, nada que sugiera tal vinculación. De hecho, en su segunda comunicación escrita Corea adujo que el párrafo 1 del artículo 3 contiene una "obligación independiente", lo que sugiere que no hay vínculos entre el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5:

Con independencia que el párrafo 1 del artículo 5 requiera una constatación o determinación expresa por lo que respecta a la necesidad de la medida adoptada en virtud de esa disposición, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone una obligación independiente de que la investigación misma y las constataciones y conclusiones de las autoridades competentes resultantes de esa investigación demuestren el fundamento jurídico y fáctico de la medida.¹²³
(Subrayado añadido.)

7.122 Corea aduce que el párrafo 1 del artículo 5 "guarda relación textual con el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que el nivel 'necesario' debe tener por objeto mitigar el daño grave contenido en el 'análisis detallado' a que se hace referencia en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias". Corea tiene tal vez razón al vincular lo que denomina "nivel necesario" (párrafo 1 del artículo 5) con el daño grave identificado en el "análisis detallado" (párrafo 2 c) del artículo 4). Sin embargo, esto no significa que una referencia en la solicitud de establecimiento de un grupo especial a una alegación basada en el párrafo 1 del artículo 5 conlleve necesariamente una alegación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4, ya que no hay en el texto de ninguna de esas dos disposiciones nada que sugiera que las alegaciones basadas en una de ellas conlleven necesariamente alegaciones basadas en la otra.

7.123 En lo tocante a la alegación 9, observamos que se hace referencia a que presuntamente no se ha facilitado la información esencial" y a que presuntamente no se ha facilitado un resumen suficiente de la información confidencial" (subrayado añadido). No vemos cómo puede interpretarse que una alegación expresamente centrada en que presuntamente no se ha facilitado información conlleva la alegación de que no se ha publicado "un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a las que [las autoridades] hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" (párrafo 1 del artículo 3) y de que no se ha publicado "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados" (párrafo 2 c) del artículo 4). Dado que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 requieren mucho más que el simple suministro de información, ninguna interpretación razonable de la alegación 9 podría englobar las prescripciones más detalladas de esas disposiciones.

7.124 Corea afirma que su alegación basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 debe formar parte de nuestro mandato porque los Estados Unidos no sufrieron ningún perjuicio derivado de esas alegaciones. Aparentemente, la cuestión del perjuicio, o de las debidas garantías, se ha planteado sobre todo en el contexto de la obligación, establecida en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, de hacer "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad".¹²⁴ No creemos que se plantee la cuestión del perjuicio por lo que respecta a si la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el

¹²³ Segunda comunicación escrita de Corea, párrafo 53.

¹²⁴ Véase por ejemplo, *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R, párrafo 88, adoptado el 5 de abril de 2001.

párrafo 2 c) del artículo 4 está o no comprendida en nuestro mandato, ya que en ningún caso se trata de determinar si el fundamento jurídico de esa alegación, o la alegación misma, se expusieron con claridad suficiente en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial. Nos parece evidente que las palabras utilizadas por Corea en su solicitud de establecimiento del grupo especial, que constituye la base de nuestro mandato, simplemente no incluyen tal alegación. Por tanto, el que se hubiera especificado o no con suficiente claridad es algo que simplemente no se plantea.

7.125 Tras constatar que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 no está englobada en nuestro mandato, tomamos nota de la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *CE - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* de que

en caso de que no se especifique en la solicitud una *alegación*, los defectos de la solicitud no pueden ser "subsanaos" posteriormente por la argumentación de la parte reclamante en su primera comunicación escrita al Grupo Especial o en cualesquiera otras comunicaciones o declaraciones hechas posteriormente en el curso del procedimiento del Grupo Especial.¹²⁵

Por tanto, la inclusión de esta alegación en las comunicaciones de Corea al Grupo Especial no basta para "subsanao" la omisión por Corea de dicha alegación en su solicitud de un grupo especial, que la hubiera englobado en el ámbito de nuestro mandato.

7.126 Por consiguiente, constatamos que la alegación de Corea basada en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 de que presuntamente los Estados Unidos no demostraron, en el momento de imposición de la medida referente a los tubos, que dicha medida estaba en conformidad con las prescripciones de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 trasciende los límites de nuestro mandato.

5. La exclusión del Canadá y México - Artículos I, XIII y XIX, y párrafo 2 del artículo 2

a) Argumentos de Corea

7.127 Corea alega que los Estados Unidos vulneraron el principio NMF establecido en el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII, el artículo XIX y el párrafo 2 del artículo 2 al excluir a México y el Canadá de la aplicación de la medida referente a los tubos.

7.128 Corea aduce que, de conformidad con el principio NMF, las medidas de salvaguardia deben aplicarse a las importaciones procedentes de cualquier fuente. Corea afirma que el paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias también obliga a aplicar la medida a todas las importaciones. Los Estados Unidos sólo podían imponer una medida correctiva de salvaguardia fundamentándola en un análisis del daño grave basado en todas las importaciones. Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo XIX del GATT de 1994, se refieren únicamente a las "importaciones". No hay fundamento para excluir determinadas importaciones. Como todas ellas deben incluirse en la determinación basada en el párrafo 1 del artículo 2, el paralelismo requiere que la medida se aplique a todas las importaciones.

7.129 Corea afirma que la exclusión de México era especialmente escandalosa en el presente caso porque México era el segundo proveedor del mercado de los Estados Unidos durante el período de investigación de la USITC. México es ahora el principal proveedor del mercado estadounidense, y el Canadá ha multiplicado por tres sus exportaciones, convirtiéndose en el tercer proveedor del mercado estadounidense.

7.130 Corea sostiene que los Estados Unidos no pueden apoyarse en una defensa basada en el

7.134 Por lo que respecta al argumento de Corea de que la exclusión de las salvaguardias como consecuencia del TLCAN discrimina contra ella porque la medida de salvaguardia ha hecho que los tubos coreanos sean menos competitivos con las importaciones en los Estados Unidos procedentes del Canadá y México, los Estados Unidos aducen que la salvaguardia referente a los tubos se aplica igual que cualquier otro arancel mantenido por los Estados Unidos de conformidad con el Acuerdo sobre la OMC. Los interlocutores comerciales en el TLCAN obtienen una ventaja como consecuencia de su acuerdo de suprimir restricciones con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales con los Estados Unidos.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.135 Comenzaremos nuestra evaluación centrándonos en las alegaciones de Corea relativas a los artículos I, XIII y XIX. Abordaremos después la alegación de Corea basada en el párrafo 2 del artículo 2. Sin embargo, antes de pasar al contenido, estimamos conveniente aclarar el fundamento fáctico de las alegaciones de Corea.

7.136 Las alegaciones de Corea se basan en la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y de México, es decir, las importaciones procedentes de miembros del TLCAN, de la aplicación de la medida referente a los tubos. Corea afirma que la inclusión de las importaciones no procedentes de la zona TLCAN y la exclusión de las importaciones procedentes de esa zona es discriminatoria, y por ello contraria a la prescripción NMF establecida en el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En otras palabras, la alegación de discriminación de Corea es simplemente consecuencia de que los Estados Unidos otorgaron un trato más favorable -por lo que respecta a la medida referente a los tubos- a sus interlocutores en el TLCAN que a otros interlocutores comerciales.

i) *Artículos I, XIII y XIX*

7.137 Corea afirma que el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX requieren que las medidas de salvaguardia se apliquen en forma no discriminatoria.¹²⁶ En la medida en que esas disposiciones imponen una prescripción NMF, los Estados Unidos se apoyan en la "excepción limitada" establecida en el artículo XXIV. Nos incumbe decidir hasta qué punto, en su caso, los Estados Unidos pueden invocar como defensa el artículo XXIV.

7.138 Comenzamos nuestro análisis por el párrafo 5 del artículo XXIV, que en su parte pertinente estipula que:

Por consiguiente, las disposiciones del presente Acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de ... una zona de libre comercio ..., a condición de que: ...

Por tanto, en virtud del párrafo 5 del artículo XXIV, los Miembros están facultados para establecer zonas de libre comercio (siempre que se den las condiciones establecidas en los apartados b) y c) de dicha disposición.

7.139 El párrafo 8 b) del artículo XXIV define así las zonas de libre comercio:

un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios

¹²⁶ Los Estados Unidos no niegan que el artículo XIX obliga a otorgar trato NMF.

comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

7.140 A la luz de esa definición de las zonas de libre comercio, entendemos que el párrafo 5 del artículo XXIV significa que los Miembros están facultados, en determinadas circunstancias establecidas, para eliminar los "derechos de aduana y otras reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" entre ellos y sus asociados en la zona de libre comercio. Esta autorización es válida aunque el establecimiento de una zona de libre comercio necesariamente resultará en un trato más favorable para los asociados en esa zona que para los no asociados en ella (con respecto a los cuales no se eliminan los "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas").

7.141 Como se indica más arriba, la presunta infracción del GATT de 1994 es consecuencia de la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y de México del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia referente a los tubos. Dado que esta medida introduce un contingente arancelario, estimamos que constituye un "derecho de aduana o reglamentación comercial restrictiva" en el sentido del párrafo 8 b) del artículo XXIV. Como la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México es, por tanto, parte de la eliminación de los "derechos y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" entre los miembros del TLCAN¹²⁷, dicha exclusión está en principio autorizada por el párrafo 5 del artículo XXIV siempre que se den las condiciones

del artículo XXIV para la eliminación de los derechos sobre lo esencial de los

artículo XXIV del GATT de 1994).¹³³ Corea tampoco ha hecho referencia a alguna disposición que pudiera sustentar esa premisa.

7.145 En lo tocante a los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV, Corea ni siquiera ha aducido que el TLCAN no esté en conformidad con esas disposiciones. Aunque los Estados Unidos han aportado al expediente numerosas pruebas¹³⁴ que justifican su derecho a invocar como defensa el artículo XXIV, Corea no ha refutado la exactitud ni la idoneidad de ninguna de ellas. Por tanto, en definitiva estimamos que no hay fundamento para que constatemos que Corea ha refutado la presunción establecida por los Estados Unidos de que el TLCAN está en conformidad con los párrafos 5 b) y 5 c) del artículo XXIV.¹³⁵

7.146 Habida cuenta de ello, constatamos que los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV para defenderse de las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX por lo que respecta

esto, no estamos en absoluto persuadidos de que deba adoptarse un criterio idéntico en los casos en que la presunta infracción del GATT de 1994 es consecuencia de la eliminación de "derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas" entre partes en una zona de libre

resultante de la exclusión por un Miembro de la aplicación de su medida de salvaguardia a sus

salvaguardia, deberían establecer expresamente qué importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y/o México satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia establecidas en el párrafo 1 del artículo 2.¹⁴³ En otras palabras, aunque debe haber un paralelismo entre el alcance de la investigación y el alcance de cualquier medida resultante, el principio del paralelismo no determina el alcance de la investigación.

iii) Conclusión

7.163 Para concluir, constatamos que los Estados Unidos pueden invocar el artículo XXIV como defensa frente a las alegaciones de Corea basadas en los artículos I, XIII y XIX del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá y México del ámbito de aplicación de la medida referente a los tubos.

6. La exclusión del Canadá y México - paralelismo

7.164 La solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Corea incluye la siguiente alegación:

7. Los Estados Unidos han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia.

7.165 Como no nos pareció que Corea hubiera detallado su alegación 7 en sus comunicaciones escritas u orales al Grupo Especial, en la segunda reunión sustantiva le pedimos que aclarara la situación de esta alegación. Concretamente, preguntamos a Corea si la había retirado o la mantenía. Corea respondió lo siguiente:

por lo que respecta a si Corea mantiene el párrafo 7, sí, ciertamente lo mantenemos, y si se lee la primera comunicación de Corea se verá que hemos formulado argumentos en ese sentido, por considerar que la medida estadounidense constituye una infracción del principio NMF, así como una transgresión del paralelismo.

7.166 El Grupo Especial pidió seguidamente a Corea que especificara en qué parte de su comunicación había detallado la alegación 7. Corea remitió al Grupo Especial¹⁴⁴ a los párrafos 172 y 173 de su primera comunicación escrita y al párrafo 61 de su segunda comunicación escrita. Estimamos conveniente reproducir esos párrafos en su totalidad:

172. El paralelismo entre los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere también que la medida se aplique a todas las importaciones. El análisis de las importaciones efectuado por la USITC que figura en las notas de pie de página y en el que se separan las importaciones procedentes del Canadá y México no tiene significado jurídico. Los Estados Unidos sólo podían imponer una medida de salvaguardia basándose en un análisis de la existencia de daño grave fundamentado en todas las importaciones. Los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como el artículo XIX del GATT de 1994, se refieren únicamente a

una presunción de que los Estados Unidos "han infringido también los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al incluir a México y el Canadá en el análisis de las importaciones causantes de daño, pero excluirlos de la aplicación de la medida de salvaguardia". En consecuencia, rechazamos la alegación 7 de Corea.¹⁴⁹

7. La exclusión de los países en desarrollo en virtud del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.172 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 9 porque no determinaron qué países en desarrollo quedarían exentos de la aplicación de la medida. En lugar de ello, trataron a los países en desarrollo, con independencia de sus anteriores niveles de importación, igual que a los demás proveedores, asignando a cada uno de ellos el mismo contingente de 9.000 toneladas cortas.

7.173 Los Estados Unidos aducen que la exención de 9.000 toneladas cortas de la aplicación del derecho adicional satisface la prescripción del párrafo 1 del artículo 9 de excluir a los Miembros que son países en desarrollo de la aplicación de medidas de salvaguardia. Afirman asimismo que dicha exención habría representado el 2,7 por ciento del total de las importaciones en 1998, antes de la aplicación de la salvaguardia referente a los tubos. Como los Estados Unidos preveían que como consecuencia de la medida se produciría una disminución del volumen total de importación, cualquier país que llegara al límite de 9.000 toneladas exentas representaría más del 3 por ciento del total de las importaciones. Por consiguiente, un país en desarrollo sólo podría quedar sujeto al arancel del 19 por ciento en condiciones con arreglo a las cuales el párrafo 1 del artículo 9 permitiría a los Estados Unidos imponer esa medida correctiva.

7.174 Como punto de partida de nuestro análisis observamos que el párrafo 1 del artículo 9 estipula lo siguiente:

No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.²

² Todo Miembro notificará inmediatamente al Comité de Salvaguardias las medidas que adopte al amparo del párrafo 1 del artículo 9.

7.175 El párrafo 1 del artículo 9 estipula claramente que "**no se aplicarán**" medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de países en desarrollo que no representen más del 3 por ciento del total de importaciones. Por tanto, lo primero que tenemos que determinar es si la medida referente a los tubos "es aplicable" a los países en desarrollo en las circunstancias de hecho descritas en el párrafo 1 del artículo 9. A nuestro juicio, si una medida no es aplicable a determinados países, parece razonable esperar que éstos sean eximidos expresamente de su aplicación.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Al hacerlo, no estamos constatando que la nota 168 es suficiente a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 4. Simplemente constatamos que Corea no ha establecido una presunción de que los Estados Unidos infringieron esas disposiciones.

¹⁵⁰ Corrobora nuestra opinión el modelo del Comité de Salvaguardias para las notificaciones de conformidad con la nota 2 de pie de página al artículo 9, sobre no aplicación de medidas de salvaguardia a países en desarrollo al amparo de lo dispuesto en dicha disposición (G/SG/1). Aunque observamos que los modelos de notificaciones se proponen sin perjuicio de la interpretación de las disposiciones pertinentes del

7.176 A fin de determinar si la medida referente a los tubos contiene una exclusión expresa de países en desarrollo que satisfacen las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9, el Grupo Especial ha examinado cuidadosamente los documentos en los que la medida se impuso y se notificó a la OMC. El primer documento examinado fue la Proclamación Presidencial N° 7274, de 18 de febrero de 2000.¹⁵¹ En ese documento no hay ninguna referencia expresa al cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 por lo que respecta a los países en desarrollo. Tampoco pudimos encontrar una lista de países en desarrollo excluidos de la aplicación de la medida porque sus importaciones no superaban el 3 por ciento del total de importaciones del producto pertinente. La falta de una exclusión específica de la aplicación de la medida a determinados países en desarrollo en virtud del párrafo 1 del artículo 9 contrasta con la exclusión de las importaciones de tubos procedentes de México y el Canadá: "los tubos importados que sean productos de México o el Canadá no estarán sujetos al aumento del derecho de aduana ...".¹⁵²

7.177 Los otros dos documentos relacionados con la aplicación de la medida también parecen indicar que ésta se aplica a todos los países en desarrollo con independencia de que satisfagan o no las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 9. El Memorando presidencial al Secretario del Tesoro y el Representante Comercial de los Estados Unidos de 18 de febrero de 2000¹⁵³ encomienda al Secretario del Tesoro "que publique o haga de otro modo disponible, semanalmente, estadísticas de importación que permitan a los importadores determinar cuándo las importaciones de cada país proveedor se aproximan al umbral de 9.000 toneladas cortas y cuándo lo superan".¹⁵⁴ En esas instrucciones no se hace distinción alguna entre los países en desarrollo a los que la medida no se aplicaría en virtud del párrafo 1 del artículo 9 y los que superan el umbral establecido en dicha disposición. El Memorando para el Tesoro deja muy claro que en la aplicación de la medida todos los países proveedores¹⁵⁵ recibirán el m565 TD 4 5.25 rTamr.16el u2iou5x4F rE0.4e apli1iu Tf863n expr346da todo

7.178 El Memorando del Director de Programas Comerciales del Servicio de Aduanas a todos los directores de puertos¹⁵⁶

aumente hasta un nivel tal que las procedentes de países en desarrollo que superen el umbral de 9.000 toneladas cortas constituyan menos del 3 por ciento del total. En ese caso, una parte de las importaciones procedentes de un país en desarrollo quedaría sujeta al arancel adicional del 19 por ciento, a pesar de que su participación en el total de las importaciones no superaría el 3 por ciento. Los Estados Unidos aducen que "las pautas históricas de las importaciones demuestran la inverosimilitud de que cualquier país en desarrollo Miembro exporte a los Estados Unidos más de 9.000 toneladas cortas de tubos en un solo año y se mantenga sin embargo por debajo del 3 por ciento del total de las importaciones". Aunque estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que es improbable que la situación descrita se materialice, el Órgano de Apelación ha afirmado reiteradamente que la prueba de los efectos comerciales es irrelevante cuando se ha constatado que una medida infringe las disposiciones de la OMC.¹⁶⁰ Observamos asimismo que hay una clara diferencia entre la obligación de que una medida **no afecte** a las importaciones procedentes de determinados países en desarrollo y la obligación de que una medida no se **aplique** a las importaciones procedentes de determinados países en desarrollo. El párrafo 1 del artículo 9 establece la obligación de no aplicar una medida, y constatamos que la medida referente a los tubos "se aplica" en principio a todos los países en desarrollo, aunque en la práctica pueda no tener repercusión alguna. En consecuencia, por las razones arriba expuestas, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

C. ALEGACIONES RELACIONADAS CON LA INVESTIGACIÓN

7.182 Corea ha formulado varias alegaciones relacionadas con la investigación que desembocó en la imposición de la medida referente a los tubos. Esas alegaciones ponen en entredicho las determinaciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, el daño grave, la amenaza de daño grave y el nexo causal. Corea alega asimismo que los Estados Unidos no demostraron que se hubiera producido una evolución imprevista de las circunstancias que hiciera necesario tomar medidas de urgencia. Además, Corea hace dos alegaciones sobre cuestiones de procedimiento relacionadas con la oportunidad para celebrar consultas y el ofrecimiento de compensaciones. Comenzaremos nuestro examen de las alegaciones de Corea relacionadas con la investigación abordando la referente a la constatación de la USITC sobre el aumento de las importaciones.

El uso del presente en la expresión inglesa "is being imported" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años - o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años. Consideramos que la expresión "is being imported" entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente.¹⁶¹

7.187 Corea afirma que la USITC comparó indebidamente los datos preliminares de 1998 con los datos preliminares de 1999, sin tener en cuenta la disminución de las importaciones relativas en el pasado reciente, es decir, entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999. El argumento

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.192 Para resolver esta cuestión es preciso dar respuesta a tres preguntas principales. La primera es si la USITC usó una metodología adecuada para hacer su constatación del aumento de las importaciones. Más concretamente, la idoneidad de la metodología depende de si la USITC estaba facultada para comparar datos preliminares de 1998 con datos preliminares de 1999 o si además estaba obligada a comparar la segunda mitad de 1998 con los datos preliminares de 1999. La segunda pregunta es si la USITC podía realmente concluir que se había producido un aumento de las importaciones a pesar de que éstas, en términos absolutos, disminuyeron al final del período de investigación. La tercera pregunta es si la USITC podía realmente concluir que hubo un aumento de las importaciones en términos relativos.¹⁶⁴

7.193

Concurrirnos con la norma de examen establecida por ese Grupo Especial. Esa norma, sin embargo, se formuló a efectos de examinar las cuestiones fácticas, y no las metodológicas, en una determinación del aumento de las importaciones. Como el objeto inmediato de nuestro examen es la metodología escogida por la USITC, será preciso ampliar la norma formulada por el Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* con objeto de identificar la norma adecuada para resolver la cuestión metodológica que se nos plantea. Por tanto, para determinar si la metodología utilizada por los Estados Unidos para el análisis del aumento de las importaciones satisfacía sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, nuestro examen consistirá en una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la metodología escogida es imparcial y objetiva de modo que su aplicación permite una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente de la USITC apoyan la determinación formulada con respecto al aumento de las importaciones.

7.195 La USITC describe la metodología aplicada para evaluar el aumento de las importaciones en la investigación referente a los tubos con las siguientes palabras:

Para determinar si las importaciones han aumentado en los cinco años completos más recientes, la Comisión tiene en cuenta las importaciones procedentes de cualquier fuente, así como datos parciales del año corriente más reciente, si se dispone de ellos. No hay una cuantía mínima en la que tengan que haber aumentado las importaciones. El mero aumento es suficiente.^{167, 168}

7.196 Corea aduce que el período de investigación de cinco años escogido por la USITC es incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 a) del artículo XIX. Observamos que no hay en el Acuerdo prescripciones sobre la duración del período de investigación ni sobre la forma en que este período debe desglosarse a efectos del análisis. Por tanto, la duración del período de investigación y su desglose quedan al arbitrio de las autoridades investigadoras.

7.197 En el presente caso, la USITC, en consonancia con su práctica tradicional, examinó el período de cinco años entre 1994 y 1998, y reunió también datos para el primer semestre de 1999. Para determinar si las importaciones habían aumentado, la USITC comparó las cifras de cada año completo con el año precedente y las cifras preliminares para 1999 con las del primer semestre de 1998.

7.198 Con respecto a la duración del período de investigación, Corea aduce que el escogido por la USITC no satisface las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y/o el párrafo 1 a) del artículo XIX. Corea se apoya en las siguientes constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*:

no estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que es razonable examinar la tendencia de las exportaciones durante un período histórico de cinco años. A nuestro juicio, el uso del presente en la expresión inglesa "is being imported" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las

¹⁶⁷ Informe de la USITC, página I-14.

¹⁶⁸ No estamos persuadidos de que la norma aplicada por la USITC, en virtud de la cual "el mero aumento [de las importaciones] es suficiente" satisface las prescripciones del Acuerdo. Sin embargo, en el presente caso no tenemos que dictar una resolución sobre esta cuestión, ya que Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento de las importaciones fue lo bastante súbito y agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX (véase la nota 164, *supra*).

producción nacional", remite a una nota de pie de página en el informe sobre el asunto *Argentina - Calzado*, que se refiere al período de investigación sobre el aumento de las importaciones.

7.201 A nuestro entender, la USITC, al escoger un período de investigación de cinco años y seis meses, no actuó en forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones: en primer lugar, el Acuerdo no contiene normas específicas por lo que respecta a la duración del período de investigación; en segundo lugar, el período escogido por la USITC permite a la Comisión centrarse en las importaciones recientes; y en tercer lugar, el período escogido por la USITC es suficientemente largo para que puedan sacarse conclusiones sobre el aumento de las importaciones.

7.202 Por lo que respecta al desglose del período de investigación a efectos de analizar las tendencias en el nivel de importaciones, Corea pone en tela de juicio la idoneidad de una comparación entre el primer semestre de 1999 y el primer semestre de 1998, en lugar del segundo semestre de 1998. Los Estados Unidos aducen que la USITC no estaba obligada a comparar la segunda mitad de 1998 con la primera mitad de 1999, y que además no podía hacerlo porque no había reunido datos aislados para la segunda mitad de 1998 (sino únicamente para el año 1998 en su conjunto). Corea responde que los datos correspondientes a la segunda mitad de 1998 podían haberse obtenido fácilmente restando las cifras correspondientes a la primera mitad de 1998 del total para dicho año. Corea aduce también que la USITC no sólo podía haber hecho fácilmente una comparación entre la segunda mitad de 1998 y la primera mitad de 1999, sino que además la hizo a efectos de su análisis de la existencia de daño.¹⁷¹ Según Corea, esta diferencia en el análisis de los datos con respecto al daño grave/amenaza de daño y el aumento de las importaciones infringe las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 b) del artículo 4.

7.203 Recordamos que no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias disposición alguna que ofrezca orientación sobre la forma en que el período de investigación debe dividirse a efectos de análisis por las autoridades investigadoras. En el asunto sometido a nuestra consideración, el período escogido por la USITC le hubiera permitido constatar que las importaciones habían disminuido si las circunstancias del caso fundamentaran tal constatación. No creemos que la metodología escogida por la USITC a efectos de analizar si las importaciones habían o no aumentado era inherentemente parcial o impedía a la Comisión realizar una evaluación razonable de los elementos de hecho en su investigación. Los Estados Unidos afirman que la USITC actuó de conformidad con su práctica habitual, y que ello demuestra que la metodología fue objetiva e imparcial. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos. Los Estados Unidos responden que la práctica habitual de la USITC consiste en comparar datos preliminares de períodos emparejados, en el presente caso enero-junio, de distintos años.¹⁷² Según los Estados Unidos, esta práctica habitual contribuye a eliminar el posible efecto de cualquier distorsión estacional o cíclica que pueda afectar a la comparación. A nuestro juicio, aunque

estuviera comparando la situación en la primera mitad de 1999 con la situación en la segunda mitad de 1998. La USITC estaba simplemente describiendo circunstancias fácticas que existían en la segunda mitad de 1998 y en la primera mitad de 1999. La USITC no sacó conclusiones basadas en una comparación de esos períodos.

7.204 Corea duda también de que un análisis que compare los datos preliminares de 1999 con los de la primera mitad de 1998, en contraste con la segunda mitad de 1998, permita constatar que hubo un aumento reciente de las importaciones, ya que considera que "el período reciente" es el período de un año inmediatamente precedente, con especial atención a los últimos seis meses. En este sentido, observamos que en el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación constató que "la expresión 'is being imported' [en la versión española 'han aumentado'] entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente". Según Corea, la expresión "las importaciones ... han aumentado en tal cantidad" se refiere al "período inmediatamente anterior a la decisión de la autoridad".¹⁷³ La palabra "recent" (reciente) -utilizada por el Órgano de Apelación al interpretar la expresión "is being imported"- se define como "not long past; that happened, appeared, began to exist, or existed lately" (no hace mucho; que ocurrió, apareció, empezó a existir o existió últimamente".¹⁷⁴ En otras palabras, la palabra "recent" conlleva alguna forma de análisis retrospectivo. No entraña un análisis de las condiciones inmediatamente precedentes a la decisión de la autoridad. Tampoco entraña que el análisis deba centrarse exclusivamente en las condiciones que prevalecían al final mismo del período de investigación. Estimamos que un análisis que compara el primer semestre de 1998 con el primer semestre de 1999 no es incompatible con la exigencia de que el aumento de las importaciones sea "reciente".

7.205 Sobre la base de las anteriores consideraciones, aceptamos que la metodología empleada por la USITC fue imparcial y objetiva, de modo que su aplicación permitió una explicación adecuada, fundamentada y razonable de la forma en que los hechos que figuraban en el expediente de la USITC sustentaban la determinación relativa al aumento de las importaciones. Tras aceptar la metodología aplicada por la USITC para determinar que las importaciones habían aumentado, examinaremos las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, a la luz que esa metodología v

de 1998 hasta el primer semestre de 1999. Con objeto de resolver esta cuestión nos remitimos a nuestro análisis del significado de la palabra "reciente" y a nuestra constatación de que "reciente" no entraña un análisis del presente. Opinamos también que el hecho de que el aumento de las importaciones tenga que ser "reciente" no significa que deba mantenerse hasta el período inmediatamente anterior a la determinación de la autoridad investigadora, ni hasta el final mismo del período de investigación. Nuestra opinión se fundamenta en el párrafo 1 del artículo 2, que estipula que "las importaciones de ese producto ... han aumentado en tal cantidad". El Acuerdo utiliza las palabras "**han** aumentado", y no "**están** aumentando". El uso de las palabras "**han** aumentado" indica que no es precisa una determinación de que las importaciones siguen aumentando actualmente. Antes bien, las importaciones pudieron "aumentar" en el pasado reciente, pero no necesariamente estar aumentando al final del período de investigación o inmediatamente antes de la determinación. Siempre que las importaciones del producto objeto de investigación **hayan** aumentado en tal cantidad al final del período de investigación, los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 se habrán satisfecho.¹⁷⁶

7.208 Corea, refiriéndose al uso de la palabra "reciente" en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*, aduce que "las 'importaciones recientes' son las realizadas en el último año del período, y las tendencias más recientes son las más significativas".¹⁷⁷ Sin embargo, a nuestro juicio, no siempre "las tendencias más recientes son las más significativas", ya que esto significaría que una disminución de las importaciones en el período más reciente es necesariamente más significativa que un aumento anterior de las importaciones. Como se indica más arriba, la palabra "reciente" no requiere que las importaciones estén aumentando hasta la fecha misma de la determinación. El aumento puede seguir siendo "reciente" aunque haya cesado antes de la fecha de la determinación, siempre que las importaciones se mantengan a un nivel claramente más alto. Con arreglo al criterio propugnado por Corea, que atribuiría mayor significación a la disminución en el momento de la determinación que al aumento anterior puesto de manifiesto en la comparación anual, el aumento anterior dejaría de ser "reciente" a los efectos del párrafo 1 del artículo 2, aunque las importaciones se mantengan aún en un nivel más elevado. Por consiguiente, rechazamos la interpretación del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* propugnada por Corea. Encontramos fundamento para nuestra opinión en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, donde, con respecto a cuál parte del período de investigación era la más pertinente para evaluar la situación de la rama de producción para hacer una determinación de amenaza de daño grave, se hizo la siguiente constatación:

Para evaluar la situación probable de la rama de producción nacional en un futuro

Creemos que esas mismas consideraciones son aplicables cuando se trata de establecer qué parte del período de investigación es la más importante para determinar el aumento de las importaciones.

7.209 En una investigación sobre salvaguardias, el período de investigación para el examen del aumento de las importaciones suele ser el mismo que el correspondiente al examen del daño grave

7.211 Aunque hubiéramos constatado que los Estados Unidos incurrieron en error al constatar un aumento de las importaciones en términos absolutos, observamos que el párrafo 1 del artículo 2 estipula que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si ha determinado "que las importaciones de ese producto ... han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional ... que causan o amenazan causar un daño grave". Por tanto, la determinación de un aumento, absoluto o relativo, de las importaciones que cause daños graves es suficiente para que un Miembro pueda adoptar medidas de salvaguardia. En la siguiente sección de nuestro informe concluimos que, sobre la base de la metodología aplicada por la USITC, se produjo un claro aumento de las importaciones en relación con la producción nacional. Por tanto, el requisito del aumento de las importaciones se habría satisfecho tanto si hubo un aumento de las importaciones en términos absolutos como si no lo hubo.

iii) Importaciones, en términos relativos

7.212 Por lo que respecta a las importaciones en términos relativos, la USITC constató que el volumen de las importaciones en relación con la producción nacional aumentó regularmente desde 1996 hasta 1998. También constató que esa relación llegó a su nivel más alto en 1999 (datos preliminares) comparado con 1998 (datos preliminares).

7.213 El argumento básico de Corea es que la USITC no podía constatar que hubo un aumento "reciente" de las importaciones en relación con la producción nacional porque, en términos relativos, las importaciones disminuyeron en los últimos seis meses del período de investigación (enero-junio de 1999), en comparación con el anterior período de seis meses (julio-diciembre de 1998). En su análisis del aumento relativo de las importaciones, la USITC no hizo la comparación propuesta por Corea. Por consiguiente, para aceptar la posición de Corea tendríamos que constatar 1) que tal comparación era jurídicamente obligatoria, o 2) que no era razonable llegar a la conclusión de que las importaciones habían aumentado en términos relativos sobre la base de una comparación de la primera mitad de 1998 con la primera mitad de 1999. Ya hemos constatado que la metodología de la USITC, consistente en hacer una comparación entre el primer semestre de 1999 y el primer semestre de 1998, es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. La aplicación de esa metodología llevó a la USITC a concluir que se había producido un aumento en el volumen de importaciones en relación con la producción nacional, no sólo año por año de 1996 a 1998 sino

habían clasificado como confidencial (observamos que las únicas importaciones de tubos de tipo ártico durante el período de investigación procedieron del Japón). Corea preguntó posteriormente por qué el hecho de que no hubiera exportaciones de tubo de tipo ártico no era en sí mismo confidencial, y si no lo era por qué todos los datos relativos a las importaciones de tubo de tipo ártico no eran también públicos.

El Grupo Especial observa que de hecho los Estados Unidos le han facilitado información pública que no sería distinta de los datos confidenciales sobre importaciones de tubos correspondientes a 1999 (datos preliminares). El hecho de que los Estados Unidos no hayan proporcionado al Grupo Especial la carta confidencial que confirma la inexistencia de importaciones de tubo de tipo ártico en 1999 (datos preliminares) en nada afecta a una constatación de si, sobre la base de los datos utilizados por la USITC, las importaciones aumentaron en términos absolutos. El proporcionar la carta sólo sería pertinente a efectos de determinar si los datos utilizados por la USITC eran exactos. No creemos que Corea aduzca que los datos utilizados por la USITC por lo que respecta al aumento de las importaciones fueran inexactos. Por consiguiente, estimamos que no estamos obligados a sacar ninguna conclusión de la negativa de los Estados Unidos a facilitar justificación documental de su afirmación de que en 1999 (datos preliminares) no hubo importaciones de tubos de tipo ártico.

¹⁸⁴ Como se observa en la nota 164, Corea no ha formulado argumentos sobre si el aumento de las importaciones en términos absolutos fue lo bastante súbito y lo bastante agudo a los efectos del párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX. La argumentación de Corea se centra en si se produjo o no se produjo un aumento de las importaciones, y en caso afirmativo si ese aumento fue reciente. Por tanto, no estamos obligados a examinar si el aumento de las importaciones en términos absolutos constatado por la USITC fue lo bastante súbito y lo bastante agudo.

también entre 1998 (datos preliminares) y 1999 (datos preliminares). Es indiscutible que los datos apoyan la constatación de la USITC de que entre la primera mitad de 1998 y la primera mitad de 1999 se produjo un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional. Al haber confirmado esa metodología, y al no haber impugnado Corea la conclusión a que llegó la USITC sobre la base de esa metodología, confirmamos también tal conclusión. Por consiguiente, confirmamos la constatación de la USITC de que se produjo un aumento de las importaciones en relación con la producción nacional.¹⁸⁵

iv) *Conclusión*

7.214 Por los motivos arriba expuestos, rechazamos la alegación de Corea de que la constatación del aumento de las importaciones efectuada por los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX.

2. Daño grave

7.215 Corea afirma que la determinación de la existencia de daño grave hecha por la USITC es incompatible con el artículo XIX y con los artículos 3 y 4. En particular, Corea sostiene que los datos sobre el daño en los que se apoyó la USITC estaban viciados, porque contenían datos de otras ramas de producción; que la rama de producción nacional de los Estados Unidos simplemente estaba experimentando una crisis coyuntural tras un año de máximo rendimiento, y que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación; y finalmente que la decisión de la USITC no contiene una demostración adecuada de los factores y conclusiones de hecho y de derecho que permitan justificar su determinación de la existencia de daño grave.

7.216 Para abordar estas alegaciones tomamos nota con especial cuidado de la norma de examen que los grupos especiales han de aplicar al analizar alegaciones basadas en el párrafo 2 a) del artículo 4. En particular, tomamos nota de que:

al examinar una alegación en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4, un grupo especial *sólo* podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación. Así pues, cuando hagan una "evaluación objetiva" de una reclamación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, los grupos especiales deberán permanecer abiertos a la posibilidad de que la explicación dada por las autoridades competentes no sea razonada o adecuada.¹⁸⁶

- a) Los datos sobre el daño en los que se basó la USITC estaban viciados porque contenían datos de otras ramas de producción
- i) *Disminución de la venta y fabricación de productos tubulares para campos petroleros (OCTG); ventajas colectivas de explotación*
- l) Argumentos de Corea

7.217 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados, ya que contenían datos relativos a otras ramas de producción. En particular, determinados factores de rendimiento de la rama de producción de tubos (especialmente en lo relativo a la utilización de la capacidad y la rentabilidad) estaban gravemente distorsionados por una disminución desproporcionadamente grande de la producción y venta de productos tubulares para campos petroleros ("OCTG").

7.218 Corea observa que 14 de los 15 productores de tubos soldados que respondieron a los cuestionarios de la USITC también producían otros tipos de tubos (como los OCTG) en sus instalaciones de producción de tubos. Corea aduce que esto les daba una ventaja colectiva de explotación, en el sentido de que cuando disminuyen las ventas de un tipo de tubos, la utilización de la capacidad y los niveles de producción globales de un fabricante se ven directamente afectados a no ser que un aumento de la producción de otros tipos de tubos pueda compensar plenamente la reducción de ese producto. Si los demás productos no pueden compensarlo plenamente, los niveles de producción se reducen, la utilización de la capacidad se reduce, todos los costos fijos por unidad aumentan, y los ingresos netos disminuyen.¹⁸⁷ De ese modo, la rentabilidad negativa de un segmento de producción, si el producto y la disminución de ese producto son lo bastante significativos, puede afectar negativamente a la rentabilidad global. La disminución de la rentabilidad global afecta necesariamente a la rentabilidad de cada producto. Corea alega que los Estados Unidos no tuvieron esto en cuenta al asignar los costos de producción globales (incluidos los de los OCTG) a los tubos. Corea afirma que la disminución de OCTG fue mucho más acusada que la de los tubos de conducción, y tuvo una mayor repercusión en la rentabilidad de los productores. Además, Corea observa que en el propio Informe Interno se hace referencia a una ventaja colectiva de explotación:

"los cambios en los ingresos de explotación durante el período de investigación generalmente correspondieron a los ingresos por ventas, pero reflejaron también la existencia de alguna forma de ventaja colectiva de explotación. Por ejemplo, el aumento del 101 por ciento de los ingresos de explotación en 1997 fue significativamente mayor que el aumento del 26 por ciento de los ingresos por ventas en ese m34 ITD -Investigación

2) Argumentos de los Estados Unidos

7.219 Los Estados Unidos sostienen que Corea no ha establecido un fundamento jurídico o fáctico

7.226 El párrafo 2 a) del artículo 4 obliga a las autoridades competentes a evaluar todos los factores pertinentes "que tengan relación con la situación" de la rama de producción nacional de que se trate. A nuestro juicio, los costos fijos a nivel de toda la empresa guardan relación con la situación de la rama de producción nacional pertinente debido a su repercusión en los beneficios y pérdidas de dicha rama de producción. Si por rama de producción nacional pertinente se entiende los productores de una categoría bien definida de productos, los costos fijos a nivel de toda la empresa (como los gastos generales) tienen

1) *Geneva Steel*

i) Argumentos de Corea

7.231 Corea se apoya en la constatación de un miembro de la Comisión, la Sra. Crawford, de que:

Geneva Steel cerró temporalmente uno de sus dos altos hornos entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999, y en febrero de 1999 se declaró en quiebra con arreglo al capítulo 11 del Código de Quiebra de los Estados Unidos. Aunque no dejó de tener en cuenta los efectos negativos que esas actuaciones tuvieron en la estructura de costos y los niveles de empleo de la empresa, constato que reflejan las condiciones competitivas a las que *Geneva Steel* hacía frente en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.³⁶

³⁶ Véase, por ejemplo, *Transcripción*, 51-52 (Sr. Johnsen, Vicepresidente ejecutivo y asesor general, *Geneva Steel*) y CR, página I-32, PR, página II-25.¹⁹⁸

7.232 Corea afirma que los costos en que incurrió *Geneva Steel* 1) al cerrar uno de sus altos hornos entre diciembre de 1998 y septiembre de 1999 y 2) al declararse en quiebra afectaron a su rentabilidad. Sin embargo, como esos costos deberían haberse atribuido a las condiciones competitivas que afrontaba *Geneva Steel* en sus mercados primarios de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente, no deberían haberse atribuido a su producción de tubos. Por tanto, los resultados financieros de *Geneva Steel* no deberían haberse tenido en cuenta cuando la USITC analizó la salud financiera de la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.233 Los Estados Unidos sostienen que la opinión disidente de la Sra. Crawford no forma parte de la determinación de la USITC, por lo que es irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial. A juicio de los Estados Unidos, en el expediente había amplia información que indicaba que el empeoramiento del negocio de tubos de *Geneva Steel* desempeñó un papel importante en la decisión de cerrar uno de sus altos hornos y en la quiebra de la empresa. En la audiencia sobre el daño, un ejecutivo de *Geneva Steel* afirmó que los tubos "son parte esencial de nuestro negocio desde la perspectiva del margen global", y que entre 1997 y 1998 *Geneva Steel* perdió la mitad de su volumen de ventas de tubos.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.234 Esta alegación lleva a preguntarse si la repercusión negativa para la rentabilidad de *Geneva Steel* (y, por tanto, para la rama de producción de los Estados Unidos) de los costos derivados del cierre temporal y la declaración de quiebra se atribuyó adecuadamente a las actividades de esa desbidad d0r0.169u3 irmar quiebra sea afeuyó adecuadamente

esa declaración, la Sra. Crawford hizo referencia al testimonio de un ejecutivo de *Geneva Steel*²⁰⁰ en la audiencia sobre daño de la USITC, y a partes de los informes público y confidencial de la USITC.

7.235 No encontramos en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* nada que sugiera que los costos relacionados con el cierre temporal del segundo alto horno y la declaración de quiebra no se atribuyeran adecuadamente a las actividades de *Geneva Steel* relacionadas con los tubos. Aunque el ejecutivo de *Geneva Steel* afirmó que "las importaciones de chapas laminadas en caliente y planchas cortadas aumentaron bruscamente en 1998, diezmando esos mercados", también afirmó que:

"El aumento brusco de las importaciones de tubos ha sido igualmente espectacular. En Geneva hemos perdido la mitad de nuestro volumen entre 1997 y 1999. Estimamos que alrededor del 75 al 80 por ciento de tonelaje perdido se debe directamente a las importaciones, y sólo entre un 20 y un 25 por ciento a la demanda. El efecto es similar por lo que respecta a los precios y la rentabilidad. La rentabilidad sufre como consecuencia de la disminución de los precios, pero también del efecto pernicioso de la disminución de las cantidades tratadas para el costo unitario medio. Para un productor integrado, como *Geneva Steel*, esto es especialmente importante, habida cuenta de que producimos nuestras materias primas para la fabricación de tubos. La crisis derivada de las importaciones nos ha obligado a cerrar uno de nuestros dos altos hornos ... el aumento de los pedidos de tubos es vital para mantener la carga básica de producción necesaria para operar el segundo alto horno."²⁰¹

Por tanto, el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* (y en particular su afirmación de que "la crisis derivada de las importaciones²⁰² nos ha obligado a cerrar uno de nuestros dos altos hornos") respalda el argumento de los Estados Unidos de que los costos relacionados con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, y su declaración de quiebra, guardaban relación con una disminución de sus actividades de producción de tubos. No hay en ese testimonio nada que apoye el argumento de Corea de que esos costos deben atribuirse exclusivamente a una reducción de las actividades de *Geneva Steel* relacionadas con la fabricación de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.²⁰³

7.236 En lo tocante a las referencias de la Sra. Crawford a los informes público y confidencial, observamos que los Estados Unidos no nos han facilitado una copia del informe confidencial. Sin embargo, los únicos datos relativos a *Geneva Steel* suprimidos de la parte pertinente del informe público (es decir, II-25) parecen referirse a "una cuestión relativa a las operaciones de la empresa posteriores a la quiebra" (subrayado añadido). En otras palabras, no parece que la información

²⁰⁰ Observamos que *Geneva Steel* produce los tres principales productos acabados: planchas cortadas a medida, chapas laminadas en caliente y tubos. *Geneva Steel* es un productor de tubos integrado, en el sentido de que utiliza acero laminado en caliente que ella misma produce para fabricar los tubos.

²⁰¹ *Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC* (30 de septiembre de 1999), página 53.

²⁰² Dado el contexto específico de estas observaciones, no nos cabe duda de que la "crisis derivada de las importaciones" pertinente es la derivada de las importaciones de tubos.

²⁰³ Corea critica a la USITC por aceptar el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel*, y compara esa actitud con la supuesta renuencia de la USITC a aceptar el testimonio de un testigo de un declarante sobre la proporción de tubos con doble estampado utilizados para aplicaciones corrientes. En primer lugar, observamos que la alegación de Corea relativa a *Geneva Steel* se basa en una declaración de la Sra. Crawford, y que la propia Sra. Crawford se apoyó en el testimonio del ejecutivo de *Geneva Steel* (véase el informe de la USITC, página I-63, nota 36). Por consiguiente, la crítica de la USITC que formula Corea no es del todo coherente. Observamos, además, que el propio testigo del declarante reconoció que "no hay forma de saber realmente [la proporción de tubos con doble estampado utilizada para aplicaciones corrientes] sin tabular todas las ventas". Dado que el propio testigo del declarante lo reconocía, estimamos que la USITC podía poner en tela de juicio su testimonio relativo a la proporción de tubos con doble estampado utilizada para aplicaciones corrientes.

suprimida guarde relación con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, o con la fecha de declaración de quiebra de *Geneva Steel*. Por consiguiente, es posible examinar la declaración de la Sra. Crawford sobre la base del informe público. Sin embargo, no vemos en la parte del informe público a que hace referencia la Sra. Crawford nada que sugiera que el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel*, o su declaración de quiebra, fueran consecuencia exclusiva de sus actividades de producción de planchas cortadas a medida y chapas laminadas en caliente.

7.237 Por las razones expuestas, no vemos motivos para aceptar la alegación de Corea de que los costos relacionados con el cierre del segundo alto horno de *Geneva Steel* y su declaración de quiebra no deberían haberse atribuido a sus actividades de producción de tubos. Por consiguiente, no vemos motivos por los que la USITC debiera haber excluido a *Geneva Steel* al evaluar la salud financiera de la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.

2) *Lone Star*

i) Argumentos de Corea

7.238 Corea afirma que algunos costos se asignaron a las actividades de producción de tubos de conducción de *Lone Star* al calcular los ingresos de explotación de toda la rama de producción en 1998, aunque esos costos no guardaban relación con la producción o venta de tubos de conducción. En ese sentido, Corea se apoya en la siguiente declaración de la Sra. Crawford:

Observo que los ingresos de explotación de 1998 que figuran en el expediente pueden ser algo engañosos. En 1998, *Lone Star* asignó *** de cargas para *** (principalmente una reducción en sus operaciones de *** a favor de ***). Aparentemente, los resultados de esa decisión se manifestaron con más fuerza en la segunda mitad de 1998. La decisión tuvo una notable repercusión en los gastos generales, de venta y administrativos de la empresa y de la rama de producción en su conjunto, reduciendo el nivel de ingresos de explotación de la rama de producción a 10,8 millones de dólares en 1998.²⁰⁴

ii) Argumentos de los Estados Unidos

7.239 Los Estados Unidos sostienen que la opinión de la Sra. Crawford no forma parte de la determinación de la USITC, por lo que es irrelevante para las deliberaciones del Grupo Especial. Observan asimismo que los demás miembros de la Comisión constataron que los productores nacionales habían distribuido el aumento de gastos generales, de venta y administrativos basándose en metodologías de distribución aceptables. Además, los Estados Unidos afirman que el grave deterioro de la condición financiera de la rama de producción nacional no fue consecuencia de una decisión contable de *Lone Star Steel*. En 1998, 5 de los 14 productores nacionales trabajaban con pérdidas en sus operaciones con tubos de conducción, y otras 5 empresas habían reducido sus ingresos de explotación. En 1999 (datos preliminares), 10 de las 14 empresas tenían pérdidas, y los ingresos de explotación de todas ellas habían disminuido en comparación con 1998.

iii) Evaluación por el Grupo Especial

7.240 No estamos persuadidos de que la declaración de la Sra. Crawford²⁰⁵ dé pie por sí misma a una presunción de que la USITC asignó algunos costos no relacionados con los tubos de conducción a

las operaciones con esos tubos de *Lone Star*. Su declaración debe contrastarse con la constatación explícita de los restantes miembros de la Comisión de que "los aumentos de gastos generales, de venta y administrativos unitarios fueron distribuidos por los productores nacionales en proporción a sus ventas de productos finales o sobre la base de otras metodologías de distribución aceptables".²⁰⁶

7.241

7.244 Según Corea, el empeoramiento de 1998/1999 (datos preliminares) debería haberse

7.247 Los Estados Unidos niegan que las expediciones nacionales de tubos empezaran a recuperarse fuertemente en abril de 1999. Aunque las expediciones sí aumentaron en los meses siguientes al primer trimestre de 1999, el promedio mensual de expediciones en el período abril-agosto de 1999, inclusive, se mantuvo más bajo que en cualquier año anterior del período investigado, salvo 1994. Por lo que respecta a los gastos de capital de la rama de producción nacional, los Estados Unidos señalan que los proyectos de inversión de capital en la rama de producción de acero de ese país generalmente conllevan largos plazos, y que en el expediente hay pruebas de que los gastos de capital de 1998 reflejaban análisis y decisiones anteriores al aumento brusco de las importaciones en 1998.

7.248 Además, los Estados Unidos niegan que el Acuerdo sobre Salvaguardias obligue a constatar la existencia de daño grave actual en el momento de la determinación de la existencia de daño grave formulada por la autoridad competente. Nada obliga a las autoridades competentes a reunir información hasta el día mismo de su determinación. Además, los Estados Unidos no están de acuerdo en que la rama de producción de tubos estadounidense estaba mejorando al final del período de investigación. Los Estados Unidos afirman que en realidad las importaciones estaban creciendo en mayo y junio de 1999. Con respecto a los aumentos de precio a que hace referencia Corea, los Estados Unidos observan que de hecho el 15 de septiembre de 1999 esos aumentos de precio sólo se anunciaron, y que debían hacerse efectivos a finales de 1999 y principios de 2000. Los anuncios de aumentos de precio en los que se basa Corea no demuestran que la rama de producción no se encontraba ya en situación de menoscabo general significativo, y ello por varias razones. En primer lugar, no hay en el expediente prueba alguna de que esos intentos de aumentar los precios tuvieran éxito en la práctica. Como indicaron en sus opiniones los dos miembros de la Comisión que constataron la amenaza de daño grave²¹³, el simple anuncio de futuros incrementos de precios tiene poco valor probatorio, ya que nunca se sabe con certeza si esos incrementos realmente "prenderán" en el mercado. En segundo lugar, las pruebas indican que de los 14 integrantes de la rama de producción sólo tres empresas (Maverick Tube Corporation, *Lone Star* Steel Company, y Newport Steel) anunciaron incrementos de precios. En tercer lugar, una de esas empresas (*Lone Star*) explicó que ese incremento era "necesario para compensar el aumento del costo de las materias primas", y otra (Newport Steel) declaró que el incremento de precios se debía "a un aumento de los costos generales de manufactura de productos tubulares".²¹⁴ Además, los anuncios de incrementos de precios hechos en 1999 coincidieron con la imposición de derechos antidumping y la entrada en vigor de acuerdos de suspensión que afectaban al acero laminado en caliente, principal materia prima utilizada en la producción de tubos. Por tanto, los anuncios de incrementos de precios reflejaban más el costo de las materias primas que una mejora de la situación de la rama de producción, como sostiene Corea.

iii) *Evaluación por el Grupo Especial*

7.249 Corea alega que no es posible hacer una constatación de la existencia de daño grave si sólo se produce un empeoramiento transitorio, de un año, de la situación de la rama de producción, inmediatamente después de un máximo histórico, y si la situación de la rama de producción está mejorando al final del período de investigación. Para analizar esta alegación examinaremos en primer lugar el argumento de Corea de que el empeoramiento de la situación de la rama de producción sólo fue transitorio. Examinaremos después el argumento de Corea de que la situación de la rama de producción estaba mejorando al final del período de investigación.

7.250 Según Corea, las inversiones de capital efectuadas por la rama de producción de tubos estadounidense cuando su situación había empeorado pone de manifiesto el carácter transitorio de esa situación. Sin embargo, hay pruebas en el informe de la USITC de que "los gastos de inversión

²¹³ Informe de la USITC, página I-48, nota 88.

²¹⁴ Informe sobre el daño presentado con posterioridad a la audiencia por los declarantes japoneses y coreanos, prueba documental 1.

de 1998 reflejan análisis y decisiones anteriores al aumento brusco de las importaciones".²¹⁵ La USITC observó que "los proyectos de inversión de capital en la rama de producción de acero requieren por lo general largos plazos para la aprobación de los proyectos, la obtención de financiación, la instalación y las operaciones de puesta en marcha".²¹⁶ Además, la USITC constató que "hay pruebas de que la disminución de la rentabilidad desde mediados de 1998 ha llevado a posponer o eliminar los gastos de capital discrecionales".²¹⁷ A la luz de esas consideraciones, no encontramos motivo para concluir que las inversiones de capital efectuadas en 1998 y 1999 constituyen indicios del carácter transitorio del empeoramiento experimentado por la rama de producción de tubos de los Estados Unidos.²¹⁸

7.251 En apoyo de su argumento de que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación, Corea hace referencia al aumento de la demanda, el aumento de las expediciones nacionales y los incrementos de precios de los productores nacionales.

7.252 Parece indudable que la demanda estaba aumentando al final del período de investigación. Sin embargo, el aumento de la demanda al final del período de investigación no es necesariamente un indicio de inexistencia de daño grave al final de dicho período. El párrafo 2 a) del artículo 4 enumera una serie de factores ("los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo") que los Miembros tienen que²¹⁹ evaluar para hacer una determinación de la existencia de daño grave. Aunque puede haber circunstancias en las que la demanda sea pertinente a efectos de la determinación de la existencia de daño grave, el hecho de que no esté incluida como factor en el párrafo 2 a) del artículo 4 indica claramente que no siempre es así. En consecuencia, las autoridades competentes, a efectos de formular una constatación de la existencia de daño grave, no están necesariamente obligadas a tener en cuenta los cambios en la demanda al final del período de investigación. Una autoridad competente sólo tendría que evaluar la demanda a efectos de determinar la existencia de daño grave si en un caso dado se demostrara que la demanda era un "factor pertinente ... que tenga relación con la situación de esa rama de producción". Corea no ha establecido que tal cosa sucediera en la investigación referente a los tubos. De hecho, el aumento de la demanda al final del período de investigación puede ser muy poco pertinente por lo que respecta a la situación de la rama de producción nacional, ya que no hay garantía alguna de que el aumento de la demanda se satisfaga mediante ventas nacionales y no mediante importaciones. Por esas razones, estimamos que el aumento de la demanda al final del período de investigación no significa necesariamente que la situación de la rama de producción nacional estuviera mejorando al final de dicho período, o que no pueda hacerse una constatación de la existencia de daño grave.

7.253 En lo tocante al argumento de Corea de que las expediciones empezaron a recuperarse fuertemente en abril de 1999, tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que el promedio de expediciones mensuales en abril-agosto de 1999, inclusive, fue más bajo que el de cualquier año anterior, salvo 1994. Corea no ha refutado ese argumento. Tomamos nota también de que las expediciones disminuyeron de junio a julio de 1999, y de julio a agosto de 1999. En agosto de 1999,

²¹⁵ Informe de la USITC, nota 122.

²¹⁶ Informe de la USITC, página I-42.

²¹⁷ Informe de la USITC, página I-20.

²¹⁸ Observamos que las partes discrepan con respecto a la magnitud del aumento de capacidad durante el período de investigación. Sin embargo, Corea planteó esta cuestión en el contexto de su alegación relativa al nexo causal (véase, por ejemplo, el párrafo 75 de la declaración oral de Corea en la segunda reunión sustantiva). Por consiguiente, no tenemos necesidad de resolver ahora esta cuestión.

²¹⁹ Véase *Argentina - Calzado (Órgano de Apelación)*, párrafo 136.

las expediciones sólo fueron un 5 por ciento superiores a las de abril de 1999. Por esas razones, no vemos motivo para aceptar el argumento de Corea de que las expediciones empezaron a recuperarse fuertemente en abril de 1999. En cualquier caso, estimamos que la mejora de uno de los factores determinantes del daño grave establecidos en el párrafo 2 a) del artículo 4, como las expediciones/ventas, hacia finales del período de investigación no indica necesariamente que la rama de producción se esté recuperando, especialmente si los demás factores determinantes del daño grave, o la mayoría de ellos, ponen de manifiesto tendencias negativas a lo largo de la totalidad del período de investigación.²²⁰

7.254 En septiembre de 1999, tres productores nacionales anunciaron aumentos de precios. Los aumentos de precios comunicados debían entrar en vigor a finales de 1999 y principios de 2000. No estamos persuadidos de que los incrementos de precios anunciados indiquen que la situación de la rama de producción nacional estaba mejorando al final del período de investigación. Esto es así porque, según uno de los testigos que prestaron declaración en la audiencia sobre el daño de la USITC, los aumentos de precios "están resistiendo, pero ... las acerías ... verificarán que el costo de las materias primas que utilizan los contrarrestarán en gran medida".²²¹ Otro testigo afirmó que "los precios han subido. Es cierto que anunciamos un aumento de precios, pero se debía más a factores de costo que a factores de mercado ... nuestros costos han aumentado más que el incremento de precios anunciado, por lo que en realidad todavía no hemos salido adelante".²²² En consecuencia, y dado que parece que los incrementos de precios anunciados se debían al aumento de los costos, no hay ni mucho menos certeza de que los incrementos de precios anunciados habrían mejorado la situación de la rama de producción nacional (antes bien, simplemente podrían haber evitado que dicha situación se deteriorara aún más). Además, y dado que sólo tres (de los 14) productores nacionales aumentaron los precios, no hay ni mucho menos certeza 1) de que ese aumento hubiera tenido una repercusión significativa en la situación general de la rama de producción (especialmente porque esos incrementos no afectaron a los precios de uno de los mayores productores, California Steel) y 2) de que los restantes productores nacionales también habrían incrementado los precios.

7.255 Recordamos que incumbe a Corea, como parte demandante, afirmar y probar sus alegaciones.²²³ Por las razones arriba expuestas, constatamos que Corea no ha afirmado y probado que la USITC incurrió en error al constatar la existencia de daño grave porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional fue meramente transitorio, y porque dicha situación estaba mejorando al final del período de investigación. Por consiguiente, rechazamos las alegaciones de Corea.

c) Explicación y justificación adecuadas: prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

i) *Argumentos de Corea*

7.256 Corea alega que la constatación de la existencia de daño grave hecha por la USITC es incompatible con el artículo XIX, el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4, porque las conclusiones de la USITC no se han explicado y justificado adecuadamente. A juicio de Corea, el artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4, tal como los interpretaron el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en

²²⁰ Corea no ha alegado que otros factores establecidos en el párrafo 2 a) del artículo 4 pongan de manifiesto una mejora de los resultados de la rama de producción nacional al final del período de investigación.

²²¹ Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC, página 126 (Congresista Berry).

²²² Transcripción de la audiencia sobre el daño de la USITC, página 127 (Sr. Dunn).

²²³ *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de lana procedentes de la India*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R, página 17, adoptado el 23 de mayo de 1997.

el asunto *Argentina - Calzado*, y el Órgano de Apelación en los asuntos *Gluten de trigo* y *Carne de cordero*, requieren que los razonamientos y la explicación de la determinación de la USITC figuren en el informe publicado. Corea aduce que los Estados Unidos infringieron esa prescripción porque en la determinación publicada por la USITC no figuran determinados datos confidenciales del expediente que constituyen la base de las conclusiones de los miembros de la Comisión, y porque éstos llegaron a conclusiones contrarias sobre los datos contenidos en el expediente, sin explicar suficientemente o

salvaguardia si han determinado que un producto se está importando en condiciones tales "que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional". El Acuerdo sobre Salvaguardias no obliga a escoger entre el daño grave o la amenaza de daño grave. A juicio de los Estados Unidos, cada uno de los cinco miembros de la Comisión que hicieron constataciones positivas en la investigación referente a los tubos podía haber constatado la existencia de "daño grave o amenaza de daño grave" (sin especificar cuál), y no por ello su determinación colectiva hubiera dejado de ser compatible con las prescripciones del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.261 Los Estados Unidos niegan que las constataciones de daño grave y de amenaza de daño grave sean mutuamente excluyentes. Dado que los Miembros sólo pueden aplicar medidas de salvaguardia en tanto que sean necesarias para prevenir o remediar daños graves y facilitar el reajuste, la naturaleza de una medida de salvaguardia depende fundamentalmente de la situación de la rama de producción y de sus necesidades de reajuste. La constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave por parte de las autoridades competentes es una determinación jurídica de la situación de la rama de producción. Por consiguiente, lo probable es que exista una relación entre la constatación de las autoridades competentes y la medida de salvaguardia aplicada por el Miembro. Sin embargo, el punto de referencia para la aplicación de la medida no es la decisión de clasificar esa situación como un caso de daño grave o un caso de amenaza de daño grave, sino el conjunto de los factores subyacentes que ponen de manifiesto la situación de la rama de producción. En contraste con la diversidad de posibles situaciones de la rama de producción y de medidas de salvaguardia, las autoridades competentes sólo

7.264 Corea alega que este requisito no puede satisfacerse mediante una constatación de existencia de "daño grave o amenaza de daño grave". A juicio de Corea, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a hacer una constatación discreta de la existencia de daño grave o una constatación discreta de la amenaza de daño grave. Estamos de acuerdo con Corea, habida cuenta de las definiciones de "daño grave" y "amenaza de daño grave" que figuran en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4, respectivamente:

- a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
- b) se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave ...

Dado que por "amenaza de daño grave" se entiende "la clara inminencia de un daño grave",

"daño grave" y "amenaza de daño grave", habida cuenta de las definiciones de esas expresiones que figuran en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4, sí son un indicio de la situación de la rama de producción.

7.267 El argumento de los Estados Unidos de que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" no son sino etiquetas es también incompatible con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5, con arreglo a la cual "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar *el daño grave* y facilitar el reajuste" (cursiva añadida). A nuestro entender, esta disposición establece un vínculo claro entre el punto de referencia para la aplicación de una medida de salvaguardia (es decir, la situación de la rama de producción) y la expresión "daño grave". Si esa expresión "daño grave" no fuera por sí misma indicativa de la situación de la rama de producción, no vemos por qué motivo se había incluido en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Esa disposición sólo permite a los Miembros aplicar medidas de salvaguardia para "prevenir ... el daño grave", lo que presupone una constatación de amenaza de daño grave, o para "reparar el daño grave", lo que presupone una constatación de daño grave. Dado que el párrafo 1 del artículo 5 no autoriza a los Miembros a aplicar medidas de salvaguardia para "prevenir y/o reparar el daño grave", estimamos que los Miembros deben determinar claramente y por anticipado si existe una amenaza de daño grave que deba prevenirse o un daño grave efectivo que deba repararse.

7.268 Además, el párrafo 2 b) del artículo 5 prohíbe la modulación contingentaria "en el caso de amenaza de daño grave". En otras palabras, de la constatación por un Miembro de la existencia de "daño grave" o de "amenaza de daño grave" se desprenden importantes consecuencias sustantivas. A nuestro entender, esto confirma a su vez que las expresiones "daño grave" y "amenaza de daño grave" no son meras etiquetas.

7.269 Por lo que respecta a la alegación de Corea basada en el párrafo 2 c) del artículo 4, cabe dest7025 Tw (o4i3f665 d la alón" ntc4i3f6etas. Tcut Tw, aaria -12.75ocla situación de laaar m0.10 TD -0.1493 TD -0.

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.280 Los Estados Unidos afirman que la USITC diferenció debidamente los efectos del aumento de las importaciones y los efectos de otros factores. En particular, la USITC examinó seis factores distintos del aumento de las importaciones como posibles causas de daño grave. Aunque la USITC constató que uno de los otros factores, la disminución de la demanda en el sector del petróleo y el gas, contribuyó al daño grave experimentado por la rama de producción nacional, constató asimismo que la repercusión del aumento de las importaciones fue igual o mayor que el efecto de la disminución de la demanda del sector del petróleo y el gas.

7.281 Según los Estados Unidos, la USITC diferenció cualesquiera efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones de los efectos de la disminución de la demanda debidos a la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas al constatar que la reducción de la demanda de tubos de conducción no podía explicar el nivel de pérdidas financieras experimentado por la rama de producción nacional, la pérdida de cuota de mercado de los productores nacionales o la disminución generalizada de los precios de los tubos no utilizados para aplicaciones de extracción de petróleo y gas. Por consiguiente, la USITC no atribuyó indebidamente a las importaciones el daño causado por la disminución de la demanda de petróleo y gas, y sus constataciones demostraron que el nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave no se vio afectado por una contribución al daño debida a la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas. La USITC tuvo también en cuenta la competencia entre los productores nacionales, los cambios en el mercado de OCTG, la disminución de las exportaciones de la rama de producción nacional, el aumento de los gastos generales, de venta y administrativos por unidad resultante de la disminución de la producción global, y la reducción de los costos de las materias primas, que había sido la causa de la disminución de los precios de los tubos, así como otras posibles causas de daños a la rama de producción nacional. La USITC constató que ninguno de esos factores era una causa más importante de daño grave que el aumento de las importaciones.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.282 La alegación de Corea se basa en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, que estipula lo siguiente:

Quando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

7.283 La USITC identificó diversos factores (además del aumento de las importaciones) que causaron daños a la rama de producción de tubos. Esos factores fueron una disminución de la demanda de tubos resultante de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural; la competencia entre productores nacionales; la disminución de los mercados de exportación en 1998 y 1999 (datos preliminares); una desviación de la producción de OCTG hacia la de tubos de conducción; y una disminución del costo de las materias primas.

7.284 La USITC analizó la importancia causal relativa de esos factores determinando si alguno de ellos era una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones.²²⁸ Este tipo de análisis es muy parecido al examinado por el Órgano de Apelación en los asuntos *Estados*

c)

Unidos - Gluten de trigo y Estados Unidos - Carne de cordero. Por consiguiente, los análisis y constataciones del Órgano de Apelación en esos asuntos serán una valiosa orientación para el Grupo Especial en el presente caso.

7.285 En el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación hizo referencia a la necesidad de determinar si existe

"una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. Como parte de esa determinación, el párrafo 2 b) del artículo 4 declara expresamente que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos del aumento de las importaciones "no se atribuirá al aumento de las importaciones". En una situación en la que *varios factores* causen daño "al mismo tiempo", sólo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales del *aumento de las importaciones* si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- carecería de una base sólida, porque *se presumiría* que los demás factores causales *no* causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones. La prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución excluye esa presunción y exige, por el contrario, que las autoridades competentes evalúen apropiadamente los efectos perjudiciales de otros factores, a fin de que esos efectos puedan separarse de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. De esta forma, la determinación definitiva se basa, adecuadamente, en la relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²²⁹

7.286 El Órgano de Apelación subrayó que

para asegurarse de que el daño causado por esos otros factores, cualquiera que fuera su magnitud, no se atribuyera al aumento de las importaciones, la USITC debería haber evaluado también, en cierta medida, los efectos perjudiciales de esos otros factores.²³⁰

7.287 Entre los otros factores causantes de daños que analizó, la USITC prestó especial atención a la disminución de la demanda de tubos resultante de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural. En su evaluación de ese otro factor, la USITC:

"reconoció que el consumo aparente de tubos en 1999 fue significativamente más bajo que en 1998. Suponemos que esa disminución de la demanda fue en buena medida consecuencia de la reducción de las actividades de perforación y producción de petróleo y gas natural, como aducen los declarantes. No cabe duda de que esa disminución sustancial de la demanda contribuyó al daño grave experimentado por la rama de producción nacional en 1998-1999.

Sin embargo, por varias razones no estamos persuadidos de que la disminución de las actividades de extracción de petróleo y gas natural fue un factor que contribuyó más que las importaciones al daño grave causado a la rama de producción".²³¹

7.288 De las constataciones de la USITC arriba expuestas cabe deducir que la metodología utilizada en su análisis de los daños causados por la disminución de las actividades de la rama de producción de petróleo y gas tiene por objeto (en consonancia con la legislación estadounidense aplicable) determinar si ese factor es una causa de daño más importante que el aumento de las importaciones.

Como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, "para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia" de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que esta demostración debe hacerse *antes* de que se aplique la medida de salvaguardia. De lo contrario, el fundamento jurídico de la medida estará viciado.²³³ (Se omite la nota de pie de página.)

Observamos también que el Órgano de Apelación ha establecido no sólo la obligatoriedad de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias antes de adoptar la medida, sino también que dicha demostración debe figurar en el informe de las autoridades investigadoras:

A nuestro modo de ver, la conexión lógica entre las "condiciones" indicadas en la segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las "circunstancias" a que se refiere la primera frase de esta disposición hace imperativo incluir la demostración de la existencia de estas circunstancias en el mismo informe de las autoridades competentes. Cualquier otro procedimiento interrumpiría la "conexión lógica" entre las dos cláusulas, y sumiría en la vaguedad y la incertidumbre todo lo relativo al cumplimiento de la primera disposición del párrafo 1 a) del artículo XIX.²³⁴

7.297 Habida cuenta de las constataciones del Órgano de Apelación, examinamos el informe de la USITC con objeto de verificar si los Estados Unidos habían efectuado la demostración requerida por el artículo XIX. En el presente caso, el informe de la USITC no contiene demostración alguna de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Aunque los argumentos de los Estados Unidos en el presente procedimiento hacen referencia al desplome de los precios del petróleo y el gas y la crisis financiera de Asia Oriental como la evolución imprevista de las circunstancias contemplada en el artículo XIX, las referidas circunstancias no se examinaron ni identificaron como tales en el informe de la USITC. Antes bien, el desplome de los precios del petróleo y el gas sólo se examinó en el informe de la USITC como uno más de los factores que causaban daños a la rama de producción nacional.²³⁵ Con respecto a la crisis financiera de Asia Oriental, los Estados Unidos citan la página II-66 del informe de la USITC, donde se señala que:

Unos pocos productores estimaron que una de las razones del aumento de las importaciones fue la disminución de la demanda en Asia debida a la crisis financiera en esa región.

Difícilmente puede considerarse que esa referencia constituye una demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, como requiere el artículo XIX.

7.298 Para aclarar mejor esta cuestión, pedimos a los Estados Unidos que indicaran al Grupo Especial dónde estimaban que habían cumplido su obligación de demostrar la existencia de circunstancias imprevistas.²³⁶ Los Estados Unidos no contestaron directamente a nuestra pregunta, y

²³³ *Estados Unidos - Carne de cordero (Órgano de Apelación)*, párrafo 72.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ Informe de la USITC, páginas I-27 a I-30.

²³⁶ En la segunda reunión del Grupo Especial con las partes se hizo la siguiente pregunta a los Estados Unidos:

10. En el asunto *Estados Unidos - Carne de cordero*, el Órgano de Apelación constató que "como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, 'para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia' de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que

en su respuesta se limitaron a reiterar su argumento de que Corea había reconocido la existencia de circunstancias imprevistas, por lo que no había acreditado una presunción de infracción del artículo XIX. En consecuencia, y a falta de indicación alguna en el informe de la USITC o en cualquier otro documento conducente a la imposición de la medida de algo que contenga una demostración de la evolución imprevista de las circunstancias, constatamos que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del artículo XIX en su aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de tubos.

7.299

presente caso, ya que las medidas de salvaguardia no tienen por objeto hacer frente a crisis transitorias, que son previsibles en un ciclo económico. Las medidas de salvaguardia tampoco tienen por objeto remediar empeoramientos transitorios de la situación causados por factores distintos de las importaciones. Como reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, las medidas de salvaguardia no tienen por finalidad hacer frente a "acontecimientos corrientes en el comercio habitual". Por el contrario, explicó el Órgano de Apelación, "el propósito ... era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes, en resumen, '*medidas de urgencia*'" (cursiva añadida).²³⁸

b) Argumentos de los Estados Unidos

7.302 Los Estados Unidos afirman que no hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el artículo XIX nada que obligue a demostrar que las importaciones crean una situación de emergencia. El Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX se limitan a establecer las condiciones en las que un Miembro puede adoptar las "medidas de urgencia" previstas en el artículo XIX.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.303 Aunque el artículo XIX se titula "*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*", en el resto del artículo no vuelven a mencionarse las palabras "medidas de urgencia". El texto de esta disposición no obliga a los Miembros a demostrar que existe una "situación de emergencia" antes de adoptar medidas de salvaguardia con arreglo al artículo XIX. Antes bien, las

7. Cuestiones de procedimiento

a) Presunta infracción del párrafo 3 del artículo 12: no se dieron oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas

i) *Argumentos de Corea*

7.307 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas antes de adoptar la medida referente a los tubos. Corea afirma que los Estados Unidos no le comunicaron la medida propuesta antes de las consultas

establecer la presunción de que los Estados Unidos incumplieron sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre la OMC.

iii) *Evaluación por el Grupo Especial*

7.310 Evaluación de DS202/R

Evaluación suplementaria en virtud de los artículos 13.2, 17.4, 19.1 y 21.5 del DSU.

respecto observamos que el párrafo 3 del artículo 12 estipula que la finalidad de las consultas en él previstas es "entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8". El Órgano de Apelación concluyó, con respecto a la idoneidad de las oportunidades para celebrar consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, que:

Un Miembro exportador no tendrá una "oportunidad adecuada", a tenor del párrafo 3 del artículo 12, de negociar las concesiones equivalentes generales a través de las consultas a menos que, con anterioridad a esas consultas, haya obtenido, entre otras cosas, información suficientemente detallada sobre la forma de la medida propuesta, incluido el carácter de la reparación.²⁴⁴

7.314 Para tener oportunidad adecuada para celebrar consultas, los Miembros exportadores deben haber obtenido información suficientemente detallada sobre la medida propuesta. A nuestro entender, un comunicado de prensa no garantiza que los Miembros exportadores hayan obtenido la información detallada necesaria sobre la medida propuesta. Un simple comunicado de prensa no garantiza que los Miembros exportadores obtuvieron la información en él contenida, porque, entre otras cosas, es posible que no todos los Miembros que tengan un interés sustancial tengan acceso a él. De hecho, los Miembros pueden incluso no conocer la existencia del comunicado de prensa, o tal vez no logren obtener una copia. Por consiguiente, constatamos que no puede considerarse que el comunicado de prensa de 11 de febrero de 2000, con independencia de su contenido, proporcionó por sí mismo a Corea una oportunidad adecuada para celebrar consultas previas. En consecuencia, opinamos que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para la celebración de consultas previas con Miembros que tuvieran un interés sustancial en tanto que exportadores de tubos.²⁴⁵

b) Compensación con arreglo al párrafo 1 del artículo 8

7.315 Corea alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 8 en la misma forma que infringieron el párrafo 3 del artículo 12. A juicio de Corea, el párrafo 1 del artículo 8 y el

Recordamos que la medida adoptada por el Presidente en el presente asunto fue sustancialmente distinta de la recomendada por la USITC. El argumento de Corea se basa en la premisa de que la información sobre la medida que efectivamente se impondría, en este caso la adoptada por el Presidente de los Estados Unidos, tenía que facilitarse para crear una base adecuada para la celebración de consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. En el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación no abordó expresamente la cuestión de si la medida recomendada por la USITC y notificada en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 era la "medida propuesta" con respecto a la cual era obligatorio dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 (*Estados Unidos - Gluten de trigo (Órgano de Apelación)*, nota 130). Los Estados Unidos no sostienen en el presente caso que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, donde se exponen las recomendaciones de la USITC, describía con la precisión necesaria la medida propuesta. Observamos, de pasada, que ninguna de las dos medidas recomendadas por la USITC, tal como se describen en la notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 revisada, contiene información sobre la distribución de las medidas contingentarias recomendadas, información que el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Germen de trigo*, consideró importante para evaluar la idoneidad de la descripción de la medida propuesta.

²⁴⁴ *Estados Unidos - Gluten de Trigo (Órgano de Apelación)*, párrafo 187.

²⁴⁵ Tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 no excluía la posibilidad de celebrar nuevas consultas tras el anuncio de la medida de salvaguardia. Aunque esa afirmación sea correcta, no modifica nuestra constatación de que el comunicado de prensa no era una base adecuada para la celebración de consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12. Por tanto, aunque no se excluyera la posibilidad de celebrar nuevas consultas, seguía sin haber una base adecuada para que tuvieran lugar consultas significativas.

constatación o conclusión fundamentada de que o bien 1) el aumento de las importaciones ha causado un daño grave, o bien 2) el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave;

- 4) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 al no establecer una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave;
- 5) los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 9 al aplicar la medida a países en desarrollo cuyas importaciones no sobrepasaban los umbrales individual y colectivo establecidos en esa disposición;
- 6) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo XIX al no demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias antes de aplicar la medida referente a los tubos;
- 7) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 3 del artículo 12 al no dar oportunidades adecuadas para celebrar consultas previas a los Miembros que tenían un interés sustancial como exportadores de tubos;
- 8) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 8 de procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente.

8.2 A la luz de nuestras constataciones, rechazamos las alegaciones de Corea de que:

- 1) la medida referente a los tubos es incompatible con las disposiciones del artículo 5;
- 2) la medida referente a los tubos infringe el párrafo 1 del artículo XIX, el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, porque no se limitó a la medida y el tiempo necesarios para reparar el daño y facilitar el reajuste;
- 3) la constatación del aumento de las importaciones efectuada por los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo XIX;
- 4) los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 porque los datos en los que se apoyó la USITC estaban viciados, ya que contenían datos de otras ramas de producción;
- 5) la USITC incurrió en error al constatar la existencia de daño grave porque el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional era meramente transitorio, y dicha situación estaba mejorando al final del período de investigación;
- 6) los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 2 y el párrafo 1 b) del artículo 4 al basar una constatación de amenaza de daño grave en una alegación, conjetura o posibilidad remota;
- 7) los Estados Unidos, al no incluir en una determinación publicada información confidencial pertinente, infringieron el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4;

- 8) la medida referente a los tubos no satisface los requisitos relativos a las medidas de urgencia establecidos en el artículo 11 (y el Preámbulo) del Acuerdo sobre Salvaguardias o el artículo XIX del GATT de 1994;
- 9) los Estados Unidos infringieron el artículo 2 y el artículo 4 al eximir a México y al Canadá de la medida;
- 10) los Estados Unidos infringieron el artículo I, el párrafo 1 del artículo XIII y el artículo XIX al eximir a México y al Canadá de la medida.

8.3 Con arreglo al párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo de las ventajas resultantes de ese acuerdo. Por consiguiente, concluimos que los Estados Unidos, en la medida en que han actuado en forma incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, como se expone en el párrafo 8.1 *supra*, han anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Corea del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

8.4 En consecuencia, recomendamos al Órgano de Solución de Diferencias que pida a los Estados Unidos que pongan su medida referente a los tubos en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

8.5 Observamos también que Corea, en su primera comunicación escrita, pidió al Grupo Especial que "constatara que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos debía revocarse inmediatamente, poniéndose fin a la investigación sobre salvaguardias de la USITC". Estimamos que con ello Corea solicita al Grupo Especial que haga una sugerencia específica sobre la aplicación de la recomendación arriba expuesta con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que establece lo siguiente:

Además de formular recomendaciones, el Grupo Especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas.

8.6 En virtud del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, el Grupo Especial está facultado para sugerir formas en las que un Miembro podría aplicar la recomendación del Grupo Especial. El hecho de que con arreglo al párrafo 1 del artículo 19 del *ESD* estemos *facultados* para hacer una sugerencia específica no significa que debamos o tengamos que hacerla en un caso dado. Como se indica más arriba, recomendamos que los Estados Unidos pongan su medida de salvaguardia en conformidad con las obligaciones que han contraído en el marco de la OMC. Aunque la sugerencia que solicita Corea podría ser *una* de las formas en que los Estados Unidos podrían aplicar nuestra recomendación, estimamos que puede haber varias otras formas de hacerlo. No creemos que la sugerencia solicitada por Corea sea la única forma, o necesariamente la forma más adecuada, en que los Estados Unidos podrían aplicar nuestra recomendación. Por consiguiente, no aceptamos la solicitud de Corea de que el Grupo Especial haga una sugerencia específica sobre las formas en que los Estados Unidos pueden aplicar la recomendación formulada en el presente informe.