

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R

mercado del acero. Como consecuencia de ello, Cuba tiene que pagar sus importaciones de acero a precios más altos, porque varios países productores de acero han reducido su producción. Debido al aumento de los aranceles en países que solían comprar barras de acero cubanas, estas exportaciones han cesado.<sup>4806</sup>

8.7 Cuba estima que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 porque el Informe de la USITC no contenía ninguna demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos también actuaron de manera incompatible con la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias de publicar las constataciones y conclusiones concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias.<sup>4807</sup>

8.8 En relación con el daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción de acero de los Estados Unidos, Cuba alega que la explicación dada por la USITC no es ni razonada ni adecuada. El Informe de la USITC no contiene datos suficientes para realizar una evaluación correcta de la situación de la rama de producción nacional.<sup>4808</sup> Según Cuba, el Informe de la USITC no demuestra que la Comisión se ha asegurado de que el daño o la amenaza de daño no se atribuya a factores distintos del aumento de las importaciones. Aunque los Estados Unidos reconocieron que otros factores han contribuido a los daños sufridos por la rama de producción nacional, la USITC no hace referencia a esos factores en su informe.<sup>4809</sup>

8.9ores en su informe.

8.11 Por último, Cuba sostiene que los Estados Unidos han incumplido la obligación contraída en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no demostrar que la medida de salvaguardia sólo se impuso en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.<sup>4812</sup>

C. TAIPEI CHINO

8.12 Con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias, el Taipei Chino aduce que las circunstancias descritas en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tienen que demostrarse en el mismo informe, junto con el cumplimiento de las tres condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De lo contrario, la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX se convertiría en una condición adicional, y la necesaria conexión lógica con las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no podría establecerse. Por los mismos motivos, la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias también tiene que hacerse producto por producto. Al no hacer tal cosa, la USITC cortó la conexión lógica necesaria entre la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según el Taipei Chino, esta necesaria conexión lógica también impide a los Miembros simplemente apoyarse en cualquier factor macroeconómico que afecte a todos los productos que son parte de la economía global. En cualquier caso, el Segundo Informe Complementario no puede modificar el hecho de que la USITC consideró la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias cuando trataba de cumplir las tres condiciones. La crisis de Rusia no podía considerarse como una evolución imprevista de las circunstancias, dado que el aumento de las importaciones procedentes de Rusia fue significativamente mayor en los años que precedieron a la conclusión de la Ronda Uruguay que en los siguientes. Contrariamente a lo alegado por los Estados Unidos, una mera relación secuencial no puede considerarse como una conexión lógica. Según el Taipei Chino, debe haber al menos una demostración de que "la evolución imprevista de las circunstancias" ha causado el aumento de las importaciones de cada producto o grupo de productos "en condiciones tales" y hasta tal punto que causan daño grave o amenaza de daño grave. Por último, tiene que demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias. La USITC no demostró, producto por producto, cuál era la conexión lógica entre esas concesiones y las tres condiciones especificadas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4813</sup>

8.13 El Taipei Chino aduce también que la USITC no identificó a los productores de los productos similares con objeto de definir la rama de producción nacional, y no publicó sus constataciones al respecto, por lo que actuó de manera incompatible de manera R por lo incompatible de c341rraf.1875 Tw ( ) Tj 0

nacional es algo incluido en el ámbito de "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" en el párrafo 1 del artículo 3, no hay razón aparente para excluir de las constataciones y conclusiones publicadas la información concerniente al nivel proporcional de producción que constituye una "proporción importante". El número de empresas a las que se enviaron cuestionarios y el número, mucho más bajo, de empresas que respondieron a los cuestionarios, no proporciona a otros Miembros una base razonable para hacerse una idea adecuada de si los productores que respondieron representan una "mayoría" o una proporción importante de la producción nacional. El Taipei Chino aduce que las declaraciones hechas en el Informe de la USITC son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque sólo especifican ámbitos porcentuales, y no porcentajes exactos, lo cual, según el Taipei Chino, hace que el Informe de la USITC no sea digno de confianza. Los porcentajes de varios productos también superan el 100 por ciento. Por último, el Informe de la USITC se basa en "expediciones nacionales" y no en la "producción total", que es el concepto establecido en el párrafo 1 c) del artículo 4, que difiere del de "expediciones totales".<sup>4814</sup>

8.14 El Taipei Chino afirma también que la prueba de la "causa sustancial" aplicada por los Estados Unidos, y por ello sus constataciones, no están en conformidad con el Acuerdo. El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias aclara que hay dos prescripciones básicas: en primer lugar, establecer el nexo causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave, y en segundo lugar, cuando hay otros factores que causan daños, no atribuir esos daños al aumento de las importaciones. Como ha explicado el Órgano de Apelación, es mediante una distinción de los efectos perjudiciales causados, respectivamente, por el aumento de las importaciones y por otros factores, como "las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una 'relación de causalidad' entre el aumento de las importaciones y el daño grave". La aplicación del criterio de la causa sustancial por la propia USITC no está en consonancia con el enfoque requerido que se especifica en el párrafo 2 b) del artículo 4. En un caso en el que hubiera 10 causas de daño grave igualmente importantes, una de las cuales fuera el aumento de las importaciones, los Estados Unidos encontrarían una relación de causalidad. Sin embargo, con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4, la autoridad competente no encontraría un vínculo entre el aumento y el daño, porque un 10 por ciento no debería en modo alguno considerarse lo bastante importante para aplicar una medida de salvaguardia. En el presente caso no puede observarse 2

investigación. Además, en el citado modelo las medidas arancelarias abarcan la totalidad del daño causado por el aumento de las importaciones y por otros factores, ya que en el modelo no se separan y distinguen esos otros factores. Como consecuencia de ello, no puede verificarse si la disposición correctiva se aplica en la medida necesaria.<sup>4816</sup>

8.16 Por último, el Taipei Chino recuerda que en *Estados Unidos - Tubos*<sup>4817</sup>, el Órgano de Apelación interpretó el párrafo 1 del artículo 3 resolviendo que el Miembro que imponga una medida de salvaguardia debe explicar los motivos que le llevan a aplicarla. En el presente caso, esa disposición se infringió cuando el Presidente impuso un arancel más restrictivo del recomendado por la USITC sin razonamiento o explicación alguna sobre la medida en que la disposición debía aplicarse.<sup>4818</sup>

#### D. MÉXICO

8.17 México manifiesta su interés por una interpretación correcta de las normas reguladoras de la imposición de medidas de salvaguardia, en particular las concernientes a la situación especial de los Miembros que son partes en una zona de libre comercio. Es evidente que el artículo XXIV del GATT de 1994 permite excluir a México de la aplicación de una medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos, su asociado en el TLCAN. Ese artículo es una clara excepción al principio de trato de la nación más favorecida, y así lo ha reconocido claramente el Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4819</sup>

8.18 México observa que los reclamantes (con dos excepciones) no aducen que el TLCAN pueda ponerse en entredicho a la luz del artículo XXIV, ni niegan que confiere el derecho a quedar excluido de una medida de salvaguardia. México también observa, con satisfacción, que Noruega reconoce que ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX del GATT de 1994 impiden la exclusión de las importaciones procedentes de asociados en zonas de libre comercio. Es claro que en los informes del Órgano de Apelación sobre los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos* ese derecho no se pone en duda. México confía en que el Grupo Especial opine lo mismo.

8.19 En relación con las alegaciones de que se ha infringido el principio de la nación más favorecida, México se remite a los argumentos presentados por los Estados Unidos y el Canadá, así como a la declaración de México ante el Grupo Especial en *Estados Unidos - Tubos*. Según México, está bien establecido que la no aplicación de salvaguardias a los productos procedentes de los miembros de una zona de libre comercio es no sólo compatible con el párrafo 8 b) del artículo XIV sino también fiel a la finalidad de ese artículo, que es "facilitar el comercio". Esa fue la posición que el Órgano de Apelación respaldó en *Turquía* -

8.20 México aduce además que los reclamantes que alegan una infracción del principio de la nación más favorecida hacen caso omiso de la última frase de la nota 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esa nota establece claramente que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994". Una simple interpretación de los términos de esa disposición despeja cualquier duda sobre la naturaleza del artículo XXIV en tanto que excepción. México está de acuerdo con los Estados Unidos en que esa nota tiene por objeto mantener el anterior equilibrio entre el artículo XXIV y otras disposiciones del GATT de 1994, especialmente el artículo XIX, teniendo en cuenta que ese equilibrio es anterior al Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4821</sup>

8.21 Con respecto al paralelismo, México recuerda las constataciones del Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Tubos* de que el principio del paralelismo significa que los Estados Unidos deberían establecer expresamente qué importaciones procedentes de fuentes distintas del Canadá y/o México satisficieran las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia establecidas en el párrafo 1 del artículo 2. 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.* (sin cursivas en el original) En ese sentido, los reclamantes limitan sus alegaciones al hecho de que los Estados Unidos no han dado una explicación razonada y adecuada donde se establezca expresamente que las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN satisfacen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. México apoya la respuesta dada por los Estados Unidos en el sentido de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no regula el proceso interno de adopción de decisiones para formular una determinación. En su respuesta, los Estados Unidos identifican el análisis detallado realizado por la USITC con respecto a las importaciones procedentes de países que no son partes en el TLCAN, lo que hace que las alegaciones de infracción carezcan de fundamento. México está también de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 2 b) del artículo 4 no establece una obligación de examinar las importaciones procedentes de países que son partes en el TLCAN como "otro factor" no relacionado con las importaciones.<sup>4822</sup>

8.22 Por último, México apoya los argumentos de los Estados Unidos en el sentido de que las determinaciones del Presidente concernientes al artículo 802 del TLCAN no están sujetas a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y de que esta cuestión afecta exclusivamente al TLCAN.<sup>4823</sup>

8.23 Habida cuenta de lo anterior, México pide al Grupo Especial que rechace la alegación de que la exclusión de México de la aplicación de la medida de salvaguardia es incompatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, México solicita al Grupo Especial que examine cuidadosamente la naturaleza de la exclusión a la luz del objeto y fin del artículo XXIV y que confirme, en consecuencia, que la interpretación de ese artículo por los Miembros permite excluir a los asociados en zonas de libre comercio del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia, también con arreglo a lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4824</sup>

---

<sup>4821</sup> Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 2.

<sup>4822</sup> Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, páginas 2-3.

<sup>4823</sup> Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 3.

<sup>4824</sup> Declaración oral pronunciada por México en la primera reunión sustantiva, página 3.

E. TAILANDIA

8.24 Tailandia sostiene que las medidas de salvaguardia impuestas a ciertos productos de acero por los Estados Unidos han tenido una repercusión importante en las ramas de producción y los mercados de los Miembros. Según Tailandia, la situación empeoró cuando las Comunidades Europeas hicieron otro tanto con miras a proteger su rama de producción nacional. Esto suscita no pocas preocupaciones para muchos Miembros de la OMC, cuando no para todos, que les inducen a recurrir al Grupo Especial para que los efectos negativos de esas medidas, tal como se han aplicado, se remedien debidamente. Tailandia observa que en virtud de la Proclamación N° 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero", la USITC investigó un total de siete importaciones de acero procedentes de Tailandia.<sup>4825</sup> Tailandia se congratula de que cinco productos de esos siete están actualmente excluidos de la aplicación de esas medidas de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque su participación en las importaciones no supera el 3 por ciento, como requiere ese artículo. Sin embargo, dos productos importados de Tailandia, a saber, los productos tubulares soldados de acero al carbono (SA 7306) y los accesorios de acero al carbono para soldadura a tope (SA 7307), siguen sujetos a medidas de salvaguardia definitivas impuestas por los Estados Unidos. Según Tailandia, la rama de producción de acero del país se ha visto perjudicada como consecuencia de ello.<sup>4826</sup>

8.25 Tailandia está de acuerdo con los argumentos jurídicos formulados por los reclamantes y algunos terceros en el sentido de que los Estados Unidos no han justificado adecuadamente que las condiciones establecidas en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 se han satisfecho al aplicarse medidas de salvaguardia definitivas; esto es especialmente cierto por lo que respecta a los argumentos relacionados con la falta de una relación de causalidad. Tailandia observa que el Órgano de Apelación resolvió en *Estados Unidos - Cordero y Argentina - Calzado (CE)* que el criterio relativo al "daño grave" previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias es más estricto que el previsto en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.<sup>4827</sup> Basándose en los razonamientos expuestos en *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos*, podría llegarse a la conclusión de que las condiciones con arreglo a las cuales se aplican medidas de salvaguardia en virtud del artículo 2 y la definición de las palabras "daño grave" en el párrafo 1 a) del artículo 4 deben satisfacerse siempre, activando así la aplicación del artículo 3 a las investigaciones sobre medidas de salvaguardia que han de realizarse con arreglo al artículo 5.

8.26 La principal preocupación de Tailandia es que la Proclamación, con arreglo a la cual las medidas arriba citadas no se aplican a los productos de acero procedentes de los asociados de los Estados Unidos en la zona de libre comercio a pesar de que la USITC constató que contribuían de manera importante al daño grave o la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, puede ser incompatible con la OMC, y en particular con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio de Tailandia, los Miembros de la OMC sólo pueden imponer medidas de salvaguardia si han demostrado que los productos importados objeto de investigación procedentes de asociados que no son miembros de la zona de libre comercio satisfacen las condiciones para la

---

<sup>4825</sup> Informe de la USITC.

<sup>4826</sup> Declaración oral pronunciada por Tailandia en la primera reunión sustantiva, página 1.

<sup>4827</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 124; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 94.

aplicación de una medida de salvaguardia. Además, Tailandia afirma que de una lectura del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC, del que el GATT de 1994 es parte integrante, no logra discernir cómo y por qué la eliminación de derechos, incluidas otras reglamentaciones comerciales restrictivas, tiene que conllevar o indicar la no aplicación de medidas de salvaguardia que difieran en la naturaleza de su aplicación y en sus características. Tailandia sostiene que hasta la fecha, y habida cuenta de los asuntos *Argentina - Calzado (CE)* y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, no hay jurisprudencia que permita interpretar que la exclusión de miembros de una zona de libre comercio es compatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por tanto, según Tailandia, esta argumentación significa que aún no se ha aclarado si el artículo XXIV del GATT permite a un Miembro que impone medidas de salvaguardia excluir las importaciones procedentes de sus asociados en la zona de libre comercio del ámbito de esas medidas, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2.<sup>4828</sup> En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación sostuvo que las autoridades investigadoras, como en el presente caso la USITC, deben, como mínimo, "dar en su determinación una explicación razonada y adecuada de que 'han establecido explícitamente'" que las importaciones procedentes de fuentes ajenas a la zona de libre comercio satisfacían las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 y desarrollado en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4829, 4830</sup>

8.27 Según Tailandia, los Estados Unidos no demostraron claramente en qué modo las importaciones procedentes de fuentes ajenas a la zona de libre comercio, incluida Tailandia, han satisfecho por sí solas las condiciones que permiten la aplicación de medidas de salvaguardia definitivas. Por tanto, Tailandia está de acuerdo con la alegación formulada por los reclamantes en general, de que el análisis de ciertos productos tubulares efectuado por la USITC no es claro, porque las autoridades investigadoras llegaron a conclusiones distintas sobre los efectos perjudiciales de las importaciones procedentes de asociados en la zona de libre comercio, y la Proclamación excluyó esas importaciones sin dar explicaciones.<sup>4831</sup> Tailandia sostiene que, por tanto, puede ponerse en entredicho que exista una relación de causalidad entre las importaciones de los citados productos procedentes de Tailandia y de otros interlocutores que no son miembros de la zona de libre comercio, por un lado, y el daño grave o la amenaza de daño grave, por otro. La falta de relación de causalidad es una cuestión sistémica y preocupa especialmente a Tailandia, porque es muy probable que si las autoridades de la USITC hubieran excluido en su investigación las citadas importaciones procedentes de los asociados de los Estados Unidos en la zona de libre comercio, no hubieran llegado a la conclusión de que las importaciones procedentes de Tailandia causaban daños graves o amenaza de daños graves. Tailandia sostiene que como la USITC, en su informe, y posteriormente el Presidente de los Estados Unidos, en la Proclamación, se abstuvieron de establecer expresamente que las importaciones procedentes de interlocutores que no eran miembros de la zona de libre comercio satisfacían las condiciones establecidas por los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cabe la posibilidad de que los efectos perjudiciales de esas importaciones para los Estados Unidos pudieran haberse atribuido por error a importaciones procedentes de asociados que no son miembros de la zona de libre comercio, como Tailandia.<sup>4832</sup>

---

<sup>4828</sup> Informe del Órgano de /15 -4.5 TD /F0 9.75 Tf 0.1152 spc2168.75 -06 -12.75 TD -0.1536 probable Cué modo las  
haberse atribuido por error a importaciones procedentes de asociados que 0 9.7 Tf8a3.75 190.5 TD ( ) Tj ones TD  
haberse atribuido por error a importaciones procedentes

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 902

importante de las importaciones de barras de

La rama de producción incurrió en pérdidas de explotación en 1996, que fue el año del período de investigación en el que hubo menos importaciones de barras de refuerzo. Al disminuir las importaciones de barras de refuerzo en 2000, los beneficios totales de los productores nacionales disminuyeron espectacularmente. Turquía afirma que la disminución de los precios estuvo de hecho vinculada a la caída de los costos de las materias primas. Sostiene que la información arriba citada indica que la USITC no ha presentado un análisis detallado que demuestre la existencia de una relación de causalidad.<sup>4839</sup>

8.34 A juicio de Turquía, los Estados Unidos tampoco se han asegurado de que las medidas de salvaguardia impuestas a las barras de refuerzo se apliquen sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones, por lo que han infringido el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC no ha adaptado debidamente la medida distinguiendo y separando los efectos perjudiciales producidos por los otros factores. Los Estados Unidos también pasaron por alto el importante nivel de protección frente a las importaciones que ya otorgaban las medidas antidumping y compensatorias aplicadas desde 1997 contra Turquía, Belarús, China, Indonesia, Corea, Letonia, Moldova, Polonia y Ucrania. La participación y la tendencia de la participación de esos nuevos países en el total de importaciones de barras de refuerzo demuestran que esas medidas son extremadamente efectivas para proteger a la rama de producción nacional de barras de refuerzo frente a la competencia de las importaciones. Las medidas de salvaguardia aplicadas a ciertos productos de acero también infringen el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque hay diferencias no explicadas entre el Informe de la USITC y la Proclamación Presidencial por lo que respecta al nivel de protección otorgado.<sup>4840</sup>

#### G. VENEZUELA

8.35 Venezuela alega que las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos son incompatibles con el GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias porque:

- a) no se ha cumplido la condición de que exista una evolución imprevista de las circunstancias establecida por el artículo XIX del GATT de 1994;
- b) las importaciones de muchos de los productos objeto de la investigación no habían aumentado, como requiere el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- c) se utilizó una definición incorrecta, conforme a lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de las ramas de producción nacionales pertinentes;

y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en especial porque la rama de producción nacional no sufrió un daño grave y porque se atribuyó a las importaciones el daño o la amenaza de daño causados por otros factores;

- f) las medidas de salvaguardia no se aplican únicamente en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave, como requiere el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- g) no hay paralelismo entre los productos cuya importación presuntamente ha aumentado y los productos sujetos a las medidas de salvaguardia;
- h) no se ha observado lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- i) en el informe de la investigación y los demás documentos no se establecen correctamente las constataciones y conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes, incluida la necesaria justificación de las medidas de salvaguardia finalmente aplicadas, como requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4841</sup>

8.36 Venezuela aduce además que no se expuso el fundamento de la exclusión de las importaciones procedentes de México, el Canadá, Israel y Jordania de la aplicación de las medidas.<sup>4842</sup>

8.37 Aunque Venezuela es un país en desarrollo y no plantea ninguna amenaza comercial a la rama de producción de acero de los Estados Unidos, no se la tuvo en cuenta a efectos de exclusión, y sus exportaciones de barras de refuerzo están sujetas a las medidas de salvaguardia. Según Venezuela, su inclusión entre los países de origen abarcados por las medidas representa una infracción de las siguientes disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias: párrafo 1 del artículo 2, sobre aumento de las importaciones; párrafo 2 del artículo 2, sobre aplicación de la medida a los productos con independencia de su origen; y párrafo 1 del artículo 3, artículo 4, párrafo 1 del artículo 5, párrafo 1 del artículo 8, párrafo 1 del artículo 9, y párrafos 2 y 3 del artículo 12, sobre la obligación de dar una oportunidad adecuada a las partes interesadas.<sup>4843</sup>

8.38 Venezuela hace referencia especial al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de conformidad con el cual Venezuela debería haber quedado exenta de la aplicación de las medidas de salvaguardia a las barras de refuerzo. En junio de 2001 se puso fin a una investigación antidumping contra Venezuela precisamente porque la participación venezolana en 0.2426 501 d

volumen de importación significativamente mayor que el de las importaciones procedentes de Venezuela han quedado excluidos de la aplicación de las medidas impugnadas.<sup>4844</sup>

8.39 Venezuela aduce también que los Estados Unidos no dieron una explicación razonada y adecuada sobre la manera en que formularon su determinación en el marco del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del por qué las exportaciones de barras de refuerzo de Venezuela no satisfacían las condiciones establecidas en ese artículo. En 2001, las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros afectados por la medida representaron únicamente el 15 por ciento, y las exportaciones venezolanas un 3,08 por ciento. Además, la mayoría de las exportaciones venezolanas tenían por destino Puerto Rico, un mercado que los productores estadounidenses no abastecen regularmente. Venezuela afirma que, en consecuencia, la medida no protege realmente a los fabricantes de acero de los Estados Unidos, sino que penaliza indebidamente a las exportaciones de Venezuela, cuya participación en el mercado quedará en poder de terceros países que incluso han contribuido más a las importaciones de barras de refuerzo durante el período de investigación. Venezuela ha sido un proveedor fiable del mercado estadounidense, y sus exportadores de barras de refuerzo siempre han tenido cuidado de no causar daños a la rama de producción nacional. Como las ventas a los Estados Unidos representaban más del 50 por ciento de las exportaciones venezolanas de barras de refuerzo, las actuales medidas de salvaguardia pueden reducir de manera muy importante esas exportaciones, recortar los ingresos de la rama de producción venezolana y aumentar la capacidad ociosa. Venezuela afirma que espera que el Grupo Especial recomiende que el OSD solicite a los Estados Unidos que deroguen sus medidas de salvaguardia, como requiere el Acuerdo sobre la OMC.<sup>4845</sup>

## **IX. REEXAMEN INTERMEDIO**

9.1 El 6 de febrero de 2003, con arreglo al párrafo 1 del artículo 15 del ESD, el artículo 16 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y el párrafo 3 h) del calendario revisado, el Grupo Especial dio traslado de una parte expositiva común de sus informes. Con arreglo al calendario revisado, las partes presentaron sus observaciones al proyecto de parte expositiva el 19 de febrero de 2003. El Grupo Especial dio traslado de su informe provisional el 27 de marzo de 2003. El 9 de abril de 2003, con arreglo al párrafo 2 del artículo 15 del ESD, el artículo 16 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y los párrafos 3 j) y 3 k) del calendario revisado, las partes presentaron sus observaciones al informe provisional. Ninguna de las partes pidió que el Grupo Especial celebrara una nueva reunión con ellas para revisar partes de sus informes. Con arreglo al párrafo 3 l) del calendario revisado, las partes presentaron el 16 de abril de 2003 nuevas observaciones escritas acerca de las que ya se habían formulado sobre los informes provisionales del Grupo Especial el 9 de abril de 2003.

9.2 Con arreglo al párrafo 3 del artículo 15 del ESD, este capítulo de los informes del Grupo Especial contiene su respuesta a las observaciones formuladas por las partes respecto de la parte expositiva y de los informes provisionales, y forma parte de las constataciones de los informes del Grupo Especial.

---

<sup>4844</sup> Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 15 y 16.

<sup>4845</sup> Comunicación de tercero de Venezuela, párrafos 17 y 18.

#### A. PARTE EXPOSITIVA

9.3 Con respecto al proyecto de parte expositiva, el Grupo Especial examinó todas las observaciones formuladas por las partes el 19 de febrero de 2003. Los reclamantes presentaron nuevas observaciones acerca del proyecto de parte expositiva en sus observaciones de 9 y 16 de abril de 2003 sobre las constataciones provisionales. Algunas de las observaciones hechas por las partes proponían que se insertaran textos de sus comunicaciones. El Grupo Especial aceptó todas las propuestas de ese tipo con excepción de aquellas respecto de las cuales las partes no habían indicado las fuentes de tales textos en sus observaciones, y el Grupo Especial no podía determinarla. Algunas de las observaciones de las partes proponían insertar referencias en notas a pie de página o cambios en las referencias de las notas a pie de página existentes. Esas propuestas fueron aceptadas en gran medida, con excepción de aquellas que el Grupo Especial consideró erróneas y de los casos en que el Grupo Especial estimó que la nota propuesta no apoyaba el texto al que se refería. Algunas de las observaciones contenían propuestas tendientes a modificar o agregar títulos en el proyecto de parte expositiva. También en este caso el Grupo Especial aceptó esas propuestas, salvo cuando consideró que las inserciones o modificaciones no eran apropiadas. Las partes propusieron reordenar el texto de algunas secciones del proyecto de parte expositiva. El Grupo Especial aceptó esas modificaciones cuando las consideró apropiadas. Finalmente, las partes también propusieron rectificaciones de errores tipográficos y de revisión editorial, que el Grupo Especial aceptó. El Grupo Especial también introdujo en la parte expositiva otras modificaciones tipográficas y de revisión editorial. Por último, el Grupo Especial recuerda que en su carta de fecha 19 de febrero de 2003, a la que adjuntaban observaciones sobre el proyecto de parte expositiva, los reclamantes señalaron que no habían "insistido en garantizar sistemáticamente que cada uno de los argumentos se atribuyera a todos los reclamantes que lo presentaron (muchas veces en contextos bastante diferentes). Lo importante es que los argumentos figuren en algún lugar de la parte expositiva común". Observamos a este respecto que, en la parte expositiva de nuestros informes, hemos hecho referencia a determinados reclamantes al indicar los argumentos que habían planteado. Esto no se hizo para atribuir la argumentación exclusivamente a los reclamantes indicados, sino para facilitar el examen de la parte expositiva por las partes.

#### B. CONSTATAIONES Y CONCLUSIONES DEL GRUPO ESPECIAL

9.4 En sus comentarios de 9 y 16 de abril de 2003, además de sus observaciones al proyecto de parte expositiva, las partes presentaron observaciones sobre las constataciones y conclusiones del Grupo Especial. En síntesis, las observaciones de las partes pueden clasificarse en diversas categorías, que se enumerarán y tratarán a continuación.

##### **1. Modificaciones tipográficas y de revisión editorial**

9.5 Las partes han propuesto diversas modificaciones de revisión editorial en los informes provisionales del Grupo Especial y la rectificación de errores tipográficos. El Grupo Especial ha aceptado todas esas propuestas (en algunos casos agregando modificaciones de menor importancia), salvo cuando las modificaciones propuestas parecen erróneas (por ejemplo, cuando se propuso modificar la referencia de una nota a pie de página, pero la fuente a que se corresponde esa referencia no apoya el texto correspondiente). El Grupo Especial señala a este respecto que ha rectificado referencias de la parte expositiva de sus informes, así como referencias de las secciones de su informe que contienen sus constataciones. También ha rectificado otros errores tipográficos y ha introducido algunas otras modificaciones de revisión editorial. Las propuestas de cambios de revisión editorial hechas por las partes que el Grupo Especial ha aceptado incluyen las referentes a los párrafos 10.1, 10.18, 10.20, 10.131, 10.370, 10.398, 10.444, 10.702 y 10.711 de los informes provisionales del Grupo Especial.

## **2. Gráficos generados por el Grupo Especial y datos utilizados como base para ellos**

9.6 Con respecto a los gráficos generados por el Grupo Especial sobre la base de datos de la USITC que figuran en los informes del Grupo Especial, éste señala que, a propuesta de los reclamantes, ha incluido referencias en notas a pie de página para indicar las fuentes de los datos utilizados en todos esos gráficos. También ha aclarado las unidades en que se expresan los datos de los gráficos sobre la productividad que figuran en las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad. Los Estados Unidos han señalado que el gráfico sobre la productividad que sigue al párrafo 10.367 de los informes provisionales del Grupo Especial correspondía a datos inexactos. El Grupo Especial ha vuelto a generar ese gráfico utilizando datos correctos sobre la productividad.

## **3. Forma en que se exponen los hechos y los argumentos de las partes**

9.7 Algunas de las observaciones de las partes proponían cambios en la forma en que se exponen en los informes los hechos, los argumentos de las partes y las constataciones de la USITC.

9.8 En particular, las partes propusieron cambios en el párrafo 10.1 de los informes provisionales del Grupo Especial para aclarar que el OSD no estableció cinco grupos especiales diferentes que actuaban a través de un único procedimiento, sino que aceptó ocho solicitudes de establecimiento de un grupo especial y remitió todas ellas a un único grupo especial con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del ESD. Los reclamantes también alegaron que el párrafo 10.213 de los informes provisionales del Grupo Especial debería modificarse para que expusiera cabalmente los argumentos de las Comunidades Europeas según los cuales la USITC no había explicado adecuadamente la existencia de un aumento suficiente de las importaciones de barras acabadas en frío. China pidió también que se aclarara el párrafo 10.157 de los informes provisionales del Grupo Especial para precisar que China no impugnaba en sí misma la decisión de la USITC de adoptar un período de investigación de cinco años. El Grupo Especial ha aceptado, al menos en parte, estas propuestas de modificación y ha revisado sus constataciones en consecuencia.

9.9 Los Estados Unidos pidieron que se modificara el párrafo 10.357 de los informes provisionales del Grupo Especial a fin de aclarar que las constataciones de la USITC citadas en ese párrafo no estaban completas (aunque habían sido citadas en otros lugares de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad). El Grupo Especial ha aceptado esta propuesta, efectuando todas las modificaciones necesarias a que da lugar la solicitud. Los Estados Unidos también pidieron que se modificaran los párrafos 10.639 y 10.676 de los informes provisionales del Grupo Especial para asegurar que correspondiesen correctamente a las constataciones de la USITC. El Grupo Especial ha aceptado los cambios propuestos, y hemos revisado nuestras constataciones en consecuencia.

## **4. Aclaración de determinados aspectos de las constataciones provisionales**

9.10 Las partes también han hecho propuestas destinadas a aclarar ciertos aspectos de los informes provisionales.

9.11 En particular, el Grupo Especial estuvo de acuerdo con los reclamantes en que su constatación sobre el aumento de las importaciones de "tubos soldados" es sin perjuicio de la cuestión relativa a la definición del producto. Sin embargo, el Grupo Especial rechazó las solicitudes de los reclamantes de que se modificara el párrafo 10.595 de sus informes provisionales, y estuvo de acuerdo con los Estados Unidos en que el orden en que se habían expuesto las constataciones del Grupo Especial era lógico.

9.12 El Grupo Especial aceptó también la solicitud de los Estados Unidos en relación con los párrafos 10.291 y 10.292 de sus informes provisionales, de que se aclarase que era el Grupo Especial, y no la USITC, la que caracterizaba el análisis de la USITC sobre la relación de causalidad como "análisis de coincidencia" o "análisis de las condiciones de competencia". Al pedir esta modificación, los Estados Unidos señalaron que la USITC no divide su análisis sobre la relación de causalidad en

relación con el párrafo 10.375 de los informes provisionales del Grupo Especial, éste ha introducido las modificaciones necesarias en el párrafo 10.421 de sus informes provisionales.

9.16 Los Estados Unidos han pedido también, en relación con el párrafo 10.421 de los informes provisionales del Grupo Especial, que éste confirmase que, a su juicio, el hecho de que la USITC se hubiera basado exclusivamente en datos referentes a subcategorías y no hubiera presentado ni considerado datos agregados constituía el *único* fundamento por el que el Grupo Especial llegaba a la conclusión de que la USITC admitía la imposibilidad de aplicar a CCFRS la prescripción sobre la relación de causalidad y que esto, a su vez, era el único fundamento por el que el Grupo Especial llegaba a la conclusión de que el agrupamiento de CCFRS era incompatible con las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El Grupo Especial ha aclarado el párrafo 10.421 de sus informes provisionales. Tal como queda expresado, había *diversos* fundamentos por los que el Grupo Especial consideraba que la definición del producto, en el caso de CCFRS, no permitía aplicarle debidamente las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A este respecto, el Grupo Especial observa que las modificaciones aclaratorias que ha hecho en el párrafo tienen en cuenta las preocupaciones planteadas por los reclamantes en sus observaciones de 16 de abril de 2003. El Grupo Especial también ha tenido en cuenta la observación de los Estados Unidos de que la conclusión de violación del párrafo 2 b) del artículo 4 basada en la definición del producto, en el caso del CCFRS, no es indispensable para las conclusiones generales del Grupo Especial sobre la relación de causalidad respecto de CCFRS.

9.17 Los Estados Unidos han hecho diversas observaciones que, en lo esencial, piden aclaraciones de la distinción entre "valores unitarios medios" y "precios". En particular, los Estados Unidos han solicitado que el Grupo Especial modificase el texto del párrafo 10.432 de sus informes provisionales y el gráfico que lo acompaña para aclarar que el Grupo Especial se refiere a "valores unitarios medios" y no a "precios". Los Estados Unidos hicieron pedidos similares en relación con los párrafos 10.456, 10.477 y 10.521 de los informes provisionales del Grupo Especial y los gráficos que los acompañan. El Grupo Especial ha hecho los cambios solicitados. Además, ha modificado los informes para aclarar que, al examinar los análisis sobre los precios realizados por la USITC como parte de su análisis de la relación de causalidad, el Grupo Especial utilizó valores unitarios en sustitución de los precios. Como se señala en nuestras constataciones, *infra*, consideramos que ello es



WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 911

9.22

Especial. El Grupo Especial ha examinado la página citada del Informe de la USITC y estima que confirma la conclusión del Grupo Especial impugnada por los Estados Unidos. Dicha página indica claramente que la demanda disminuyó *al final de 2000 y en el período intermedio de 2001*, mientras que el deterioro sustancial de la situación de la rama de producción nacional se produjo *antes de 2000 y 2001*. El hecho de que ocurra daño antes del momento en que entra en juego un factor no contradice la conclusión de que ese factor igualmente puede desempeñar un papel como causa de daño después de ese momento. Hemos precisado nuestra constatación para aclararlo así.

## 6. Omisiones

9.27 Las partes también han planteado lo que consideran omisiones de los informes provisionales del Grupo Especial. El Grupo Especial estuvo de acuerdo con las siguientes propuestas de las partes. Los reclamantes pidieron que se ampliara el párrafo 10.370 de los informes provisionales del Grupo Especial para resumir correctamente todos los motivos por los que el Grupo Especial consideraba inadecuada la constatación de la USITC. Los reclamantes también propusieron que se indicara en los informes provisionales del Grupo Especial que éste no consideraba necesario referirse específicamente a los argumentos presentados por algunos reclamantes en el sentido de que también constituía una violación del principio de paralelismo una discrepancia entre el conjunto de productos respecto de los cuales se alegaba haber constatado aumento de las importaciones y existencia de daño grave y el conjunto de productos respecto de los cuales se imponían en definitiva medidas de salvaguardia.

9.28 En cambio, hubo diversos casos en que el Grupo Especial no estuvo de acuerdo, total o parcialmente, en que existiera omisión y, en esos casos, ha declinado introducir ninguna modificación o, por lo menos, ha declinado hacer las modificaciones solicitadas. En particular, los reclamantes señalan en sus observaciones que el Japón había incluido una reclamación basada en el párrafo 1 del

artículo XIa ena as cuicidos dn sua

9.30 Del mismo modo, los reclamantes señalan que el Japón y Noruega incluyeron una alegación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias respecto del procedimiento de decisión seguido por los Estados Unidos sobre los productos de acero fundido con estaño y los productos de alambre de acero inoxidable. Los reclamantes señalan que, aunque esta alegación forma parte de las constataciones del Grupo Especial sobre la relación de causalidad, el párrafo 2 c) del artículo 4 no figura enumerado en la síntesis de constataciones sobre ese tema. También alegan que la reclamación basada en el párrafo 2 c) del artículo 4 debió haber sido tratada por el Grupo Especial en sus constataciones sobre el aumento de las importaciones. Alegan que, como el Grupo Especial constató una violación del párrafo 1 del artículo 3 respecto del aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño y alambre de acero inoxidable, debió haberse constatado la existencia de una violación del párrafo 2 c) del artículo 4. Los Estados Unidos no estuvieron de acuerdo con las observaciones de los reclamantes a este respecto.

9.31 En cuanto a la primera cuestión, es decir, la necesidad de una constatación sobre la violación del párrafo 2 c) del artículo 4 respecto de la cuestión de la relación de causalidad, el Grupo Especial considera que tal referencia no favorecería los derechos de los reclamantes. Además, el Grupo Especial observa que las partes no se refirieron ampliamente al párrafo 2 c) del artículo 4 como fundamento independiente de violación de las prescripciones sobre la relación de causalidad. En consecuencia, conforme a su criterio seguido en otras secciones de sus informes, el Grupo Especial ha

ponen en tela de juicio que efectivamente hayan existido 'ventas a precio inferior"', basándose, entre otras cosas, en que el Grupo Especial había puesto en tela de juicio el hecho de que determinados datos pertinentes se hubieran tratado como confidenciales. Hemos examinado nuestras constataciones a la luz de las observaciones citadas acerca de los datos o informaciones que pueden utilizarse en lugar de los datos expurgados. No obstante, el Grupo Especial mantiene su constatación a este respecto sobre las barras de acero acabadas en frío en vista de la falta de explicación acerca de los datos en que se apoyó la USITC, que pone en tela de juicio que efectivamente hayan existido ventas a precio inferior.<sup>4848</sup>

9.35 Con respecto al párrafo 10.552 de los informes provisionales del Grupo Especial (referente a las barras de acero inoxidable), en que se indica que no fue posible al Grupo Especial evaluar si durante el período objeto de investigación se produjeron o no ventas significativas de productos importados a menor precio debido al carácter confidencial de la información pertinente, los Estados Unidos señalan que, aunque los precios de los artículos nacionales fueron expurgados de las comparaciones de precios incluidas en diversos cuadros citados por el Grupo Especial, el Informe de la USITC contenía otro cuadro, el cuadro 99 de la sección "Acero Inoxidable", en que se resumían los casos de venta a menor precio de productos importados del Canadá, México y los países no pertenecientes al TLCAN.

9.36 El Grupo Especial ha examinado el cuadro y considera que es suficiente para indicar que se produjeron ventas de productos importados a menor precio. En particular, como se indica en la versión revisada de nuestras constataciones, el cuadro 99 de la sección "Acero Inoxidable" se refiere a 40 casos de venta a precio inferior de productos importados de países no pertenecientes al TLCAN y presenta los márgenes respectivos, comprendidos entre el 0,1 y el 51,8 por ciento, correspondientes a todos esos casos. Como se indica en nuestras constataciones, este hecho -la existencia de 40 casos de venta a precio inferior de productos importados de países no pertenecientes al TLCAN- no ha sido controvertido por los reclamantes y consideramos que sería contrario a nuestra norma de examen volver a evaluar la calidad de estas pruebas cuando no han sido objeto de ninguna impugnación *prima facie*. A nuestro juicio, aunque los datos pertinentes fueron expurgados del Informe de la USITC, ésta ha facilitado, sin embargo, otras informaciones que sustituirían los datos suprimidos. Hemos revisado nuestras constataciones en consecuencia para consignar nuestras conclusiones a este respecto.

9.37 Los Estados Unidos han impugnado los fundamentos de las observaciones del Grupo Especial que figuran en los párrafos 10.578-10.579 de sus informes provisionales en el sentido de que el análisis de la USITC sobre las varillas de acero inoxidable no contenía ninguna comparación entre los precios de los artículos importados y los nacionales. Los Estados Unidos señalan la nota 1419, que figura en la página 220 del Informe de la USITC, junto con los cuadros 100 y C-5 de la sección "Acero Inoxidable", para indicar que se efectuó esa comparación de precios. Aunque el cuadro C-5 de la sección "Acero Inoxidable" no contiene ningún dato público, el Grupo Especial acepta que el cuadro 100 de la misma sección efectivamente contiene información pertinente, y ha revisado sus constataciones en consecuencia.

9.38 Los reclamantes también han pedido que se modificara el párrafo 10.599 de los informes provisionales para indicar que, cuando se ha dado carácter confidencial a la información, para que una explicación sea razonada y adecuada debe existir una indicación de las tendencias que sea suficiente para acreditar las constataciones de la autoridad investigadora. Como se analizó en los párrafos 10.272-10.275 de nuestras constataciones, consideramos que los Miembros, en determinadas circunstancias, tienen la obligación, conforme al párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre

---

<sup>4848</sup> Véase el párrafo 9.23, *supra*.

Salvaguardias, de dar carácter confidencial a ciertas informaciones aunque pueden basar sus determinaciones en tales datos. Esa obligación no debe menoscabar los derechos de los Miembros de

respuesta que se refería colectivamente a los argumentos formulados por los reclamantes. Somos conscientes de que los grupos especiales no están facultados para argumentar en nombre de los reclamantes.<sup>4851</sup> La jurisprudencia de la OMC reconoce que los grupos especiales, después de una evaluación de las pruebas y los argumentos de los reclamantes, pueden llegar a una conclusión acerca de si éstos, globalmente, han acreditado *prima facie* sus alegaciones.<sup>4852</sup> Consideramos que, en este caso, cada uno de los reclamantes ha acreditado *prima facie* que las medidas de salvaguardia de que se trata fueron incompatibles con las disposiciones de la OMC enumeradas en nuestras recomendaciones, a través de sus propias demostraciones y mediante las demostraciones de los demás. Hemos revisado nuestras constataciones para aclarar este punto.

## 9. Divulgación de los informes provisionales confidenciales

9.41 Por último, deseamos referirnos a la cuestión de la confidencialidad de los informes provisionales. Cuando, el 26 de marzo de 2002, dimos traslado de nuestros informes provisionales a las partes, indicamos con claridad que esos informes eran confidenciales. En efecto, con arreglo al ESD, todas las actuaciones del Grupo Especial son confidenciales hasta que el informe del Grupo Especial se distribuye a los Miembros de la OMC. También habíamos hecho hincapié explícitamente, en todas nuestras reuniones con las partes, en la confidencialidad de las actuaciones del Grupo Especial. Esto fue aceptado por las partes y quedó consignado en los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial y en toda nuestra correspondencia pertinente con las partes. En consecuencia, nos preocupa descubrir que las partes no han respetado esa obligación de confidencialidad y han revelado algunos aspectos de los informes provisionales del Grupo Especial. Consideramos que esta

INTRODUCCIÓN a cl T275 Tw

9.

9.41 nob-0sa452 qu6O nooi soli hiuc  
aárrafor126TRODU55.25

10.2 El 29 de julio de 2002, el Grupo Especial celebró con las partes su reunión de organización. El 31 de julio de 2002, el Grupo Especial escribió a las partes dictando varias resoluciones preliminares y de organización, incluidos su calendario y sus procedimientos de trabajo.<sup>4854</sup> El Grupo Especial observa, en esta etapa inicial, que en sus procedimientos de trabajo no se hace referencia a un "único" informe o a una "pluralidad" de informes del Grupo Especial. En los procedimientos de trabajo se hace referencia a un "informe provisional" (párrafo 16). El calendario se refiere únicamente a varios aspectos del "informe" (de nuevo en singular) en los párrafos 3 h), i), m) y n). Tanto el calendario como el tamaño y el contenido de los resúmenes de los Estados Unidos reflejan el hecho de que éstos tendrían que responder a alegaciones comunes y a alegaciones específicas de algunos de los reclamantes.

10.3 El Grupo Especial celebró su primera reunión sustantiva con las partes los días 29, 30 y 31 de octubre de 2002. Con miras a velar por la eficiencia del proceso de este Grupo Especial único, los reclamantes coordinaron sus exposiciones orales. El Grupo Especial celebró su segunda reunión sustantiva con las partes los días 10, 11 y 12 de diciembre de 2002; una vez más, los reclamantes coordinaron sus exposiciones al Grupo Especial. El Grupo Especial y las partes formularon numerosas preguntas a las partes. Los reclamantes respondieron a menudo individualmente a las preguntas del Grupo Especial y de los Estados Unidos. El 28 de enero de 2003, los Estados Unidos solicitaron que se publicaran informes separados del Grupo Especial en vez de un informe único. Abordaremos la solicitud de los Estados Unidos en los párrafos 10.716 y siguientes.

## **2. Alegaciones**

10.4 Los reclamantes alegan que las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos no satisfacen los requisitos previos establecidos por la OMC para adoptar tales medidas, entre ellos los estipulados en los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos X y XIX del GATT de 1994. Todos los reclamantes impugnan todas las medidas de salvaguardia, pero no todas sus alegaciones son iguales. Todos los reclamantes han formulado algunas alegaciones comunes con respecto a todas las medidas. Algunos reclamantes han formulado alegaciones específicas con respecto a todas las medidas o algunas de ellas. Las alegaciones detalladas de los reclamantes se exponen en la sección III *supra*.

## **3. Las medidas impugnadas**

10.5 Mediante Proclamación número 7529, de 5 de marzo de 2002, titulada "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de determinados productos de acero", acompañada de un Memorándum del Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio y el USTR, el Presidente de los Estados Unidos impuso el 20 de marzo de 2002 medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de los siguientes productos de acero<sup>4855</sup>:

---

<sup>4854</sup> Los procedimientos de trabajo del Grupo Especial figuran en el párrafo 6.1 de la parte expositiva de los presentes informes.

<sup>4855</sup> Proclamación N° 7529, 5 de marzo de 2002, "*To facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Certain Steel Products*", *Federal Register*, volumen 67, N° 45, 7 de marzo de 2002, página 10553; Memorándum del Secretario del Tesoro, el Secretario de Comercio y el USTR, 5 de marzo de 2002, titulado "*Action Under Section 203 of the Trade Act of 1974 Concerning Certain Steel Products by the President of the United States of America*", *Federal Register*, volumen 67, N° 45, 7 de marzo de 2002, página 10593, Prueba documental CC-13.

- un arancel del 30 por ciento a las importaciones de "ciertos productos planos de acero, distintos de los desbastes", es decir: i) chapas<sup>4856</sup>; ii) acero laminado en caliente<sup>4857</sup>; iii) acero laminado en frío<sup>4858</sup>; iv) acero revestido.<sup>4859</sup>

- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de barras de acero inoxidable<sup>4867</sup>;
- un arancel del 8 por ciento a las importaciones de alambre de acero inoxidable<sup>4868</sup>;
- un arancel del 15 por ciento a las importaciones de varillas de acero inoxidable.<sup>4869</sup>

10.6 Tras examinar las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas por los reclamantes, el Grupo Especial observa, en primer lugar, que *todos* los reclamantes han impugnado *todas* las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos de conformidad con la Proclamación N° 7529, de 5 de marzo de 2002. El Grupo Especial observa asimismo que los reclamantes están impugnando la *aplicación* de las medidas de salvaguardia estadounidenses, pero que ninguno de los reclamantes impugna las disposiciones estadounidenses sobre salvaguardias *per se*, así como tampoco las prácticas de la USITC *per se*.

10.7 Sin embargo, los reclamantes, en su argumentación, han analizado e impugnado lo que denominan "metodologías" empleadas por la USITC al formular sus determinaciones concernientes a esas medidas de salvaguardia. Con todo, como observaron las Comunidades Europeas en su Declaración oral en la segunda reunión sustantiva, "los reclamantes no han optado en el presente caso por solicitar que se formulen constataciones relacionadas con las disposiciones o la práctica generales estadounidenses en materia de salvaguardias. ... Cuando decimos que los reclamantes no atacan las metodologías de la USITC *per se* en la argumentación de un grupo e0 TD /F0 11.25 Tf -0

WT/DS248/R, WT/DS249/R,

*hayan aumentado 'en tal cantidad' y se realicen 'en condiciones tales' que causen o amenacen causar 'un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores'. ...*

... Para lograr este objeto y fin declarados del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debe tenerse en todo momento en cuenta que las medidas de salvaguardia dan lugar a la suspensión temporal de las concesiones o a la no aplicación de obligaciones que son fundamentales para el *Acuerdo sobre la OMC*, como las establecidas en los artículos II y XI del GATT de 1994. ...<sup>4871</sup> (sin cursivas en el original)

10.12 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación también destacó que:

"la *raison d'être* del artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* consiste, en parte, en el propósito de *dar a un Miembro de la OMC la posibilidad*, cuando se liberaliza el comercio, de recurrir a una medida correctiva eficaz en una situación extraordinaria de urgencia *que, a juicio de dicho Miembro, haga necesario proteger temporalmente a una rama de producción nacional*.<sup>4872</sup> (sin cursivas en el original)

Hay por consiguiente una tensión natural entre la necesidad de definir el ámbito apropiado y legítimo del derecho de aplicar medidas de salvaguardia, de una parte, y la de garantizar que las medidas de salvaguardia no se apliquen frente al "comercio leal" más de lo necesario para ofrecer un recurso paliativo de carácter extraordinario y temporal, de otra. El Miembro de la OMC que se proponga aplicar una medida de salvaguardia aducirá, con razón, que es preciso respetar el *derecho* a aplicar medidas

los términos de esas disposiciones de excepción, habida cuenta del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluida la necesidad de mantener un equilibrio entre los derechos y obligaciones en materia de acceso a los mercados y salvaguardias. Como el propio Acuerdo sobre Salvaguardias debió elaborarse de manera que reconociera su carácter excepcional y el carácter de urgencia de las medidas de salvaguardia, el citado Acuerdo no requiere una interpretación especialmente restrictiva.

## **2. Las dos interrogantes fundamentales en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias: el derecho (condicional) a adoptar una medida de salvaguardia y la aplicación de una medida escogida**

10.14 En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación reconoció claramente la distinción entre el derecho (condicional) a adoptar una medida de salvaguardia y la aplicación de una medida específica:

"Esa tensión natural es asimismo inherente a los dos interrogantes fundamentales que se realizan al interpretar el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. *Esos dos interrogantes son: en primer lugar, ¿hay derecho a aplicar una medida de salvaguardia? Y, en segundo lugar, en caso afirmativo, ¿se ha ejercido ese derecho, mediante la aplicación de una medida de esa naturaleza, dentro de los límites establecidos en el Acuerdo? Esos dos análisis son separados y distintos, y el intérprete no debe confundirlos. El primero precede necesariamente al segundo y lleva a él. En primer lugar, el intérprete debe analizar si hay derecho, en las circunstancias que concurren en un caso determinado, a aplicar una medida de salvaguardia. Para que exista ese derecho, es preciso que el Miembro de la OMC de que se trata haya determinado, como exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de conformidad con las disposiciones de los artículos 3 y 4 de dicho Acuerdo, que las importaciones de un producto determinado en su territorio han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. En segundo lugar, si ese primer análisis lleva a la conclusión de que hay derecho a aplicar una medida de salvaguardia en ese caso concreto, el intérprete ha de examinar seguidamente si el Miembro ha aplicado esa medida de salvaguardia "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", como exige la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Así pues, el derecho a aplicar una medida de salvaguardia -aun cuando se haya constatado que existe en un supuesto concreto y que, por consiguiente, puede ejercitarse- no es ilimitado. Aun en el supuesto de que un Miembro haya cumplido las exigencias del Acuerdo que determinan la existencia del derecho a aplicar una medida de salvaguardia en un caso concreto, dicho Miembro debe aplicar esa medida 'sólo [...] en la medida necesaria [...]'."<sup>4875</sup> (sin cursivas en el original)*

10.15 A lo largo de su examen, este Grupo Especial ha diferenciado entre las dos interrogantes. El Grupo Especial opina que, en primer lugar, deberá examinar si los Estados Unidos tenían *derecho* a adoptar las medidas de salvaguardia. En segundo lugar, el Grupo Especial, si estimara que los Estados Unidos tenían derecho a adoptar esas medidas de salvaguardia, procedería seguidamente a

---

de la nota 59 del Acuerdo SMC; y en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Brasil - Aeronaves* (párrafo 137) en relación con el alcance de las disposiciones aplicables a los países en desarrollo.

<sup>4875</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 84.

evaluar si las medidas sólo se aplicaron (por lo que respecta al tipo de medida, a su nivel y a su duración) en la medida necesaria para reparar o prevenir un daño grave y facilitar el reajuste.

10.16 Al examinar si los Estados Unidos tenían derecho a imponer las medidas de salvaguardia específicas en cuestión, el Grupo Especial se centrará en la aplicación de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 (este último pertinente, en particular, para evaluar si los Estados Unidos tenían que hacer frente a una evolución imprevista de las circunstancias) al examinar el informe de la autoridad competente. En relación con la segunda interrogante, al evaluarse la idoneidad de esas medidas de salvaguardia, el Miembro importador está obligado, frente a una impugnación de un Miembro de la OMC que ha acreditado una presunción de incompatibilidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a justificar ante el Grupo Especial que las medidas de salvaguardia sólo se impusieron en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño y facilitar el reajuste. La carga de la prueba puede revertir también a la parte contraria.

### 3. El Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la "determinación"

10.17 El Grupo Especial recuerda que el Acuerdo sobre Salvaguardias afecta a la determinación formulada en última instancia, que se refleja en el informe de investigación del Miembro. No hay ninguna disposición que regule cómo o cuándo la investigación debe iniciarse o si, en un Miembro concreto, incumbe al Rey, al Presidente o a la rama de producción iniciar la investigación. El Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco establece la manera en que debe llegarse a las determinaciones. Lo importante es que en última instancia haya una determinación comunicada del derecho a adoptar una medida de salvaguardia (de conformidad con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994), y que la elección de la medida de salvaguardia, si es impugnada mediante una presunción ante un grupo especial de la OMC, pueda justificarse (artículos 5, 7 y 9). En *Estados Unidos - Tubos*, el Órgano de Apelación aclaró que:

"Señalamos también que no nos interesa la forma en que las autoridades competentes de los Miembros de la OMC lleguen a adoptar sus determinaciones de aplicar medidas de salvaguardia. El *Acuerdo sobre Salvaguardias* no prescribe el proceso interno de adopción de decisiones para formular esa determinación. Ese proceso es competencia exclusiva de los Miembros de la OMC en el ejercicio de su soberanía. *Únicamente nos interesa la determinación en sí misma*, que es un acto singular del que puede tener que responder un Miembro de la OMC en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC. No nos importa si ese acto singular es el resultado de una decisión adoptada por uno, por cien, o -como en este caso- por seis personas competentes para adoptar decisiones con arreglo a la legislación nacional de ese Miembro de la OMC. *Lo que nos importa es si la determinación, como quiera que se haya decidido a nivel nacional, cumple los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.*"<sup>4876</sup> (sin cursivas en el original)

"El párrafo 1 del artículo 5 no establece ninguna obligación procesal general de demostrar que se cumple lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 en el momento en que se aplica una medida."<sup>4877</sup> (sin cursivas en el original)

---

<sup>4876</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 158.

<sup>4877</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafos 233-234.

10.18 El Grupo Especial recuerda que en la presente diferencia los Estados Unidos explicaron que la USITC formuló su determinación el 22 de octubre de 2001 de conformidad con los artículos 2 y 4, y que la determinación figuraba en un informe publicado en diciembre de 2001 (el "Informe Inicial de la USITC"). La USITC presentó informes suplementarios en febrero de 2002. En la presente diferencia, los reclamantes han impugnado las constataciones que apoyan la determinación de octubre basándose en los datos y las pruebas que figuran en el informe publicado en diciembre de 2001. Por tanto, el Grupo Especial ha examinado el informe de diciembre de 2001 en la sección X.D de los presentes informes del Grupo Especial al evaluar las alegaciones y argumentos de los reclamantes concernientes al aumento de las importaciones, y en la sección X.E de los presentes informes del Grupo Especial por lo que respecta a las alegaciones de los reclamantes sobre la relación de causalidad

10.22 La jurisprudencia ha examinado la aplicación de esa norma de examen general en el contexto específico del Acuerdo sobre Salvaguardias. En *Argentina - Calzado (CE)*, el Órgano de Apelación afirmó que, de conformidad con el artículo 4, un grupo especial no puede realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el análisis y el juicio del Miembro importador por el suyo, y que "para determinar si la investigación de las salvaguardias y de la medida de salvaguardia resultante aplicada por la Argentina era compatible con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades [del Miembro] habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación".<sup>4879</sup>

10.23 Además, los Grupos Especiales que entendieron en los asuntos *Estados Unidos - Gluten de trigo* y *Estados Unidos - Tubos* llegaron a la conclusión de que un grupo especial tiene que evaluar si se ha dado una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho corroboran la determinación.<sup>4880</sup> En *Estados Unidos - Cordero*, el Órgano de Apelación añadió que "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".<sup>4881</sup>

10.24 En *Estados Unidos - Hilados de algodón*, el Órgano de Apelación hizo referencia a sus decisiones en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y se basó en ellas para una diferencia en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido:

"Nuestros informes en las diferencias citadas relativas al *Acuerdo sobre Salvaguardias* aclaran los elementos fundamentales de la norma de examen a que han de atenerse los grupos especiales en virtud del artículo 11 del ESD al evaluar si las autoridades competentes han cumplido sus obligaciones al formular sus determinaciones. Esta norma puede resumirse de la siguiente forma: los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente acerca de cómo esos hechos apoyan la determinación; y deben considerar asimismo si la explicación de la autoridad competente tiene plenamente en cuenta la naturaleza y la complejidad de los datos y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. No obstante, los grupos especiales no pueden realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el juicio de la autoridad competente por el suyo propio."<sup>4882</sup>

---

<sup>4879</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 118-121.

<sup>4880</sup> Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de Trigo*, párrafo 8.5; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.194.

<sup>4881</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 106.

<sup>4882</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 74.

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 926

10.25 El Grupo Especial opina que la norma de examen aplicable en la presente diferencia debe

se impusieron en la medida necesaria-, el Órgano de Apelación ha resuelto que cuando un Grupo

forma compatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4888</sup>

## 2. Disposiciones de la OMC pertinentes

10.34 El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 establece lo siguiente:

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

WT/DS248/R, WT/DS249/R, WT/DS251/R, WT/DS252/R, WT/DS253/R, WT/DS254/R, WT/DS258/R, WT/DS259/R p-132.75 -10.75 TD

fortalecida por el Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>4889</sup> Esa interpretación garantiza que se dé su significado pleno y su efecto jurídico pleno en el marco del Acuerdo sobre la OMC a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y a las del artículo XIX.<sup>4890</sup>

10.37 Actualmente es claro que la evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tiene que demostrarse como cuestión de hecho, junto con las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el informe de la autoridad competente y antes de que pueda aplicarse una medida de salvaguardia.<sup>4891</sup>

b) Norma de examen

10.38 Como se indica en los párrafos 10.21-10.24 *supra*, la función de este Grupo Especial en la presente diferencia no es realizar un examen *de novo* de la determinación de la USITC.<sup>4892</sup> Lo que el Grupo Especial deberá examinar es si los Estados Unidos respetaron las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el párrafo 1 del artículo 3. Como se indica con más detalle *infra*, el Grupo Especial deberá examinar si los Estados Unidos demostraron, en su informe publicado, mediante una explicación razonada y adecuada, que la evolución imprevista de las circunstancias y los efectos de las concesiones arancelarias dieron lugar a un aumento de las importaciones que causó o amenazó causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.<sup>4893</sup>

10.39 Al analizar si los Estados Unidos demostraron, como cuestión de hecho, que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó un daño grave, el Grupo Especial también examinará, en aplicación de su norma de examen, si las autoridades competentes "habían tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas".<sup>4894</sup>

---

<sup>4889</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 74: "Hacemos nuestra la declaración del Grupo Especial de que: actualmente está firmemente arraigado el concepto de que el Acuerdo sobre la OMC constituye un "todo único" y que, por tanto, todas las obligaciones dimanantes de la OMC son en general acumulativas, y los Miembros deben cumplirlas simultáneamente ...", y párrafo 78: "Tras haber constatado que las disposiciones tanto del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 como del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son aplicables a cualquier medida de salvaguardia adoptada en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*".

<sup>4890</sup> Informes del Órgano de Apelación *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 95; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 71.

<sup>4891</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

<sup>4892</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 116-117; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 97.

<sup>4893</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 103-106.

<sup>4894</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 121; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 102.

c) ¿Qué puede representar una evolución imprevista de las circunstancias?

10.40 Una evolución imprevista de las circunstancias, de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, es una circunstancia inesperada como consecuencia de la cual las importaciones de un producto están aumentando en tal cantidad y se están realizando en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.<sup>4895</sup> En la presente diferencia, los Estados Unidos aducen que la USITC identificó las crisis financieras en las que se vieron sumidas Asia Sudoriental (crisis asiática) y la ex URSS (crisis rusa), la fortaleza ininterrumpida del mercado de los Estados Unidos y la apreciación persistente del dólar de los Estados Unidos, así como la confluencia de todos esos acontecimientos, como una evolución imprevista de las circunstancias.<sup>4896</sup> Las Comunidades Europeas, China, Suiza y Noruega sostienen que ninguno de esos acontecimientos, ni ninguna combinación de ellos, representaba una evolución imprevista de las circunstancias.<sup>4897</sup> Los mismos cuatro reclamantes, así como Nueva Zelanda, aducen que la evolución invocada por los Estados Unidos no era imprevista, porque no era inesperada.<sup>4898</sup>

10.41 El criterio jurídico que se utiliza para determinar lo que constituye una evolución imprevista de las circunstancias es, como convienen las partes, al menos parcialmente subjetivo. Así lo considera el Órgano de Apelación, que en *Corea - Productos lácteos* afirmó que sólo debía recurrirse a las medidas de salvaguardia "en situaciones en las que ... un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias *que no hubiera 'previsto' o 'esperado'* al contraer esas obligaciones [en el marco del GATT de 1994]".<sup>4899</sup> (sin cursivas en el original)

10.42 Lo que era "inesperado" cuando las partes contratantes negociaron sus primeras concesiones arancelarias difiere con toda probabilidad de lo que hoy en día puede considerarse inesperado. El Grupo Especial observa que después de 50 años del GATT, los aranceles aplicables a muchos productos han desaparecido o han llegado a niveles muy bajos. Además, lo que constituye una "evolución imprevista de las circunstancias" para un Miembro importador variará en función del contexto y las circunstancias. Con todo, la subjetividad del criterio no obsta para que el hecho de que la evolución de las circunstancias es inesperada<sup>4900</sup> deba demostrarse mediante una explicación razonada y adecuada.

10.43 Además, también puede sostenerse que el criterio para determinar si las circunstancias son imprevistas tiene un elemento objetivo. En lo que hay que centrarse es en lo que podía o debía

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,

Complementario debe rechazarse. Los Estados Unidos responden que es perfectamente aceptable publicar informes separados, y que no hay orientación expresa sobre "cuándo, dónde y cómo" debe demostrarse una evolución imprevista de las circunstancias. Según los Estados Unidos, queda al arbitrio de cada Miembro decidir si los componentes del informe se publican simultáneamente o a lo largo de un período de tiempo.



"evolución imprevista de las circunstancias" y la posible exclusión de determinados países de la aplicación de las medidas de salvaguardia. Las medidas de salvaguardia entraron en vigor el 20 de marzo de 2002, en virtud de una Proclamación del Presidente de fecha 5 de marzo de 2002.<sup>4909</sup> Recordamos que la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias debe hacerse en el informe de la autoridad competente y antes de que la medida se aplique. En la medida en que el Segundo Informe Complementario de febrero formaba parte del informe de la autoridad competente -cuestión que en definitiva no tendremos que decidir por los motivos que se explican más abajo-, la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias no se llevó a cabo necesariamente de manera inoportuna, ya que ese último informe se publicó antes de que la medida se aplicara.

### Conclusión

10.55 Para que pueda decidirse la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT es preciso cumplir una serie de condiciones y demostrar determinadas circunstancias. Sólo cuando se han satisfecho todos esos requisitos previos o prescripciones, incluidas la finalización de la investigación y la publicación de un informe que contenga constataciones y conclusiones fundamentadas, tiene un Miembro derecho a imponer medidas de salvaguardia compatibles con la OMC.

10.56 Los Estados Unidos hacen referencia al 22 de octubre de 2001 como fecha de la determinación prevista en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio del Grupo Especial, esa fecha no puede representar el momento en que se cumplieron todas las prescripciones

imponer medidas compatibles con la OMC. La determinación prevista en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias ( párrafo 1.28 del informe del Grupo Especial de fecha 20 de octubre de 2001).

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,

10.62 Como el que las partes interesadas tengan la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones es parte necesaria de la investigación, deberá reflejarse en el informe publicado. Los Estados Unidos no lo niegan, pero aducen que se dieron a las partes interesadas numerosas oportunidades de presentar pruebas, y que la USITC recabó activamente sus aportaciones.<sup>4914</sup> Según los Estados Unidos, esto se refleja en el Informe de la USITC.<sup>4915</sup>

10.63 En particular, la USITC solicitó a los importadores, productores y compradores, mediante cuestionarios que debían devolverse a más tardar el 30 de julio de 2001, que identificaran:

"... cualquier circunstancia ocurrida en los últimos 10 años que diera lugar a que las importaciones de ciertos productos de acero objeto de investigación en los Estados Unidos aumentaran en tal cantidad que tuvieron repercusiones negativas para la rama de producción nacional en el período enero de 1996-junio de 2001. Sírvanse describir cada una de esas circunstancias, cuándo tuvo lugar y si fue inesperada".<sup>4916</sup>

---

<sup>4914</sup> En respuesta a la pregunta 1 formulada por el Grupo Especial en la primera reunión sustantiva, los Estados Unidos respondieron: "En la presente investigación, la USITC dio aviso público de su iniciación de la investigación sobre el acero (66 *Fed. Reg.* 35267 (3 de julio de 2001)). La USITC invitó a que se hicieran sugerencias y comentarios públicos sobre el contenido de los cuestionarios, que incluía una pregunta concerniente a la evolución imprevista de las circunstancias (66 *Fed. Reg.* 34717 (29 de junio de 2001)). La USITC recibió extensas respuestas a esa solicitud pública, entre ellas una comunicación de 110 páginas de declarantes de diversos países, entre ellos el Japón, Corea, el Brasil y Nueva Zelandia (*Joint Comments of*

10.64 A la luz de las preguntas arriba expuestas, es evidente que la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias fue parte de la investigación. El Grupo Especial estima que los Estados Unidos, al pedir comentarios en respuesta a los cuestionarios y abordar la cuestión en el curso de sus audiencias públicas<sup>4917</sup>, cumplieron la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 3 de ofrecer "otros medios apropiados en que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones".

10.65 Las Comunidades Europeas se quejan de que "no hubo un razonamiento provisional ni una explicación sobre una evolución imprevista de las circunstancias que las partes interesadas pudieran comentar".<sup>4918</sup> El Grupo Especial no cree que el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias obligue a la autoridad competente a enviar a las partes interesadas "proyectos de constataciones" que formen parte de su demostración de una evolución imprevista de las circunstancias para que puedan hacer comentarios antes de la publicación del informe de la autoridad competente.

10.66 En consecuencia, rechazamos las alegaciones de las Comunidades Europeas, China, Noruega y Nueva Zelanda de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 3 al negarse a dar a las partes interesadas la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones sobre la evolución imprevista de las circunstancias.

f) Explicación fundamentada y adecuada de que la evolución imprevista de las circunstancias dio lugar a un aumento de las importaciones que causó daños graves

10.67 En aplicación del criterio sugerido por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Cordero*<sup>4919</sup>, el Grupo Especial examinará seguidamente si la USITC ofreció una explicación razonada y adecuada de por qué y cómo la evolución imprevista de las circunstancias citada podía considerarse como tal. Esto requiere, como mínimo, algún examen por la autoridad competente de la manera en que la evolución de las circunstancias era imprevista en el momento adecuado, y del por qué, como consecuencia de las circunstancias establecidas en la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX, se dieron las condiciones establecidas en la segunda parte de esa disposición.

i) *Evolución imprevista de las circunstancias*

Alegaciones y argumentos de las partes

10.68 Los argumentos de las partes figuran en la sección VII.C.1.

Análisis del Grupo Especial

10.69 Comenzaremos nuestra evaluación de la explicación de la evolución imprevista de las circunstancias dada por la USITC examinando la explicación de la autoridad competente del por qué esas circunstancias era25 Tf -0.08n0 TD /F3 11.256rmpetent4175 TD -0.uu25 cPcna0 Tj 11.25 acción d7812.75 3

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 938

10.70 Tanto en *Argentina - Calzado (CE)* como en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de



varias monedas asiáticas a finales de 1997 y principios de 1998 redujo sustancialmente el consumo de acero en esos países y creó un fondo de acero en busca de otros mercados".<sup>4930</sup>

10.79 A juicio del Grupo Especial, esa declaración equivale a una identificación de la depreciación

"La desintegración de la URSS dio lugar a aumentos importantes de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de países que anteriormente formaban parte de la URSS."<sup>4932</sup>

10.82 Además, en el Segundo Informe Complementario, la USITC explica que:

"Aunque la desintegración de la ex Unión Soviética y las consiguientes  
p

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 942

objetivo.<sup>4936</sup>

perturbaciones en otros mercados. Por tanto, el Grupo Especial opina que la USITC tuvo en cuenta la fortaleza del mercado de los Estados Unidos junto con las demás circunstancias presuntamente imprevistas y como parte de una serie de acontecimientos mundiales que *conjuntamente* constituían una evolución imprevista de las circunstancias.

10.90 Por lo que respecta a la apreciación del dólar estadounidense, las Comunidades Europeas, Noruega, China y Suiza aducen que un cambio del valor de una moneda como el dólar estadounidense no puede aceptarse como una evolución imprevista de las circunstancias.<sup>4942</sup> Según las Comunidades

todas las demás monedas importantes.<sup>4946</sup> Los Estados Unidos aducen que el hecho de que los tipos de cambio se modifiquen con el paso del tiempo podría describirse como previsible, pero no

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 945

con los factores adicionales de la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y la apreciación del dólar estadounidense, y sus efectos en los mercados mundiales del acero *dieron lugar* a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos que causó o amenazó causar un daño grave a los productores nacionales pertinentes.

ii) *"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y de las concesiones*

varias monedas asiáticas a finales de 1997 y principios de 1998 redujo sustancialmente el consumo de acero en esos países y creó un fondo de acero en busca de otros mercados.<sup>4953</sup> La desintegración de la URSS dio lugar a importantes aumentos de las exportaciones de acero a los Estados Unidos procedentes de los países anteriormente miembros de la URSS.<sup>4954, 4955</sup>

Barras lam2el1as asiá -8caliembr:5 -12.73Tc 898 Ta.1875 Tw ( ) Tj -228.75 -24 TD Tj 15 0 i5eU Nsa de o

producción y la capacidad mundiales, las condiciones del mercado y los tipos de cambio."<sup>4960</sup>

10.107 En una decisión separada, un miembro de la Comisión, la Sra. Okun, hizo la siguiente observación con respecto a la "selección de contingentes de importación" como parte de una "justificación de la forma de la medida correctiva":

"El expediente indica que las monedas de algunos países, muchos de los cuales exportan cantidades importantes de acero a los Estados Unidos, se depreciaron sustancialmente en relación con el dólar de los Estados Unidos."<sup>4961</sup> La fluctuación de los tipos de cambio entre el dólar estadounidense y las monedas de otros países puede tener efectos significativos en la competitividad relativa de los productores de acero mundiales que venden productos en el mercado de los Estados Unidos. Los contingentes evitan un aumento brusco de las importaciones a bajo precio procedentes de países cuya moneda se ha depreciado."<sup>4962</sup>

10.108 La USITC también adjuntó lo siguiente a su informe de diciembre de 2001:

#### "LA CRISIS FINANCIERA ASIÁTICA

La 'crisis financiera asiática' comenzó con la depreciación del baht tailandés a mediados de 1997, seguida por depreciaciones de las monedas de Filipinas, Indonesia, Malasia y Corea. De enero de 1996 a enero de 1998, las monedas de esos cinco países se depreciaron entre un 38 y un 76 por ciento en términos nominales. A medida que esas economías se desaceleraban, su consumo de acero acabado disminuyó significativamente (figura OVERVIEW-7). El consumo de acero acabado en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia, en su conjunto, disminuyó en 29,6 millones de toneladas en el período 1997-98; la mayor disminución fue la del consumo de acero acabado en Corea, 14,5 millones de toneladas."<sup>4963</sup>

[...]

#### EVOLUCIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS TRAS LA DESMEMBRACIÓN DE LA URSS

En el período 1991-2000 se produjeron en Rusia y en otros Estados que anteriormente formaban parte de la URSS cambios que repercutieron en el mercado mundial de

---

<sup>4960</sup> Informe de la USITC, página 217.

<sup>4961</sup> (Nota original). Informe Confidencial/Informe Público, cuadro OVERVIEW -16. Hubo depreciaciones en todos los países menos dos.

<sup>4962</sup> Opiniones de la Vicepresidenta Deanna Tanner Okun sobre la medida correctiva, Informe de la USITC, página 437.

<sup>4963</sup> Informe de la USITC, volumen II, página OVERVIEW -17; después de este extracto se encuentra la figura OVERVIEW-7, un gráfico titulado "Consumo de acero acabado en determinados países de Asia, 1991-99", donde se demuestran las tendencias del consumo en Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia. Desafortunadamente, en estos informes del Grupo Especial no podemos reproducir el gráfico, porque no disponemos de los datos en que se basó, página OVERVIEW -18.

acero. La nueva orientación hacia las fuerzas del mercado en esos Estados que tuvo lugar en 1992 precipitó una disminución de la actividad económica global, especialmente por lo que respecta a la producción industrial y a inversiones como las dedicadas a la construcción de maquinaria, que ha sido un objetivo importante de la industria del acero en la URSS. Los problemas que se plantearon en la economía global tras la desmembración de la URSS dieron lugar a acusadas disminuciones tanto de la producción de acero (cuadro OVERVIEW-3) como del consumo de acero (cuadro OVERVIEW-4)

### Cuadro OVERVIEW-3

Producción de acero en Rusia, Ucrania y la ex URSS, 1991-2000

País

exportador mundial en 1999. Esas circunstancias ocasionaron fricciones comerciales en muchos mercados. Veintiún interlocutores comerciales (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Estados Unidos, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Taiwán, Tailandia, Turquía, la UE, Venezuela y Viet Nam) han iniciado investigaciones o publicado órdenes antidumping contra las importaciones de acero ruso. Además, tanto la UE como los Estados Unidos han negociado acuerdos por lo que se establecen contingentes para las importaciones de la mayoría de los productos de acero rusos. Los Estados Unidos han concertado también dos acuerdos de suspensión por lo que respecta a las importaciones de acero laminado en caliente y chapas de acero procedentes de Rusia.

Tras la reestructuración de la economía en el período posterior a la URSS, los costos de la energía y el transporte están aumentando, ocasionando un aumento significativo de los costos de producción. La plena reestructuración y la orientación hacia las relaciones de mercado se ven en parte obstaculizadas porque en algunos casos las acerías siguen pagando la base salarial entera. Varias representaban también una proporción considerable de la producción agrícola regional de la URSS. Por tanto, los productores de acero tienen que hacer frente a la disminución de la demanda nacional y al aumento de los costos de la energía, el transporte y los insumos, sin posibilidad de recortar costos reduciendo sustancialmente el número de empleados. Una de las formas en que los productores de acero han tratado de resolver esos problemas es mediante un aumento sustancial de las exportaciones (cuadro OVERVIEW-5).

Cuadro OVERVIEW-5

Exportaciones de acero de Rusia, Ucrania y la ex URSS, 1991-2000

País	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cantidad (miles de toneladas)										
Rusia	<sup>1</sup>	7.912	18.388	28.275	30.178	29.762	28.798	27.377	30.313	<sup>1</sup>

en el mercado estadounidense y percibir el mismo precio expresado en su moneda nacional. Esos cambios están en cierto modo mitigados en muchos países porque las principales materias primas utilizadas en la fabricación de acero, como el mineral de hierro, la chatarra y el coque y el carbón metalúrgico, se venden sobre la base del dólar en todo el mundo. Sin embargo, se estima que en los países que compran materias primas en el mercado mundial dos terceras partes de los costos de la fabricación de acero se siguen denominando en monedas locales.<sup>4964</sup>

[...]

Cuadro OVERVIEW-16

Cuantías globales de apreciación y depreciación de monedas de determinados países en relación con el dólar estadounidense, enero-marzo de 1996 a enero-marzo de 2001

País	Cambio nominal		Tipo de cambio real	
	Apreciación	Depreciación	Apreciación	Depreciación rbón metalúrgico, se v

WT/DS248/R, WT/DS249/R,





10.111 También examinamos, en el Segundo Informe Complementario, la opinión separada de un miembro de la Comisión, la Sra. Bragg, con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". Su declaración, que reproducimos en su totalidad, es la siguiente:

"Para cada determinación positiva que formulé con arreglo al artículo 202(b)(1) de la Ley de Comercio, tal como indiqué en mis opiniones separadas sobre el daño, tuve en cuenta el estado de la rama de producción nacional en el curso del ciclo comercial pertinente con objeto de comprender adecuadamente el papel de las importaciones en el mercado de los Estados Unidos a lo largo del período de investigación. Examiné además factores distintos de las importaciones que pudieran ser causa de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.<sup>4986</sup> Es importante señalar que esos otros factores también se consideraron en el contexto del ciclo comercial

En particular, como indican los datos que figuran en el expediente, las importaciones aumentaron a lo largo del período de investigación, y las importaciones de muchas de las categorías de productos objeto de examen alcanzaron su nivel máximo en 1998.

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,

WT/DS248/R, WT/DS249/R,

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 960

la

10.127 El Grupo Especial estima que si bien no es necesario que una evolución imprevista de las circunstancias afecte únicamente a un sector económico, o que afecte a segmentos de un sector económico o una rama de producción en forma distinta, la USITC estaba obligada a explicar de qué manera el aumento de las importaciones de los productos de acero específicos objeto de la investigación estaba vinculado a la confluencia de circunstancias imprevistas y era consecuencia de su evolución. Cabe suponer que las crisis asiática y de Rusia afectaron a algunos países más que a otros, y a ciertos productos de acero más que a otros, dependiendo de la producción de esos productos de cada uno de esos países. Esa fue ciertamente la opinión de los productores que en los cuestionarios de la USITC afirmaron, por ejemplo, que la crisis financiera asiática estaba teniendo una repercusión negativa en el funcionamiento de la rama de producción nacional con respecto al alambre de acero inoxidable, pero no con respecto a las varillas de acero inoxidable, las barras de acero inoxidable o las barras de refuerzo.<sup>5004</sup>

10.128 A pesar de lo que pidió a los productores en los cuestionarios, la USITC no hizo intento alguno de establecer diferencias en los efectos que la presunta evolución imprevista de las circunstancias tuvo en los distintos sectores de productos WT/ los que las diversas 10.128

La USITC no respaldó esa alegación haciendo referencia a los datos concernientes a cada una de las medidas de salvaguardia específicamente objeto de examen.

10.131 Lo mismo puede decirse por lo que respecta a la Sra. Bragg, que formuló opiniones adicionales separadas sobre la evolución imprevista de las circunstancias en el Segundo Informe Complementario de febrero. Dejando aparte la cuestión del valor de la opinión de un miembro de la Comisión en relación con la de la mayoría, la Sra. Bragg afirma claramente que "este aumento de las importaciones fue consecuencia de las crisis financieras globales imprevistas en Asia y Rusia ...". Sin embargo, no respalda su conclusión, limitándose simplemente a afirmar que la conclusión de la frase citada "es evidente". En una nota añade: "(...) *dio lugar a que las importaciones en los Estados Unidos de ciertos productos de acero objeto de investigación aumentaran en cantidades tales que tuvieron repercusiones negativas en las ramas de producción nacionales durante el período comprendido entre enero de 1996 y junio de 2001*" (sin cursivas en el original). Una vez más, la Sra. Bragg parece poder concluir que las importaciones de "ciertos" productos de acero aumentaron. Sin embargo, no especificó cuáles, ni la manera en que el aumento de las importaciones relacionadas con cada una de las medidas de salvaguardia estaba vinculado con la confluencia de circunstancias imprevistas identificada.

10.132 Aunque los Estados Unidos aducen que había datos que apoyaban el análisis de la USITC, aparte de los datos sobre consumo concernientes a los países más gravemente afectados en Asia Sudoriental y los datos sobre producción y consumo de las anteriores repúblicas de la URSS<sup>5007</sup>, estas pruebas, que se presentaron por primera vez como pruebas pertinentes ante el Grupo Especial, y no se citaron en el Informe de la USITC como parte de una explicación razonada y adecuada de la evolución imprevista de las circunstancias, preocupan al Grupo Especial.

10.133 Por ejemplo, los Estados Unidos remiten en su comunicación<sup>5008</sup> a partes del Informe de la USITC que contienen, en notas al pie, referencias a cuadros donde figuran las importaciones por

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/

que las listas anexas al GATT de 1994 han pasado a formar parte de la Parte I de dicho Acuerdo, en virtud del párrafo 7 del artículo II del GATT de 1994. Por consiguiente, cualquier concesión o compromiso consignado en la lista de un Miembro está sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II del GATT de 1994.<sup>5011</sup> (sin cursivas en el original)

10.140 A nuestro juicio, cuando el Órgano de Apelación escribió "esta frase significa solamente", interpretaba que las palabras "como consecuencia de ... concesiones arancelarias" significaban que la conexión lógica entre las concesiones arancelarias y el aumento de las importaciones causante de daño grave queda demostrada cuando hay pruebas de que el Miembro importador ha hecho concesiones arancelarias para el producto pertinente.

10.141 Sin embargo, los reclamantes han aducido que la presente diferencia plantea una cuestión distinta. A su juicio, la cuestión es si un Miembro puede invocar una medida de salvaguardia para proteger a su rama de producción del aumento de importaciones procedentes de un país que no es miembro de la OMC -en otras palabras, de un país con el que no tiene obligaciones o al que no ha hecho concesiones arancelarias en el marco de la OMC.

10.142 El Grupo Especial conviene con las partes en que las medidas de salvaguardia tienen que usarse contra importaciones de productos para los cuales se han hecho concesiones arancelarias en el marco de la OMC. Sin embargo, lo que aquí sucede es que no está claro si la USITC quería aducir ITC60 puedetn<sup>50115011</sup>

atractivas para los productores estadounidenses en términos de precios. A medida que las depreciaciones y las contracciones económicas perturbaron otros mercados, la proporción de las importaciones en el mercado de acero de los Estados Unidos aumentó acusadamente y los precios en los Estados Unidos disminuyeron."<sup>5015, 5016, 5017</sup>

10.143 El Grupo Especial entiende que los Estados Unidos aducen que los desplazamientos del acero en los mercados mundiales dieron lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos procedentes de todas las fuentes, y no sólo a un aumento de las importaciones procedentes de Asia y Rusia. Creemos que la USITC podría aducir que la ubicación geográfica del nacimiento o el origen de la evolución imprevista de las circunstancias puede diferir del origen del aumento de las

total, así como de cuánto se había desplazado a los Estados Unidos y no a otros países, o al menos de la proporción.

10.146 Estimamos que la USITC debería haber proporcionado una explicación más amplia y coherente de la manera en que la evolución imprevista de las circunstancias *dió lugar* al aumento de las importaciones en los Estados Unidos, de su origen y de su alcance. Estimamos que la USITC podría aducir que la ubicación geográfica del nacimiento o el origen de la evolución imprevista de las circunstancias puede diferir del origen del aumento de las importaciones, pero que no proporcionó una explicación razonada y adecuada a ese respecto.

10.147 El Grupo Especial recuerda que como la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es un requisito previo para la imposición de una medida de salvaguardia, esa demostración debe hacerse con respecto a cada medida de salvaguardia. Aunque la evolución imprevista de las circunstancias ofrezca la misma justificación para varias medidas de salvaguardia, el Grupo Especial considera que la USITC estaba obligada a explicar por qué esto era así y por qué cada uno de los productos específicos objeto de examen se vio afectado por la confluencia de circunstancias imprevistas.

10.148 Sobre la base de lo anterior, el Grupo Especial constata que, habida cuenta de la complejidad de las alegaciones formuladas por la USITC, incluida su argumentación basada en una confluencia de factores económicos, la Comisión no proporcionó una explicación razonada y adecuada de la manera en que la confluencia de circunstancias imprevistas que destacó dio lugar a un aumento de las importaciones en los Estados Unidos de los productos de acero específicamente objeto de examen, causando daños graves a los productores nacionales pertinentes. En consecuencia, no hay necesidad de examinar el resto de los argumentos planteados por los reclamantes, entre ellos si los elementos de hecho apoyaban las constataciones de la USITC concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias.

10.149 Por todos los motivos anteriormente expuestos, el Grupo Especial constata que las constataciones de la USITC concernientes a la evolución imprevista de las circunstancias no constituyen una explicación razonada y adecuada de la manera en que la confluencia de las crisis asiática y de Rusia, junto con la fortaleza de la economía de los Estados Unidos y del dólar estadounidense, dieron lugar realmente a un aumento de importaciones específicas en los Estados Unidos que causaron daños graves a los productores nacionales pertinentes.

10.150 En consecuencia, el Grupo Especial constata que todas las medidas de salvaguardia impugnadas en la presente diferencia son incompatibles con las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias por lo que respecta a la demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

#### D. ALEGACIONES RELATIVAS AL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES

##### 1. Alegaciones y argumentos de las partes

10.151 Las alegaciones y argumentos de las partes concernientes al "aumento de las importaciones" figuran en las secciones VII.F.2-4 *supra*.<sup>5019</sup>

---

<sup>5019</sup> El Grupo Especial es consciente de que algunos de los reclamantes no invocaron el artículo XIX del GATT de 1994 en apoyo de sus alegaciones relativas al aumento de las importaciones. Por consiguiente, el Grupo Especial no ha examinado esas alegaciones sino que, en cambio, se ha centrado en las alegaciones

## 2. Disposiciones de la OMC pertinentes

10.152 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde se establecen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia, dice así:

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

10.153 El párrafo 2 del artículo 4 establece los requisitos operacionales para determinar si se dan las condiciones identificadas en el párrafo 1 del artículo 2. Con respecto al aumento de las importaciones, el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere, en la parte pertinente, que:

"En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán ... el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos ..."

## 3. Análisis del Grupo Especial

a) Las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

10.154 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que un Miembro sólo podrá aplicar a un producto una medida de salvaguardia si ha determinado "que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores ...".

10.155 Todas las partes están de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 2 establece tres condiciones que deben satisfacerse para que pueda imponerse una medida de salvaguardia, y que una de esas condiciones es el "aumento de las importaciones". Las partes discrepan sobre si el párrafo 1 del artículo 2 fija algún umbral, ya sea cuantitativo y/o cualitativo, para esa prescripción del "aumento de las importaciones".

10.156 Los reclamantes se remiten al asunto *Argentina - Calzado (CE)*, donde el Órgano de Apelación afirmó que:

"el aumento de las importaciones debía haber sido 'imprevisto' o 'inesperado' ... A nuestro parecer, la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que 'han aumentado en tal cantidad' no es una determinación

---

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 968

WT/DS248/R, WT/DS249/R,  
WT/DS251/R, WT/DS252/R,  
WT/DS253/R, WT/DS254/R,  
WT/DS258/R, WT/DS259/R  
Página 969

disminución al final del período de investigación pertinente, así como las características, por ejemplo la agudeza y el alcance, del aumento que tuvo lugar antes.

10.164 Para dar un ejemplo extremo, una leve disminución corta y muy reciente no menoscabaría un aumento global si las importaciones se han multiplicado por 10 en años anteriores. A la inversa, para dar un ejemplo extremo opuesto, no puede seguirse afirmando que las importaciones de un producto están aumentando en tal cantidad, o de hecho en *cualquier* cantidad, si en el momento de formularse la determinación la cuantía de las importaciones ha llegado casi a cero o a un nivel inferior al de cualquier momento del período de investigación.<sup>5027</sup>

10.165 El Grupo Especial estima que las autoridades competentes, al investigar si las importaciones han aumentado en el período reciente, y si el aumento de las importaciones está causando daños graves a los productores nacionales de productos nacionales similares o directamente competidores, están obligadas a tener en cuenta las *tendencias* de las importaciones a lo largo del período de investigación, como sugiere el párrafo 2 a) del artículo 4.<sup>5028</sup> Aunque el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que se evalúen "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones ... en términos absolutos y relativos", el Grupo Especial no considera justificado el argumento de que ese ritmo tiene q

10.168 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no hay criterios absolutos por lo que respecta a

Apelación en *Argentina - Calzado (CE)*, si el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar con causar daños graves a los productores nacionales pertinentes.

b) Datos correspondientes a todo el año 2001

10.172 Los reclamantes aducen que la USITC pasó por alto las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, es decir, los datos correspondientes a todo el año 2001 (incluidos los últimos seis meses siguientes al final del período de investigación), e insisten en que cuando la USITC, en febrero de 2002, actualizó su informe y completó su determinación, se disponía de datos correspondientes a todo el año 2001. Según los Estados Unidos, consideraciones jurídicas y prácticas fundamentales deberían llevar al Grupo Especial a rechazar la tentativa de los reclamantes de ampliar el período de investigación integrando datos correspondientes a todo el año 2001 que no figuran en el expediente de la investigación de la USITC iniciado a principios de julio de 2001.

10.173 El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que no puede pedirse a una autoridad competente que tenga en cuenta datos y pruebas de los que no dispone en el momento en que formula su determinación.<sup>5032</sup> En este caso, la determinación en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, la determinación sobre el aumento de las importaciones, la relación de causalidad y el daño grave, fue formulada por la USITC en octubre de 2001. En esa fecha no habría habido posibilidad alguna de disponer de datos para todo el año 2001. Además, esos datos guardaban relación con acontecimientos que (al menos parcialmente) tuvieron lugar *después* de la determinación. El hecho de que nuevos datos se hagan públicos después de haberse formulado una determinación no obliga a formular una nueva determinación que sustituya a la ya formulada. Lo que el Presidente hizo en 2002 no fue una "determinación" en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque el Presidente no determinó que el aumento de las importaciones estaba causando daños graves a los productores nacionales pertinentes. En consecuencia, los datos sobre volúmenes de importación correspondientes a la segunda mitad de 2001 no eran pertinentes para la cuestión de si se había producido un "aumento de las importaciones" con respecto a las determinaciones formuladas por la USITC en octubre de 2001.

10.174 En consecuencia, el Grupo Especial procederá a evaluar las constataciones de la USITC sobre el aumento de las importaciones de cada producto objeto de examen sobre la base de los datos de que la USITC disponía al final del período de investigación, es decir, al finalizar junio de 2001. Por consiguiente, el Grupo Especial no tendrá en cuenta los datos concernientes a la segunda mitad de 2001.<sup>5033</sup>

---

<sup>5032</sup> Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Hilados de algodón*, párrafo 71: "No obstante, la debida diligencia de un Miembro no puede incluir el examen de pruebas que no existían, por lo que no cabía la posibilidad de que fueran tomadas en cuenta cuando el Miembro formuló su determinación. La demostración por un Miembro de que las importaciones en su territorio de un determinado producto han aumentado en tal cantidad que causan un perjuicio grave (o una amenaza real de perjuicio grave) a la rama de producción nacional sólo puede basarse en hechos y pruebas existentes en el momento en que se formuló la determinación. Debido al carácter urgente de una investigación de esa naturaleza, cabe que el Miembro no pueda aplazar su determinación para tener en cuenta pruebas de las que sólo podría disponer en una fecha posterior. Incluso una determinación sobre la existencia de una amenaza de perjuicio grave ha de basarse necesariamente en proyecciones extrapoladas de los datos *existentes*." Véase también el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 150 y 172.

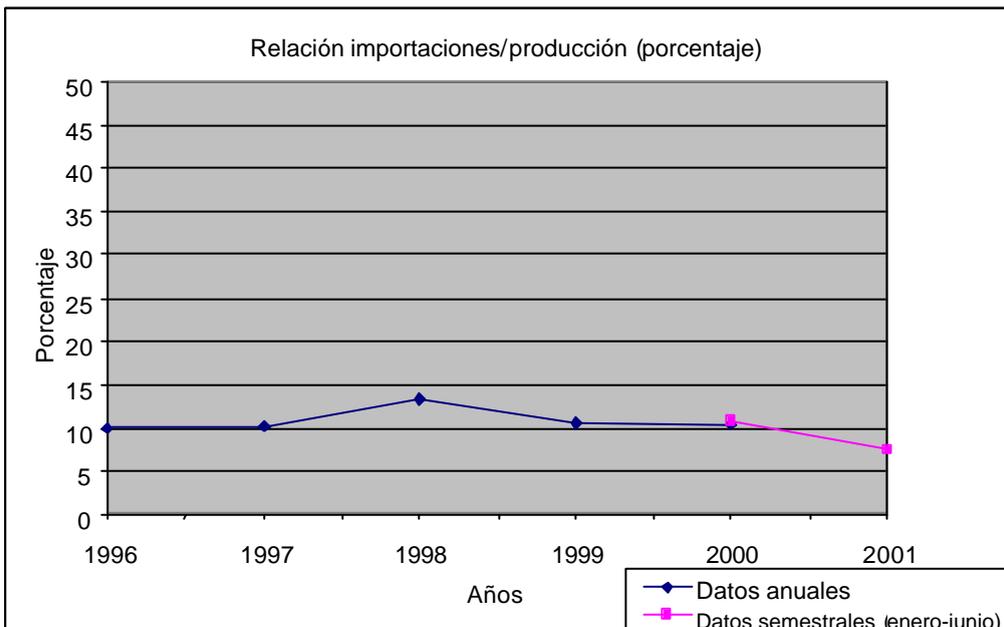
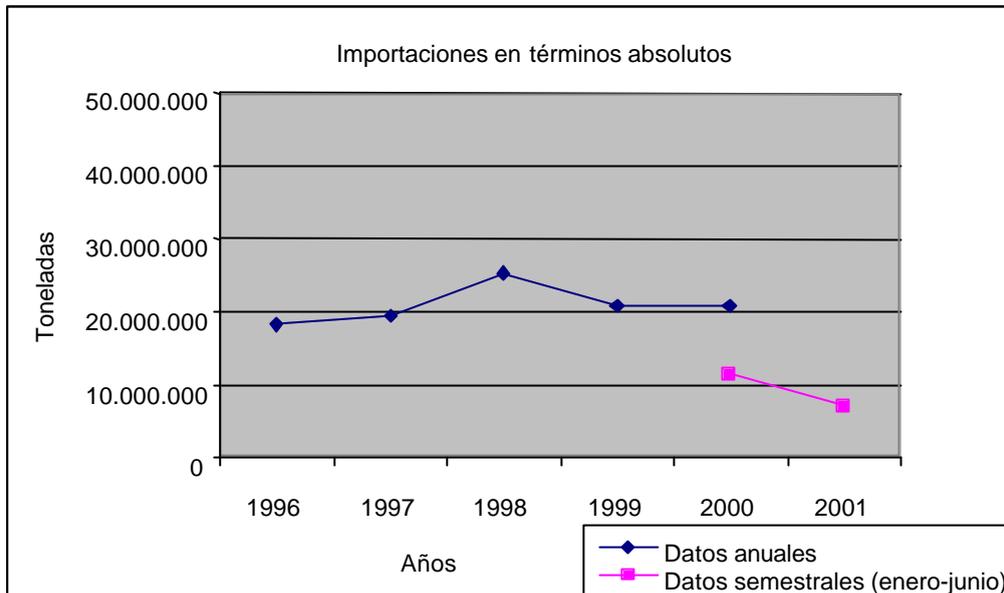
<sup>5033</sup> El Grupo Especial recuerda que un Miembro sólo puede imponer una medida de salvaguardia en la medida y por la duración necesarias para reparar el daño grave causado por el aumento de las importaciones.



las importaciones aumentó de 18,4 millones de toneladas cortas en 1996 a 20,9 millones de toneladas cortas en 2000, un aumento del 13,7 por ciento.<sup>5036</sup> El total de las importaciones disminuyó de 11,5 millones de toneladas cortas en el período intermedio de 2000 a 6,9 millones de toneladas cortas en el de 2001.<sup>5037</sup> La relación entre las importaciones y la producción nacional (incluida la producción para consumo cautivo) también aumentó durante el período de investigación, del 10 por ciento en 1996 al 10,5 por ciento en 2000.<sup>5038</sup> Las importaciones también aumentaron en relación con las expediciones comerciales nacionales. El total de las importaciones fue equivalente al 32,6 por ciento de las expediciones comerciales nacionales en 2000, frente a un 31,5 por ciento en 1996.<sup>5039</sup> En el período intermedio de 2001 el total de las importaciones fue equivalente al 22,7 por ciento de las expediciones comerciales nacionales.<sup>5040</sup>

Observamos que en 1998, el punto intermedio del período completo de cinco años examinado, se produjo un aumento rápido y espectacular de las importaciones, que alcanzaron su límite máximo no sólo en términos absolutos sino también como porcentaje de la producción estadounidense. Las importaciones de ciertos productos laminados planos de acero al carbono totalizaron 25,3 millones de toneladas cortas, un aumento del 37,5 por ciento sobre los niveles de 1996.

3a8C.183-5.2550BD /F.,0841 Tc 0.8966 Tw (lamin  
de 42 del período completo de cir



ii) Alegaciones y argumentos de las partes

10.180 Los argumentos de las partes relativos a las constataciones de la USITC figuran en las secciones VII.F.4 y 5 a) *supra*.

iii) Análisis del Grupo Especial

Importaciones en términos absolutos

10.181 El Grupo Especial estima que la determinación de la USITC sobre el aumento de las importaciones de CCFRS, tal como se publicó en su informe<sup>5043</sup>, no contiene una explicación

<sup>5043</sup> Informe de la USITC, páginas 49-50.

adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación. La USITC reconoció que el aumento más acusado tuvo lugar en el período que finalizó en 1998, y que a partir de ese año las importaciones disminuyeron, en 1999 y 2000, hasta llegar a niveles casi tan bajos como el de 1996. La USITC también observó la disminución importante entre el período intermedio de 2000 y el de 2001 (de 11,5 a 6,9 millones de toneladas cortas)<sup>5044</sup>, pero aparentemente no se centró en este período más reciente, o no lo tomó en cuenta, al concluir que las importaciones "siguen siendo significativamente más altas ... que al comienzo del período".<sup>5045</sup> Dada la agudeza e importancia de esta disminución más reciente, el Grupo Especial no cree que la determinación publicada en el Informe de la USITC<sup>5046</sup> contenga una explicación razonada y adecuada de la manera en que los elementos de hecho respaldan la determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando".

10.182 Es muy probable que el aumento que tuvo lugar hasta 1998 pudiera considerarse entonces como un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero el Grupo Especial no tiene necesidad de pronunciarse sobre ese punto porque ese aumento, en sí mismo, ya no era lo bastante reciente en el momento de formularse la determinación. En otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, considerado en sí mismo y a la luz de la posterior dismin  
la luz de la posterior dismin

Especial no cree que la explicación publicada por la USITC en su informe<sup>5050</sup> sea lo bastante adecuada y razonada para respaldar una conclusión de que las importaciones de CCFRS, como proporción de la producción nacional, "están aumentando".

10.185 El Grupo Especial tampoco necesita pronunciarse sobre si el aumento de las importaciones en relación con la producción nacional que tuvo lugar hasta 1998 podía considerarse un aumento que satisfacía los criterios establecidos en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque, en cualquier caso, ese aumento, en sí mismo, no era lo bastante reciente en la fecha de la determinación. En otras palabras, el aumento que tuvo lugar hasta 1998, considerado en sí mismo y a la luz de la posterior disminución, no ofrece una base fáctica suficiente para respaldar una determinación de que "las importaciones de CCFRS están aumentando" formulada en octubre de 2001.

### Conclusión

10.186 En consecuencia, el Grupo Especial constata que el Informe de la USITC no proporcionó una explicación adecuada y razonada de la manera en que los elementos de hecho respaldaban la determinación de que las importaciones de CCFRS "estaban aumentando", contrariamente a lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de que "las importaciones de ese producto ... han aumentado en (tal) cantidad".

10.187 El Grupo Especial observa que las partes también han hecho comunicaciones concernientes a la cuestión de si las importaciones de los diversos productos comprendidos en la denominación CCFRS, considerados individualmente, han aumentado. Sin embargo, la USITC no formuló una determinación sobre productos individuales dentro del grupo CCFRS. La USITC sólo formuló su determinación sobre el aumento de las importaciones con respecto a una categoría definida como CCFRS.<sup>5051</sup> Esta es la determinación, en virtud de la cual se han adoptado medidas de salvaguardia contra las importaciones de CCFRS, que se examina en esta diferencia. Por tanto, en aplicación de la norma de examen del Grupo Especial, éste no analizará artículos individuales comprendidos en la denominación CCFRS.<sup>5052</sup>

b) Productos de acero fundido con estaño

i) *Las constataciones de la USITC*

10.188 Por lo que respecta al aumento de las importaciones de productos de acero fundido con estaño, la USITC determinó lo siguiente:

"Constatamos que se ha satisfecho el criterio normativo del aumento de las importaciones. Constatamos que las importaciones totales<sup>5053</sup> de productos de acero

---

<sup>5050</sup> Informe de la USITC, páginas 49-50.

<sup>5051</sup> Informe de la USITC, volumen I, página 49. Véase también Informe de la USITC, volumen I, página 25.

<sup>5052</sup> Tomamos nota de las alegaciones de los reclamantes de que el contingente arancelario impuesto a los desbastes constituye una medida diferenciada de la impuesta al resto de CPLPAC. El Grupo Especial no examinará aquí esas alegaciones y argumentos, dado que la USITC formuló su determinación sobre la base de CPLPAC como un único producto, que incluía los desbastes.

<sup>5053</sup> (Nota original). Incluidas las importaciones procedentes de países partes en el TLCAN.

fundido con estaño han aumentado tanto en términos reales como en relación con la producción nacional durante el período de investigación.<sup>5054</sup> En términos reales, las importaciones aumentaron de 444.684 toneladas cortas en 1996 a un máximo de 698.543 toneladas cortas en 1999, y aunque disminuyeron hasta 580.196 toneladas cortas en 2000, el aumento global de 1996 a 2000 fue del 30,5 por ciento.<sup>5055</sup> Las importaciones de productos de acero fundido con estaño totalizaron 263.091 toneladas cortas en el período intermedio de 2001, un 11,1 por ciento menos que en el período intermedio de 2000.<sup>5056</sup> La relación entre las importaciones y la producción nacional aumentó durante el período de investigación, del 12 por ciento al 17,4 por ciento en 2000.<sup>5057</sup> La relación entre las importaciones y la producción fue del 20,1 por ciento cuando las importaciones alcanzaron su nivel máximo en 1999.<sup>5058, 5059</sup>

10.189 Las tendencias de las importaciones, tanto en términos absolutos como en términos relativos, se exponen en los siguientes gráficos, que ilustran los datos en los que se apoyó la USITC<sup>5060</sup>:

---

<sup>5054</sup> (Nota original). Reconocemos que los datos oficiales de importación de productos estañados, que se utilizan en nuestro examen, sobrestiman hasta cierto punto las importaciones objeto de la presente investigación porque incluyen productos estañados excluidos expresamente de la solicitud. Por ejemplo, utilizando los datos conjuntos de los declarantes, las importaciones de productos estañados aumentaron de 414.013 toneladas cortas en 1996 a un máximo de 642.353 toneladas cortas en 1999, y disminuyeron hasta 491.836 toneladas cortas en 2000. El aumento global de 1996 a 2000 fue del 18,8 por ciento. Véase el Apéndice 2 de la Solicitud y *Joint Respondents' Tin Mill Prehearing Brief*, 5-7.

<sup>5055</sup> (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros FLAT-10 y FLAT-C-8.

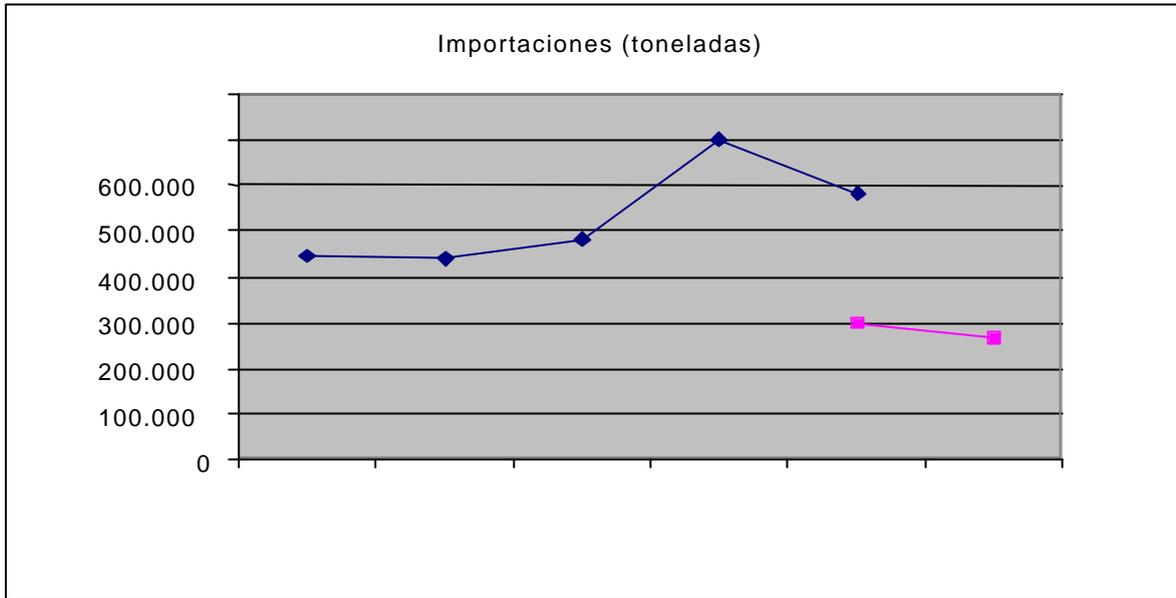
<sup>5056</sup> (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadros FLAT-10 y FLAT-C-8.

<sup>5057</sup> (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro FLAT-10. Las importaciones de productos estañados representaron un 17,7 por ciento de la producción nacional en 2001 (datos provisionales), comparado con un 17,1 por ciento en 2000 (datos provisionales). *Ibid.* En la declaración conjunta se alegó que si los productos estañados excluidos de la solicitud se restaran de los datos oficiales de importación, la relación entre las importaciones objeto de examen y la producción nacional aumentaría del 11,2 por ciento en 1996 a un máximo del 18,5 por ciento en 1999, para disminuir hasta un 14,8 por ciento en 2000. *Joint Respondents' Tin Mill Prehearing Brief*, 7.

<sup>5058</sup> (Nota original). Informe Confidencial e Informe Público, cuadro FLAT-10.

<sup>5059</sup> Informe de la USITC, página I-71.

<sup>5060</sup> Los datos representados en los dos gráficos siguientes figuran en el informe de la USITC, concretamente en el cuadro FLAT-10, página FALT-14, y en el cuadro FLAT C-8. Como se puede observar en los gráficos, los datos correspondientes a 2001 no se han "anualizado", y se han dejado en su forma bruta. El Grupo Especial considera que ese formato es suficiente para llegar a una conclusión sobre las tendencias de las importaciones en el pasado más reciente, por lo que no se pronuncia sobre si, y en qué forma, esos datos semestrales pueden "anualizarse", cuestión sobre la cual hay desacuerdo entre las partes.





de la OMC por lo que respecta a la estructura de sus procesos internos de adopción de decisiones<sup>5067</sup>, del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, del artículo 11 del ESD y de nuestra norma de examen se desprende claramente que las autoridades competentes siempre tienen que dar una explicación razonada y adecuada de sus determinaciones y demostraciones. Si no lo hacen, los grupos especiales no pueden confirmar la medida. El Grupo Especial no ve en qué modo el Informe de la USITC, tal como es, puede ofrecer una explicación lógica de la medida impuesta a los productos de acero fundido con estaño y de la manera en que se satisfacen las condiciones para su imposición, en este caso el aumento de las importaciones. Nada permite a las partes interesadas (y tampoco al Grupo Especial) identificar cuál de las diversas e incompatibles constataciones de varios miembros de la Comisión constituye la base para la imposición de la medida de salvaguardia a los productos de acero fundido con estaño.

10.195 El Grupo Especial observa que en este caso no se trata de que un Miembro publique opiniones dbase par02.4057 Tw (permite a las partes iUodpo Especial TD -estaño.) Tj 378reresadas (m4aquetc -0.(b