



**INDONESIA - SALVAGUARDIA SOBRE DETERMINADOS
PRODUCTOS DE HIERRO O ACERO**

INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Reclamaciones del Taipei Chino y Viet Nam

1.1. El 12 de febrero de 2015 el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu (Taipei Chino) solicitó la celebración de consultas con Indonesia de conformidad con los artículos 1 y 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹ El 1º de junio de 2015, Viet Nam solicitó la celebración de consultas con Indonesia de conformidad con las mismas disposiciones.²

1.2. En ambas reclamaciones, las medidas objeto de consulta se describieron como sigue³:

- a. El derecho específico impuesto por Indonesia como medida de salvaguardia a las importaciones de productos laminados planos de hierro o acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, chapados o revestidos de aleaciones de aluminio y cinc, con un contenido de carbono inferior al 0,6%, en peso, de espesor inferior o igual a 1,2 mm, comprendidos en el código 7210.61.11.00 del Sistema Armonizado (SA).
- b. La notificación presentada por Indonesia al Comité de Salvaguardias de la OMC de la constatación de existencia de amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones y la propuesta de imposición de una medida de salvaguardia.
- c. El hecho de que Indonesia no diera una oportunidad para la celebración de consultas sobre la información pertinente relativa a la medida de salvaguardia, con inclusión de la medida propuesta y su fecha de introducción, antes de la imposición efectiva de la medida.

1.3. Se celebraron consultas entre el Taipei Chino e Indonesia el 16 de abril de 2015, y entre Viet Nam e Indonesia el 28 de julio de 2015. Dichas consultas no permitieron resolver las diferencias.

1.2 Establecimiento y composición del Grupo Especial

1.4. El Taipei Chino y Viet Nam solicitaron por separado, el 20 de agosto de 2015 y el 15 de septiembre de 2015, respectivamente, que se estableciera un grupo especial de conformidad con el párrafo 7 del artículo 4 y el artículo 6 del ESD, el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XXIII del GATT de 1994.⁴

1.5. En su reunión de 28 de septiembre de 2015, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un Grupo Especial en respuesta a la solicitud presentada por el Taipei Chino en el documento WT/DS490/2 de conformidad con el artículo 6 del ESD.⁵ En su reunión de 28 de octubre de 2015, el OSD estableció otro Grupo Especial en respuesta a la solicitud presentada por Viet Nam en el documento WT/DS496/3, de conformidad con el artículo 6 del ESD. En esa misma reunión, el OSD decidió que el Grupo Especial establecido en la reunión de 28 de septiembre de 2015 en el asunto WT/DS490 examinara también la diferencia WT/DS496, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del ESD.⁶

¹ Solicitud de celebración de consultas presentada por el Taipei Chino, WT/DS490/1 (solicitud de consultas del Taipei Chino).

² Solicitud de celebración de consultas presentada por Viet Nam, WT/DS496/1 (solicitud de consultas de Viet Nam).

³ Solicitud de consultas del Taipei Chino, párrafo 5; y solicitud de consultas de Viet Nam, párrafo 5.

⁴ Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por el Taipei Chino, WT/DS490/2; y solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Viet Nam, WT/DS496/3.

⁵ OSD, Acta de la reunión celebrada en el Centro William Rappard el 28 de septiembre de 2015 (distribuida el 23 de noviembre de 2015), WT/DSB/M/368.

⁶ OSD, Acta de la reunión celebrada en el Centro William Rappard el 28 de octubre de 2015 (distribuida el 20 de enero de 2016), WT/DSB/M/369.

1.6. El mandato del Grupo Especial es el siguiente:

Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados invocados por las partes en las diferencias, el asunto sometido al OSD por el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu en el documento WT/DS490/2 y por Viet Nam en el documento WT/DS496/3, y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.⁷

1.7. El 1º de diciembre de 2015, el Taipei Chino y Viet Nam solicitaron al Director General que estableciera la composición del Grupo Especial de conformidad con el párrafo 7 del artículo 8 del ESD. El 9 de diciembre de 2015, el Director General procedió a establecer la composición del Grupo Especial, que es la siguiente:

Presidenta: Sra. Luz Elena Reyes de la Torre

Miembros: Sr. José Pérez Gabilondo
Sr. Guillermo Valles

2 CONSTATACIONES

2.1 Introducción

2.1. Una cuestión fundamental que se plantea en la presente diferencia es si el derecho específico aplicado por Indonesia a las importaciones de galvanume en virtud del Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 es una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Aunque ambas partes sostienen, si bien por razones un tanto diferentes, que la medida impugnada es una medida de salvaguardia comprendida en el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias, sus argumentos nos han llevado a la conclusión de que, para cumplir nuestra labor de hacer "una evaluación objetiva del asunto"⁸, tenemos que examinar esta cuestión por nosotros mismos, en lugar de limitarnos a basarnos en las posiciones contrapuestas de las partes. Una vez hecho esto, hemos llegado a la conclusión de que el derecho específico en litigio en la presente diferencia *no* es una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la sección siguiente explicamos los motivos por los que hemos llegado a esa conclusión, antes de evaluar el fundamento de la alegación subsidiaria de los reclamantes de que la aplicación por Indonesia del derecho específico, *como medida independiente*, es incompatible con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.

2.2. Aunque no adoptamos posición alguna en relación con el fundamento de las alegaciones formuladas por los reclamantes contra el derecho específico *como medida de salvaguardia*, analizamos sus alegaciones específicas sobre la incompatibilidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y con los párrafos 1 a) y 2 del artículo XIX del GATT de 1994 en la sección final de nuestras constataciones, donde identificamos *hechos* pertinentes para la evaluación de sus alegaciones en lo que se refiere a las constataciones del KPPI, la realización de la investigación por el KPPI y la decisión de Indonesia de imponer el derecho específico. Sin embargo, como hemos llegado a la conclusión de que el derecho

⁷ *Indonesia - Salvaguardia sobre determinados productos de hierro o acero*, nota relativa a la constitución del Grupo Especial, WT/DS490/3-WTDS496/4, párrafo 2.

⁸ Observamos, en particular, que la labor que nos corresponde de conformidad con el artículo 11 del ESD incluye la obligación de hacer una evaluación objetiva de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados invocados en la presente diferencia. Ciertamente, "la estructura y lógica fundamental" de un acuerdo abarcado puede requerir que los grupos especiales determinen *si* una medida está comprendida en el ámbito de aplicación de determinada disposición o acuerdo abarcado, *antes* de pasar a evaluar la compatibilidad de esa medida con cualesquiera obligaciones sustantivas establecidas en esa disposición o acuerdo abarcado". (Informe del Órgano de Apelación, *China - Partes de automóviles*, párrafo 139). Véanse también, por ejemplo, los informes del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.58; y *Estados Unidos - Juegos de azar*, párrafo 6.250; y los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones*, párrafo 119; y *Canadá - Automóviles*, párrafo 151.

específico *no* es una medida de salvaguardia, no entramos a examinar el fundamento jurídico de esas alegaciones.⁹

2.2 La cuestión de si el derecho específico impuesto a las importaciones de galvalume constituye una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias

2.2.1 Definición de "medida de salvaguardia"

2.3. El artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias especifica que por "medidas de salvaguardia" "[se] entend[erá] las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". El texto del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, que es el apartado pertinente del artículo XIX en este contexto, dice 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 ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.*¹⁰

2.4. De este texto se deduce claramente que las "medidas previstas" en el párrafo 1 a) del artículo XIX son medidas que *suspenden una obligación del GATT y/o suprimen o modifican una concesión otorgada en virtud del GATT* en situaciones en las que, como resultado de los compromisos de un Miembro en el marco de la OMC y de una evolución de las circunstancias que era "imprevista" en el momento en que contrajo esos compromisos, "las importaciones" de un producto en el territorio de un Miembro "han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores".¹¹ El texto del párrafo 1 a) del artículo XIX también establece claramente que esas medidas deben dar lugar a la suspensión, el retiro o la modificación de una obligación o concesión contraída en virtud del GATT para un fin concreto, esto es, deben mantenerse "en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño".

2.5. Por consiguiente, no *toda* medida que suspenda, retire o modifique una obligación o concesión contraída en virtud del GATT estará comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 a) del artículo XIX; antes bien, solo constituirán "medidas de salvaguardia" las medidas que suspendan, retiren o modifiquen una obligación o concesión contraída en virtud del GATT de la que un Miembro considere que debe quedar temporalmente eximido para actuar del modo necesario para prevenir o reparar un daño grave. Por ejemplo, cuando se han cumplido todas las condiciones para imponer una "medida de salvaguardia", un Miembro puede optar por suspender las obligaciones que le correspondan en virtud del artículo XI del GATT de 1994 por un período de tiempo y restringir el volumen de las importaciones a un nivel que prevenga o repare el daño grave a su rama de producción nacional *de una manera que de otro modo sería incompatible* con la prohibición de aplicar restricciones cuantitativas que establece dicho artículo. La suspensión de las obligaciones del Miembro que impone la medida en virtud del artículo XI le permitirían de ese modo "reajust[ar] temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones"¹², a fin de prevenir o reparar el daño grave. Si no existiera una obligación que impide al Miembro

⁹ Véase *infra*, párrafos 7.45-7.47.

¹⁰ Sin cursivas en el original.

¹¹ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 93 y 94; y *Corea - Productos lácteos*, párrafos 86 y 87.

¹² Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 94; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 87.

adoptar medidas correctivas, obviamente no sería necesario eximir a ese Miembro de un compromiso contraído en el marco de la OMC y, por tanto, no habría nada que "reajustar temporalmente".

2.6. De ello se deduce, por consiguiente, que uno de los rasgos que definen las "medidas previstas" en el párrafo 1 a) del artículo XIX (es decir, las medidas de salvaguardia) es la suspensión, el retiro o la modificación de una obligación o concesión contraída en virtud del GATT que *impide a un Miembro imponer una medida en la medida que sea necesaria para prevenir o reparar un daño grave*, en una situación en la que se satisfacen todas las condiciones para imponer una medida de salvaguardia.

2.7. Observamos que determinadas constataciones del Grupo Especial que examinó la diferencia *República Dominicana - Medidas de salvaguardia* indican que las "medidas previstas" en el párrafo 1 a) del artículo XIX se pueden definir por una característica más. En particular, el Grupo Especial que examinó dicha diferencia constató que las palabras "obligación" y "concesión" que figuran en la parte final del párrafo 1 a) del artículo XIX se refieren a las "obligaciones" y "concesiones" de la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX¹³, lo que implica que el párrafo 1 a) del artículo XIX contempla la suspensión de una obligación o una concesión contraída en virtud del GATT cuyo efecto haya tenido como consecuencia de algún modo un aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave. Los reclamantes están de acuerdo con esta implicación, y afirman que "de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo XIX, un Miembro de la OMC puede suspender una obligación contraída en virtud del GATT, siempre que haya demostrado que el efecto de esa obligación tuvo como consecuencia un aumento de las importaciones que causaba o amenazaba causar un daño grave a su rama de producción nacional".¹⁴ No obstante, Indonesia aduce que la obligación del GATT que un Miembro importador decide suspender "puede no" tener que ser siempre la misma obligación que tiene como consecuencia un aumento de las importaciones.¹⁵

2.8. No consideramos que sea necesario que formulemos una constatación sobre esta cuestión de interpretación para resolver la presente diferencia. Estamos convencidos de que nuestro análisis del fundamento de los argumentos de las partes puede hacerse sobre la base del modo de entender la expresión "medidas de salvaguardia" que hemos expuesto *supra*, a saber, que uno de los rasgos que definen una medida de salvaguardia es la suspensión, el retiro o la modificación de una obligación o concesión contraída en virtud del GATT que *impide a un Miembro imponer una medida en la medida que sea necesaria para prevenir o reparar el daño grave*, en una situación en la que se cumplen todas las condiciones para imponer una medida de salvaguardia.

2.2.2 El derecho específico en litigio no suspende, retira ni modifica una obligación pertinente del GATT con el fin de reparar o prevenir un daño grave

2.2.2.1 Ninguna obligación arancelaria vinculante en el marco de la OMC con respecto a las importaciones de galvalume

2.9. Como hemos indicado *supra*¹⁶, Indonesia no tiene ninguna obligación arancelaria vinculante con respecto al galvalume en su Lista de concesiones en el marco de la OMC. Esto significa que, en lo que se refiere a las obligaciones que le corresponden en virtud del artículo II del GATT de 1994, Indonesia es libre de imponer a las importaciones de galvalume la cuantía del derecho que considere adecuada, incluido el derecho específico aplicado mediante el Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014. Indonesia reconoce este hecho, y ha señalado en repetidas ocasiones que la ausencia de una obligación arancelaria vinculante significa que Indonesia "es libre de imponer, aumentar [o] reducir cualquier arancel que afecte al producto en cuestión en cualquier momento y durante cualquier período de tiempo".¹⁷ De hecho, *después* de imponer el derecho específico en litigio, Indonesia elevó unilateralmente el tipo del derecho NMF *ad valorem* sobre las importaciones de galvalume del 12,5%

¹³ Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafo 7.64.

¹⁴ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 1.7.

¹⁵ Respuesta de Indonesia a las preguntas 47 y 48 del Grupo Especial.

¹⁶ Véase *supra*, párrafo 2.3.

¹⁷ Observaciones de Indonesia sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 7; declaración final de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 2.

al 20%.¹⁸ Por consiguiente, las obligaciones de Indonesia en virtud del artículo II del GATT de 1994 no impedían la aplicación del derecho específico a las importaciones de galvalume, lo que implica que el derecho específico no suspendió, retiró ni modificó las obligaciones de Indonesia en virtud del artículo II del GATT de 1994.

2.10. Tras la segunda reunión sustantiva, Indonesia afirmó que las obligaciones arancelarias que contrajo en el marco del ACR ASEAN-Corea (10%) y el Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías de la ASEAN (0%) le impedían "aumentar su arancel" sobre las importaciones de galvalume.¹⁹ Según Indonesia, "la aplicación de los aranceles preferenciales previstos en los ALC suscritos por Indonesia de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994 hace que Indonesia no pueda contrarrestar [el] aumento de las importaciones".²⁰ En consecuencia, Indonesia aduce que la imposición del derecho específico a las importaciones de galvalume originario de países *entre los que se cuentan sus interlocutores en el marco de ACR* significa que "la obligación del GATT suspendida ... es la excepción del GATT prevista en el artículo XXIV del GATT de 1994".²¹

2.11. Consideramos que el artículo XXIV del GATT de 1994 no impone a Indonesia la obligación de aplicar un tipo del derecho concreto a las importaciones de galvalume procedentes de sus interlocutores en el marco de ACR.²² El artículo XXIV del GATT de 1994 es una disposición *permissiva*, que autoriza a los Miembros a desviarse de las obligaciones que les corresponden en virtud del GATT para establecer una unión aduanera y/o una zona de libre comercio, de conformidad con procedimientos específicos.²³ El artículo XXIV no impone a Indonesia ninguna obligación positiva de suscribir acuerdos de libre comercio (ALC) ni de otorgar un nivel determinado de acceso al mercado a sus interlocutores en el marco de ALC por medio de aranceles consolidados. La obligación a la que está sujeta Indonesia de imponer un arancel del 0% a las importaciones de galvalume procedentes de sus interlocutores comerciales de la ASEAN figura en el Acuerdo sobre el Comercio de Mercancías de la ASEAN, no en el artículo XXIV. Análogamente, el establecimiento de un arancel máximo del 10% sobre las importaciones de galvalume procedentes de Corea figura en el Acuerdo de libre comercio ASEAN-Corea, no en el artículo XXIV.²⁴ En otras palabras, los compromisos arancelarios de Indonesia del 0% y el 10% son obligaciones asumidas en el marco de los ALC respectivos, no del Acuerdo sobre la OMC. Por consiguiente, carece de fundamento la afirmación de Indonesia de que el artículo XXIV del GATT de 1994 impedía a sus autoridades elevar los aranceles sobre las importaciones de galvalume y de que por tanto el derecho específico "suspendía" "la excepción del GATT prevista en el artículo XXIV" a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX.

2.2.2.2 Ninguna obligación pertinente en virtud del GATT impide la adopción del derecho específico

2.12. Indonesia argumenta que la imposición del derecho específico también suspendió las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994. En particular, Indonesia sostiene que el derecho específico en litigio suspendió la obligación de Indonesia de otorgar un trato NMF de conformidad con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 porque se aplica con carácter discriminatorio (es decir, a todos los países, salvo los 120 enumerados en el Reglamento

¹⁸ Reglamento N° 97/PMK.010/2015 del Ministro de Hacienda de la República de Indonesia (25 de mayo de 2015) (Prueba documental TPKM/VNM-40). Recordamos que el derecho específico en litigio en la presente diferencia se aplica además de los tipos NMF y preferenciales vigentes sobre el galvalume. (Véase *supra*, párrafo 2.3).

¹⁹ Respuesta de Indonesia a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 18.

²⁰ Observaciones generales de Indonesia sobre las respuestas de los reclamantes a las preguntas formuladas por el Grupo Especial tras la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 8.

²¹ Observaciones generales de Indonesia sobre las respuestas de los reclamantes a las preguntas formuladas por el Grupo Especial tras la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 10.

²² Los reclamantes también son de esta opinión. (Observaciones de los reclamantes sobre la respuesta de Indonesia a las preguntas 47 y 48 del Grupo Especial).

²³ Informe del Órgano de Apelación, *Turquía - Textiles*, párrafo 45.

²⁴ Observaciones de los reclamantes sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 48 del Grupo Especial, párrafo 1.16.

137.1/PMK.011/2014) para cumplir las prescripciones relativas al trato especial y diferenciado del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁵

2.13. Sin embargo, observamos que Indonesia no aduce que el derecho específico suspendió las obligaciones NMF que le corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo I porque el trato especial y diferenciado otorgado para cumplir el párrafo 1 del artículo 9 *era necesario para reparar o prevenir un daño grave*. En efecto, Indonesia reconoce que la exclusión de las importaciones procedentes de los países en desarrollo Miembros que cumplan las condiciones con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 *no está prevista ni concebida para ese fin*²⁶; antes bien, según Indonesia, la exclusión de las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 suspende las obligaciones NMF de Indonesia en virtud del párrafo 1 del artículo I porque esa discriminación es un "*prerrequisito*" jurídico²⁷ para la imposición del derecho específico, que por su parte está previsto para prevenir o reparar el daño grave.²⁸ En otras palabras, Indonesia argumenta que el derecho específico impuesto a las importaciones de galvalume suspendió las obligaciones NMF que le impone el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 porque de otro modo el principio NMF prohibiría la aplicación discriminatoria de ese derecho de la manera *exigida jurídicamente* en el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2.14. Aunque niegan las afirmaciones de Indonesia sobre la compatibilidad de la exclusión de 120 países de la aplicación del derecho específico con el párrafo 1 del artículo 9²⁹, los reclamantes están de acuerdo con la opinión de Indonesia de que el derecho específico suspende las obligaciones NMF que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994. En particular, los reclamantes aducen que el derecho específico suspende esas obligaciones porque se aplica "con carácter selectivo, excluyendo las importaciones procedentes de determinados países (incluidos países en desarrollo y países desarrollados)"³⁰ "con vistas a hacer frente a la amenaza de daño grave 'sufrida' por la rama de producción nacional".³¹ Por consiguiente, los reclamantes mantienen que el derecho específico suspende la obligación NMF de Indonesia porque se aplica con carácter discriminatorio (ya sea de manera compatible o incompatible con el párrafo 1 del artículo 9) y tiene por objeto reparar la amenaza de daño grave cuya existencia se constató en la investigación correspondiente.³²

2.15. No estamos de acuerdo con las partes. A nuestro entender, los argumentos de las partes se basan en una comprensión errónea del párrafo 1 del artículo 9 y su relación con el párrafo 1 a) del artículo XIX. El párrafo 1 del artículo 9 establece lo siguiente:

Países en desarrollo Miembros

²⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 212; observaciones de Indonesia sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 8; y observaciones generales de Indonesia sobre las respuestas de los reclamantes a las preguntas formuladas por el Grupo Especial tras la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 7.

²⁶ Respuesta de Indonesia a las preguntas 51 y 52 del Grupo Especial; observaciones generales de Indonesia sobre las respuestas de los reclamantes a las preguntas formuladas por el Grupo Especial tras la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 10; y observaciones de Indonesia sobre las respuestas de los reclamantes a las preguntas 50 y 51 del Grupo Especial.

²⁷ Observaciones generales de Indonesia sobre las respuestas de los reclamantes a las preguntas formuladas por el Grupo Especial tras la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 24.

²⁸ Respuesta de Indonesia a las preguntas 51 y 52 del Grupo Especial.

²⁹ Los reclamantes alegan que se incluyó a seis países supuestamente *desarrollados* Miembros de la OMC (Bulgaria, Croacia, Hungría, Lituania, Polonia y Rumanía) en la lista de 120 países excluidos de la aplicación del derecho específico. (Segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.132-2.137; declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 7.1-7.5).

³⁰ Observaciones de los reclamantes sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 1.6.

³¹ Observaciones de los reclamantes sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 1.7.

³² Observaciones de los reclamantes sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 1.5-1.7; respuesta de los reclamantes a las preguntas 49, 51 y 52 del Grupo Especial.

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

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

2.16. El párrafo 1 del artículo 9 impone al Miembro importador la obligación de excluir las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros del ámbito de aplicación de las medidas de salvaguardia a fin de otorgar un trato especial y diferenciado, siempre que se cumplan determinadas condiciones.³³ Por consiguiente, por sus términos explícitos, el párrafo 1 del artículo 9 se basa jurídicamente en la premisa de que el Miembro importador tiene la intención de aplicar una *medida de salvaguardia*.

2.17. Recordamos que hemos constatado que el derecho específico sobre las importaciones de galvalume *no* suspende las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del artículo II del GATT de 1994. Asimismo, hemos rechazado la afirmación de Indonesia de que se debería considerar que el derecho específico "suspendió" "la excepción del GATT prevista en el artículo XXIV" a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX. La consecuencia de esas constataciones es que el derecho específico no constituye una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, no se da el prerrequisito fundamental para la aplicación del párrafo 1 del artículo 9, por lo que carece de fundamento la afirmación de Indonesia de que estaba *jurídicamente obligada* a aplicar el derecho específico de la manera exigida por el párrafo 1 del artículo 9.

2.18. En cualquier caso, aun cuando un Miembro *propone* aplicar una medida de salvaguardia³⁴, a nuestro juicio, del hecho de que el párrafo 1 del artículo 9 imponga una *obligación* de aplicar una medida de salvaguardia de manera discriminatoria en favor de las importaciones procedentes de los países en desarrollo Miembros que cumplan las condiciones no se deduce que esa misma medida de salvaguardia, *debido a esa discriminación*, suspenda la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo I de otorgar un trato NMF a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX. Dos son las consideraciones que nos han llevado a esta conclusión.

2.19. En primer lugar, la discriminación que impone el párrafo 1 del artículo 9 (que de otro modo sería incompatible con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994) no está prevista para prevenir o reparar un daño grave, sino para dar a los productores de los países en desarrollo Miembros con derecho a trato especial y diferenciado esencialmente el mismo acceso al mercado del país importador que tenían antes de que se impusiera la medida de salvaguardia. No vemos cómo un comportamiento que *diluye* el efecto protector de una medida de salvaguardia *para otorgar un trato especial y diferenciado* puede dar lugar a la suspensión de las obligaciones NMF que le corresponden a un Miembro en virtud del párrafo 1 del artículo I a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX, dado que el objetivo fundamental del párrafo 1 a) del artículo XIX es permitir a los Miembros "sustraerse" de las obligaciones que les corresponden en virtud del GATT en la medida necesaria para *prevenir o reparar un daño grave a una rama de producción nacional*.³⁵

³³ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 7.175; e informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 129.

³⁴ En este punto recordamos, para evitar confusiones, que ya hemos constatado que el derecho específico *no* constituye una medida de salvaguardia comprendida en el alcance de la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 9.

³⁵ Al articular este punto de vista, no expresamos ninguna opinión sobre hasta qué punto el párrafo 1 a) del artículo XIX puede o no autorizar a un Miembro importador a aplicar una medida sobre una base discriminatoria (que de otro modo sería incompatible con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994), *cuando un Miembro importador considere tal discriminación necesaria para prevenir o reparar un daño grave*. Nuestros planteamientos

2.20. En segundo lugar, recordamos que la Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC estipula que en caso de conflicto entre una disposición del GATT de 1994 y una disposición de otro acuerdo abarcado prevalecerá, en el grado que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo. En nuestra opinión, el efecto de esta norma es que la aplicación discriminatoria de una medida de salvaguardia que exige el párrafo 1 del artículo 9, en la medida en que es incompatible con el principio del trato NMF, es admisible *sin tener que suspender la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994*. De hecho, la cuestión de la suspensión sencillamente no se plantea en este contexto, ya que la obligación que figura en el párrafo 1 del artículo 9 de excluir del ámbito de una medida de salvaguardia las importaciones de países en desarrollo Miembros con derecho a un trato especial y diferenciado prevalece *como cuestión de derecho* frente a la obligación NMF del párrafo 1 del artículo I. Por consiguiente, no hay fundamento jurídico para afirmar que la aplicación discriminatoria de una medida de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 constituye una suspensión del párrafo 1 del artículo I, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX. La facultad de excluir las importaciones de los países en desarrollo Miembros que reúnan las condiciones necesarias del ámbito de aplicación de una medida de salvaguardia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 se deriva del hecho de que la obligación de otorgar un trato especial y diferenciado de esta manera en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias prevalece frente a la obligación de otorgar el trato NMF en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994. No se deriva del párrafo 1 a) del artículo XIX.

2.21. Reconocemos que nuestros planteamientos a este respecto se desvían de determinadas declaraciones y constataciones que formuló el Grupo Especial encargado de la diferencia *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*. En dicha diferencia, el Grupo Especial constató que la aplicación discriminatoria de una medida de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias dio lugar a la suspensión de las obligaciones NMF que correspondían al Miembro importador en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.³⁶ Las partes en la presente diferencia se han basado en esas constataciones en apoyo de sus respectivas posiciones.³⁷ Hemos analizado cuidadosamente las constataciones del Grupo Especial y, en la medida en que dichas constataciones sugieren un resultado diferente en este caso, discrepamos respetuosamente. A nuestro juicio, y por las razones que hemos expuesto en los párrafos precedentes³⁸, la aplicación discriminatoria de una medida de salvaguardia con el fin de otorgar un trato especial y diferenciado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 *no* tiene como consecuencia una suspensión de las obligaciones que corresponden a un Miembro en virtud del párrafo 1 del artículo I, en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

2.22. Llegaríamos a la misma conclusión general aunque constatáramos, como solicitan los reclamantes, que Indonesia incluyó en la lista de países excluidos de la aplicación del derecho específico a seis países *desarrollados* Miembros sin derecho a un trato especial y diferenciado de

se limitan estrictamente a la aplicación discriminatoria de una medida de salvaguardia que puede resultar del cumplimiento del párrafo 1 del artículo 9, que está explícitamente previsto para otorgar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo Miembros con derecho a recibirlo.

³⁶ Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafos 7.70-7.73.

Observamos que los hechos de la diferencia *República Dominicana - Medidas de salvaguardia* eran diferentes a los de la presente diferencia en varios aspectos importantes, entre otras cosas porque se constató que las medidas en litigio en ese procedimiento habían suspendido las obligaciones que correspondían a la República Dominicana no solo en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, *sino también en virtud del párrafo 1 b) del artículo II del GATT de 1994*. Por consiguiente, a diferencia de lo que sucede en la presente diferencia, el Grupo Especial que examinó el asunto *República Dominicana - Medidas de salvaguardia* no tenía que determinar si el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 9 podría ser la *única* base para constatar que una medida concreta (que ya no se ajustaba a la definición de una "medida de salvaguardia" sobre una base separada e independiente) se podía caracterizar como tal, simplemente a causa de la discriminación resultante de la concesión de un trato especial y diferenciado.

³⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 209 y 210; observaciones de Indonesia sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 8; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.132; y declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 7.2.

³⁸ Véase *supra*, párrafos 7.27-7.29. Como hemos explicado en el párrafo 7.27, esta parte de nuestro análisis se basa en la existencia de una medida de salvaguardia comprendida en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 9. Sin embargo, recordamos que ya hemos constatado que el derecho específico *no* constituye una medida de salvaguardia y que, por tanto, Indonesia no estaba obligada a cumplir las prescripciones sobre trato especial y diferenciado del párrafo 1 del artículo 9 al aplicar el derecho específico. (Véase *supra*, párrafos 7.24-7.26).

conformidad con los términos del párrafo 1 del artículo 9.³⁹ Aunque la exclusión de las importaciones de países *desarrollados* Miembros de la aplicación de una *medida de salvaguardia* sería incompatible con el párrafo 1 del artículo 9, de las constataciones que hemos formulado *supra* se deduce claramente que el derecho específico no es una "medida de salvaguardia" con respecto a la cual Indonesia tenía la obligación de cumplir el párrafo 1 del artículo 9. Por consiguiente, la aplicación discriminatoria del derecho específico fue el resultado del punto de vista erróneo de Indonesia según el cual estaba jurídicamente obligada a cumplir el párrafo 1 del artículo 9. En otras palabras, Indonesia excluyó las importaciones de los seis países en cuestión de la aplicación del derecho específico porque consideraba que eran *países en desarrollo Miembros* que cumplían las condiciones necesarias para recibir un *trato especial y diferenciado*.⁴⁰

2.23. De ello se deduce que el comportamiento que según los reclamantes de otro modo estaría prohibido por el párrafo 1 del artículo I (y, por consiguiente, daría lugar a la suspensión de las obligaciones NMF de Indonesia a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX) no se realizó con el fin de prevenir o reparar un daño grave. Indonesia no decidió aplicar el derecho específico a un número limitado de países exportadores porque consideró que era necesario discriminar entre las fuentes de las importaciones de galvalume para prevenir o reparar un daño grave a su rama de producción nacional, sino que la discriminación resultante de la exclusión de los seis países obedeció al *único* propósito de seguir otorgándoles acceso al mercado indonesio de galvalume sin la limitación del derecho específico, *como consecuencia del error de Indonesia al considerar que estaba obligada a cumplir el párrafo 1 del artículo 9*. Una vez más, no alcanzamos a ver cómo la aplicación del derecho específico a las importaciones originarias de todos los países menos seis, excluidos específicamente para mantener un nivel preexistente de acceso al mercado *con el fin de otorgar a esos países un trato especial y diferenciado*, está comprendida en el alcance del tipo de medidas admisibles en virtud del párrafo 1 a) del artículo XIX. Por tanto, aun suponiendo, a efectos de argumentación, que Indonesia excluyó de hecho a seis países *desarrollados* Miembros de la aplicación del derecho específico, la discriminación resultante no significa que se deba caracterizar debidamente el derecho específico como una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2.2.3 Consecuencias del hecho de que el derecho específico se adoptase tras una investigación realizada por la autoridad competente de Indonesia de conformidad con la legislación indonesia en materia de salvaguardias con objeto de cumplir el Acuerdo sobre Salvaguardias

2.24. El derecho específico objeto de la presente diferencia se impuso al término de una investigación iniciada por la autoridad competente de Indonesia encargada de la imposición de medidas de salvaguardia, y realizada de conformidad con la legislación indonesia en materia de salvaguardias. El texto del instrumento jurídico por el que se adoptó el derecho específico, el Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014, describe la medida como un "derecho de salvaguardia". Indonesia notificó la investigación y sus constataciones al Comité de Salvaguardias de conformidad con los apartados a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según los reclamantes, todos esos hechos, considerados en el contexto de su afirmación de que el derecho específico suspende las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994⁴¹,

³⁹ Subrayamos que no formulamos ninguna constatación sobre el fundamento de las afirmaciones de los reclamantes relativas a la supuesta condición de países desarrollados de seis de los países en cuestión, a saber, Bulgaria, Croacia, Hungría, Lituania, Polonia y Rumania.

⁴⁰ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 66; Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 del Ministro de Hacienda de la República de Indonesia relativo a la imposición de un derecho de salvaguardia sobre la importación de productos laminados planos de hierro o acero sin alear (22 de julio de 2014) (Prueba documental IDN-20), página 4 y apéndice; y Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del artículo 9, el párrafo 1 b) del artículo 12, el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (28 de julio de 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (Prueba documental TPKM/VNM-5).

⁴¹ Recordamos que anteriormente hemos desestimado la afirmación de los reclamantes. (Véase *supra*, párrafos 7.23-7.32).

apuntan en la dirección de una constatación de que el derecho específico es una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁴²

2.25. A nuestro juicio, el hecho de que un Miembro iniciase y llevase a cabo una investigación en el marco de su legislación nacional en materia de salvaguardias no significa necesariamente que las medidas impuestas al producto objeto de investigación al final de ese proceso sean "medidas de salvaguardia" en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Aunque *normalmente* cabría esperar que una medida adoptada para prevenir o reparar un daño grave al término de una investigación en materia de salvaguardias fuese una "medida de salvaguardia", sobre todo cuando el instrumento nacional de aplicación describe la medida adoptada como una "medida de salvaguardia", ello no se debería a la existencia de una investigación subyacente conforme a la legislación nacional del Miembro en materia de salvaguardias, ni al hecho de que el Miembro que impone la medida la describa como una medida de salvaguardia. Se debería más bien a la expectativa de que la medida pertinente sea una de las "medidas previstas" en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, que, como hemos indicado *supra*, es una medida que suspende, retira o modifica una obligación o concesión contraída en virtud del GATT que *impide a los Miembros imponer una medida en la medida que sea necesaria para prevenir o reparar un daño grave*, en una situación en la que se cumplen todas las condiciones para imponer una medida de salvaguardia.

2.26. Un Miembro importador que emprende una investigación para determinar la conveniencia de imponer una medida de salvaguardia a las importaciones de un producto concreto no sabe al principio de su investigación si será necesario, y en qué medida, suspender, retirar o modificar una concesión u obligación contraída en virtud del GATT para hacer frente al daño grave supuestamente causado por el aumento de las importaciones. Sin embargo, está claro que, en tanto en cuanto exista la *posibilidad potencial* de responder al supuesto daño grave a la rama de producción nacional por medio de la imposición de una "medida de salvaguardia", el Miembro importador tendría que iniciar y realizar una investigación de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que la imposición de una medida de salvaguardia compatible con la OMC está sujeta al requisito previo de realizar una investigación en materia de salvaguardias compatible con la OMC.

2.27. Por consiguiente, un Miembro importador puede iniciar una investigación en materia de salvaguardias y constatar, al final del proceso, que se cumplen las condiciones para imponer una medida de salvaguardia. En ese punto, el Miembro importador tendrá que determinar si impone una medida y, si lo hace, la forma y el nivel de la medida. El Miembro importador tendrá tres opciones: a) imponer una medida que suspenda, retire o modifique una obligación o concesión contraída en virtud del GATT en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave establecido en la investigación correspondiente y facilitar el reajuste (esto es, imponer una medida de salvaguardia); b) adoptar otra medida compatible con la OMC para hacer frente de otra manera al daño grave establecido en la investigación correspondiente; o c) no realizar ninguna acción ni imponer ninguna medida en absoluto, pese a haber establecido el derecho a hacerlo.

2.28. Cabe esperar que un Miembro importador que haya establecido que se dan las condiciones para imponer una medida de salvaguardia normalmente ejerza su derecho a imponer una medida de salvaguardia. Sin embargo, un Miembro importador que se encuentre en esa situación también puede decidir, a la luz de las constataciones formuladas en la investigación correspondiente y/u otras consideraciones⁴³, no suspender, retirar ni modificar una obligación contraída en virtud del GATT para prevenir o reparar un daño grave.

⁴² Observaciones de los reclamantes sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 1.7 y 1.8; respuesta de los reclamantes a la pregunta 49 del Grupo Especial. Aunque en un principio parece compartir el punto de vista de los reclamantes, Indonesia discrepa de los reclamantes en este punto. (Observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los reclamantes a las preguntas 50 y 51 del Grupo Especial, párrafos 22 y 23).

⁴³ Por ejemplo, razones de interés público, mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pueden hacer que un Miembro decida no imponer una medida de salvaguardia pese a haber establecido el derecho a hacerlo.

2.29. A este respecto, observamos que Indonesia explicó como sigue su decisión de imponer el derecho específico recurriendo a *un proceso que entrañó la realización de una investigación conforme a su legislación en materia de salvaguardias*:

Aunque Indonesia es plenamente consciente de que tiene derecho a modificar de manera unilateral el arancel aplicado, considera que una racionalización y un procedimiento adecuado para aumentar o reducir los aranceles sobre determinados productos son necesarios como base de la política gubernamental. Por este motivo Indonesia ha optado por el procedimiento en materia de salvaguardias.⁴⁴

Entendemos que esta explicación significa que Indonesia decidió realizar una investigación de conformidad con su legislación en materia de salvaguardias y el Acuerdo sobre Salvaguardias *no* porque considerase que estaba jurídicamente obligada por sus obligaciones internacionales a actuar de ese modo para aplicar el derecho específico a las importaciones de galvalume, sino por otras razones relacionadas con la "política gubernamental". Tras recordar que uno de los rasgos característicos de las medidas de salvaguardia es la suspensión, el retiro o la modificación de una obligación o concesión contraída en virtud del GATT que *impide* a un Miembro imponer una medida en la medida que sea necesaria para prevenir o reparar un daño grave, y a la luz de nuestra constatación anterior de que el derecho específico no tiene esa importante característica, la declaración de Indonesia es, a nuestro juicio, un reconocimiento claro de que el derecho específico impugnado en la presente diferencia *no* constituye una medida de salvaguardia en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, *a pesar del hecho de que se impuso después de una investigación realizada conforme a la legislación indonesia en materia de salvaguardias con miras a cumplir el Acuerdo sobre Salvaguardias y se describió como una medida de salvaguardia en el reglamento de aplicación*.

2.30. De lo expuesto *supra* se deduce que aunque la aplicación de una medida de salvaguardia compatible con la OMC está sujeta al requisito previo de realizar una investigación compatible con la OMC, el hecho de que un Miembro importador haya realizado una investigación de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias no significa que cualquier medida adoptada como resultado de las conclusiones de esa investigación suspenda, modifique o retire una obligación o concesión contraída en virtud del GATT y, por tanto, constituya una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como los Miembros son libres de decidir *no* aplicar una medida de salvaguardia, aunque se cumplan todas las condiciones para su aplicación, el mero hecho de que haya realizado una investigación en materia de salvaguardias compatible con la OMC y haya presentado todas las notificaciones necesarias al Comité de Salvaguardias de la OMC no hace que las medidas posteriores de ese Miembro sean una "medida de salvaguardia" a los efectos de las normas de la OMC. En última instancia, no entendemos que los reclamantes discrepen de esta afirmación, ya que ellos mismos han explicado que su posición *no* es que el derecho específico sea una medida de salvaguardia *solamente* porque fue descrita como tal en el reglamento de aplicación y adoptada después de una investigación nacional en materia de salvaguardias notificada al Comité de Salvaguardias de la OMC. Antes bien, los reclamantes han manifestado claramente que consideran que esos hechos respaldan la opinión de que el derecho específico es una medida de salvaguardia si se considera a la luz de su afirmación de que la aplicación discriminatoria del derecho específico por Indonesia, con el fin de otorgar un trato especial y diferenciado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, suspendió las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994⁴⁵, una afirmación que, como recordamos una vez más, hemos rechazado.

2.2.4 Conclusión

2.31. En resumen, hemos constatado que uno de los rasgos que definen las medidas de salvaguardia es la suspensión, el retiro o la modificación de una obligación o concesión contraída en virtud del GATT que *impide a un Miembro imponer una medida en la medida que sea necesaria para prevenir o reparar un daño grave*, en una situación en la que se cumplen todas las condiciones para imponer una medida

⁴⁴ Observaciones de Indonesia sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 7.

⁴⁵ Solicitud de reexamen intermedio presentada por los reclamantes, párrafos 2.11 y 2.12.

de salvaguardia⁴⁶, y que el derecho específico aplicado por Indonesia a las importaciones de galvalume no constituye una medida de ese tipo *por las siguientes razones*:

- a. el derecho específico no suspende, retira ni modifica la aplicación de las obligaciones contraídas por Indonesia en virtud del artículo II del GATT de 1994 a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX⁴⁷;
- b. no hay ningún fundamento para que Indonesia afirme que el artículo XXIV del GATT de 1994 impide a sus autoridades elevar los aranceles sobre las importaciones de galvalume y que, por ese motivo, el derecho específico "suspendió" "la excepción del GATT prevista en el artículo XXIV" a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX⁴⁸;
- c. la aplicación discriminatoria del derecho específico para otorgar un trato especial y diferenciado a 120 Miembros que Indonesia (con razón o sin ella) consideraba países en desarrollo no suspende la obligación de Indonesia de otorgar el trato NMF de conformidad con el párrafo 1 del artículo I del GATT a los fines del párrafo 1 a) del artículo XIX⁴⁹; y
- d. el hecho de que el derecho específico se describiera como una medida de salvaguardia en el reglamento de aplicación y se impusiera después de una investigación realizada de conformidad con la legislación nacional indonesia en materia de salvaguardias, con miras a cumplir las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias (incluidas las prescripciones en materia de notificación), no hace que el derecho específico sea una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵⁰

2.32. Al llegar a esta conclusión, deseamos subrayar que, al contrario de lo que parece indicar Indonesia⁵¹, nuestra constatación de que el derecho específico no es una "medida de salvaguardia" no significa que los Miembros no estén autorizados a aplicar "medidas de salvaguardia" a las importaciones respecto de las cuales sus aranceles estén "sin consolidar". Cualquier Miembro de la OMC que se enfrente a una situación de ese tipo tendría derecho a ejercer los derechos que le confiere el Acuerdo sobre Salvaguardias de prevenir o reparar un daño grave a su rama de producción nacional, siempre que la acción correctiva elegida suspenda, retire o modifique una obligación o concesión pertinente contraída en virtud del GATT con ese fin. Un Miembro cuyo arancel esté "sin consolidar" con respecto a un producto que se enfrente a la competencia de importaciones que supuestamente están causando un daño grave puede, por ejemplo, imponer una medida de salvaguardia en forma de un contingente de importación adecuado, y de ese modo suspender las obligaciones que le corresponden en virtud del artículo XI del GATT de 1994. Naturalmente, una medida de ese tipo tendría que basarse en una investigación y unas conclusiones compatibles con la OMC. Sin embargo, el mero hecho de haber llevado a cabo tal investigación no significa que una acción por lo demás permitida, como un aumento de un arancel sin consolidar, se convierta en una medida de salvaguardia sujeta a examen en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este caso, Indonesia no emprendió ningún curso de acción que suspendió, retiró o modificó ninguna obligación o concesión contraída en virtud del GATT. En consecuencia, por todas las razones expuestas *supra*, constatamos que el derecho específico aplicado por Indonesia a las importaciones de galvalume en virtud del Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 *no* constituye una "medida de salvaguardia" en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁴⁶ Véase *supra*, párrafos 7.12-7.17.

⁴⁷ Véase *supra*, párrafo 7.18.

⁴⁸ Véase *supra*, párrafos 7.19 y 7.20.

⁴⁹ Véase *supra*, párrafos 7.21-7.32.

⁵⁰ Véase *supra*, párrafos 7.33-7.39.

⁵¹ Observaciones de Indonesia sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 2, 6 y 9.

2.3 Alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias y los párrafos 1 a) y 2 del artículo XIX del GATT de 1994

2.33. Indonesia sostiene que la consecuencia de una constatación de que el derecho específico no constituye una medida de salvaguardia debería ser el rechazo de la totalidad de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁵² Los reclamantes no refutan esa implicación, pero no obstante solicitan que se resuelva plenamente el fundamento de sus alegaciones al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias a fin de "hallar una solución positiva" a la presente diferencia.⁵³

2.34. Una vez que hemos concluido que el derecho específico *no* es una medida de salvaguardia en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, nos parece evidente que las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias (así como al amparo de los párrafos 1 a) y 2 del artículo XIX del GATT de 1994) carecen de fundamento jurídico. En consecuencia, desestimamos la totalidad de esas alegaciones. A nuestro juicio, las constataciones y conclusiones que hemos formulado en la sección precedente del presente informe son una base apropiada y suficiente para resolver las cuestiones en litigio en la presente diferencia, de conformidad con nuestro mandato y con el artículo 11 del ESD. Por tanto, no vemos la necesidad de formular constataciones subsidiarias sobre el fundamento jurídico de las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias y de los párrafos 1 a) y 2 del artículo XIX del GATT de 1994.

2.35. No obstante, teniendo en cuenta las características únicas del presente caso⁵⁴, hemos decidido examinar las alegaciones de los reclamantes, pero solo en la medida necesaria para identificar los hechos pertinentes a una evaluación de las alegaciones relativas a las constataciones del KPPI, la realización de su investigación y la decisión de Indonesia de imponer el derecho específico. Habida cuenta de las conclusiones que hemos expuesto *supra*, no examinaremos el fundamento jurídico de las alegaciones de los reclamantes. Por tanto, en las subsecciones siguientes, y para cada uno de los conjuntos de cuestiones planteados por los reclamantes⁵⁵, describiremos en primer lugar los argumentos de las partes y resumiremos la legislación aplicable pertinente (sin formular constataciones sobre las cuestiones de interpretación jurídica que susciten tales argumentos), antes de identificar los hechos pertinentes.

2.3.1 La evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994

2.3.1.1 Argumentos de las partes

2.36. Los reclamantes alegan que la determinación del KPPI es incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque el KPPI llegó erróneamente a la conclusión de que el "incremento súbito de las importaciones" se podía

⁵² Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 41.

⁵³ Observaciones de los reclamantes sobre los párrafos 40 y 41 de la segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 2.2.

⁵⁴ Recordamos que: a) Indonesia llevó a cabo la investigación en cuestión con miras a cumplir las obligaciones que le corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias e impuso el derecho específico basándose en el resultado de esa investigación, pese a que sabía que tenía derecho a elevar el tipo del derecho NMF aplicado a las importaciones de galvalume en cualquier momento y a cualquier nivel, dado que no tiene consolidaciones arancelarias con respecto a ese producto en el marco del artículo II del GATT de 1994; y b) las tres partes siempre han argumentado, desde el principio del presente procedimiento, que el derecho específico es una medida de salvaguardia. Esta es la primera vez que se pide a un grupo especial de solución de diferencias de la OMC que se pronuncie sobre el fundamento de alegaciones de incumplimiento del Acuerdo sobre Salvaguardias en tal situación.

⁵⁵ Toda vez que hemos constatado que la aplicación por Indonesia del derecho específico, *como medida independiente*, es incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 (véase *supra*, párrafos 7.42-7.44), consideramos que para resolver la presente diferencia no es necesario identificar hechos que puedan ser pertinentes para el análisis jurídico de la *alegación subsidiaria formulada por los reclamantes al amparo del párrafo 1 del artículo I* (véase *supra*, párrafo 7.42).

considerar una evolución imprevista de las circunstancias y porque, en cualquier caso, el KPPI: a) no dio una explicación razonada y adecuada de *cuál* fue la evolución imprevista de las circunstancias; b) no explicó *por qué* esa evolución de las circunstancias era una evolución imprevista en el momento en cuestión; c) no *identificó* ninguna obligación contraída en virtud del GATT de 1994 cuyo(s) efecto(s) diesen lugar a un aumento de las importaciones; y d) no estableció debidamente una *conexión lógica* entre la supuesta evolución imprevista de las circunstancias y el efecto o los efectos de la obligación o las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 y el aumento de las importaciones de galvalume.⁵⁶

2.37. Indonesia rechaza las alegaciones de los reclamantes; sostiene que la norma que tenía que cumplir el KPPI al formular sus constataciones no es tan rigurosa como alegan los reclamantes y subraya que la conclusión del KPPI sobre la evolución imprevista de las circunstancias se debe examinar a la luz de la totalidad de las constataciones del KPPI, y que el Grupo Especial no se debe centrar excesivamente en la conclusión. En todo caso, según Indonesia, los reclamantes entendían que la evolución imprevista de las circunstancias fue la crisis financiera mundial de 2008. Indonesia aduce también que, vista la sencillez de los hechos objeto de la investigación de que se trata y teniendo en cuenta que Indonesia es un país en desarrollo, se deduce que el KPPI no estaba obligado a respaldar su determinación de existencia de una evolución imprevista de las circunstancias con análisis económicos complejos para satisfacer las obligaciones de Indonesia.⁵⁷ Además, al responder a las alegaciones formuladas por los reclamantes en relación con el efecto de una obligación contraída en virtud del GATT de 1994, Indonesia hace referencia a los tipos NMF y preferenciales aplicados por Indonesia a las importaciones de galvalume, que se identificaron en el informe de comunicación definitiva del KPPI.⁵⁸

2.3.1.2 Disposiciones jurídicas pertinentes

2.38. 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 ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.

Antes de poder imponer una medida de salvaguardia, los Miembros deben satisfacer las dos cláusulas del párrafo 1 a) del artículo XIX. La primera cláusula establece dos circunstancias cuya existencia se debe demostrar fácticamente antes de poder aplicar cualquier salvaguardia: a) la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias; b) la existencia de una o varias obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994.⁵⁹ El informe publicado por la autoridad competente tiene que demostrar esos dos prerequisites fácticos.⁶⁰ La segunda cláusula establece las "condiciones independientes" que también se deben demostrar para imponer una medida de salvaguardia, entre ellas un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores. La autoridad

⁵⁶ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.17-5.30; declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 2.1-2.3; respuesta de los reclamantes a las preguntas 1-3 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.4-2.28.

⁵⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 53-65; respuesta de Indonesia a las preguntas 8 y 9 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 24-39.

⁵⁸ Respuesta de Indonesia a la pregunta 6 del Grupo Especial, párrafos 3-6.

⁵⁹ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84; e informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.57.

⁶⁰ Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.56.

competente tiene que demostrar la existencia de una "conexión lógica" entre, por un lado, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y las obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994 y, por otro lado, el aumento de las importaciones del producto de que se trata que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador.⁶¹ No es tarea de los grupos especiales identificar los nexos que la autoridad competente no haya demostrado en el informe que haya publicado.⁶²

2.39. Por "evolución imprevista de las circunstancias" se entiende una evolución de las circunstancias "inesperada" en el momento en que el Miembro importador contrajo la obligación pertinente en virtud del GATT.⁶³ El informe publicado por la autoridad competente debe demostrar de qué manera era inesperada esa evolución de las circunstancias.⁶⁴ Una "mera frase en una conclusión, sin un análisis justificativo de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no puede sustituir a una demostración fáctica".⁶⁵ Además, como la autoridad competente tiene que establecer que el aumento de las importaciones *es el resultado de* la evolución imprevista de las circunstancias, un aumento de las importaciones no puede, por definición, constituir una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX.⁶⁶

2.40. La expresión "efecto de las obligaciones [...] contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo" obliga a la autoridad competente a demostrar fácticamente "que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994".⁶⁷

2.41. El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente en la parte pertinente:

Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

Para cumplir esa obligación, la autoridad competente tiene que establecer con suficiente detalle sus constataciones y sus conclusiones fundamentadas en un informe publicado en lo que respecta a todas las cuestiones pertinentes de derecho y de hecho.⁶⁸ Las constataciones y conclusiones de la autoridad competente tienen que estar expuestas en una forma lógica o ser el resultado de un examen lógico del asunto.⁶⁹ La existencia de una evolución imprevista de las circunstancias se puede considerar una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" a los fines de aplicar el párrafo 1 del artículo 3.⁷⁰ Por consiguiente, el párrafo 1 del artículo 3 obliga a la autoridad competente del Miembro a incluir en el informe que publique una "'conclusión fundamentada' respecto de la 'evolución imprevista de las circunstancias'".⁷¹

⁶¹ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 72; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 315-319; e informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóbiles para el transporte de personas*, párrafos 7.83 y 7.96.

⁶² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 322.

⁶³ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 93; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86.

⁶⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 71-73; e informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.134.

⁶⁵ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Duraznos en conserva*, párrafo 7.33.

⁶⁶ Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóbiles para el transporte de personas*, párrafo 7.83.

⁶⁷ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 91; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 287.

⁶⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 287.

⁷⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 290 y 326; e informe del Grupo Especial, *Chile - Sistema de bandas de precios*, párrafo 7.137.

⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 76.

2.3.1.3 Hechos pertinentes

2.42. Las constataciones del KPPI en lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias figuran en tres párrafos del informe de comunicación definitiva. El KPPI llega a la conclusión de que el "incremento súbito de las importaciones" de galvalume constituye una "evolución imprevista de las circunstancias", tras describir el supuesto impacto de los dos factores siguientes en el comercio internacional de galvalume: a) la crisis financiera mundial de 2008; y b) un cambio en las preferencias de Indonesia en lo que a materias primas se refiere, de la madera al acero ligero.⁷²

2.43. En el informe de comunicación definitiva se señala que la crisis financiera mundial de 2008 hizo que disminuyese la demanda de importaciones de galvalume *fuera de Indonesia*, lo que dio lugar a una *desviación del comercio* de otros mercados de importación al mercado indonesio, debido al crecimiento económico de Indonesia, superior al promedio mundial.⁷³ Asimismo, se afirma que un cambio en las preferencias del mercado interno en lo que a materias primas se refiere (de la madera al acero ligero) tuvo el efecto de *augmentar* la demanda indonesia de importaciones de galvalume "en consonancia con el crecimiento de la rama de producción de laminados".⁷⁴ Sobre la base de esas consideraciones, el KPPI llega a la conclusión en el párrafo final de su análisis de que "se considera que el incremento súbito de las importaciones durante el período objeto de la investigación ... constituye una evolución imprevista de las circunstancias".⁷⁵

2.44. Aunque las partes no discrepan en cuanto a si la crisis financiera mundial de 2008 efectivamente tuvo lugar, dicha crisis no se describe en detalle ni aparece identificada explícitamente en el informe de comunicación definitiva como una evolución imprevista de las circunstancias. Antes bien, como hemos indicado, el KPPI declaró que el "incremento súbito de las importaciones" fue la "evolución imprevista de las circunstancias". Las constataciones del KPPI en los párrafos pertinentes del informe de comunicación definitiva no hacen referencia específica a ningún dato, estadística, comunicación o estudio subyacente que respalden las diversas afirmaciones formuladas acerca de: a) las supuestas consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008 en el comercio internacional de galvalume; b) el crecimiento económico de Indonesia por encima del promedio mundial; o c) el cambio en las preferencias en lo que a materias primas se refiere. En este sentido, la constatación de existencia de evolución imprevista de las circunstancias formulada por el KPPI se basa en afirmaciones no fundamentadas.

2.45. En relación con la identificación de las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del GATT de 1994, observamos que los tipos NMF y preferenciales en vigor con respecto a las importaciones de galvalume durante el período objeto de la investigación figuran en el cuadro 3 del informe de comunicación definitiva. No se menciona el hecho de que Indonesia no tiene ninguna obligación arancelaria vinculante en el marco de la OMC con respecto al galvalume. Además, en el informe de comunicación definitiva no consta ninguna consideración específica de ninguna obligación de Indonesia en el marco del GATT de 1994.

2.3.2 Aumento de las importaciones

2.3.2.1 Argumentos de las partes

2.46. Los reclamantes alegan que Indonesia actuó de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no formular una determinación adecuada de si las importaciones de galvalume "han aumentado" en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave (la determinación de "aumento de las importaciones" formulada por

⁷² Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafos 52-54.

⁷³ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 52.

⁷⁴ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 53.

⁷⁵ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 54.

el KPPI), y al imponer posteriormente la medida de salvaguardia impugnada sobre la base de esa determinación de "aumento de las importaciones".⁷⁶

2.47. Los reclamantes sostienen que los hechos y circunstancias que rodean la investigación sobre el galvalume impugnada demuestran que Indonesia actuó de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud de esas disposiciones por dos razones, fundamentalmente. En primer lugar, porque la constatación de "aumento de las importaciones" que formuló el KPPI se basó en datos de importación correspondientes a un período objeto de la investigación que finalizó 15 meses antes de su determinación sustantiva, sin que se explicara por qué unos datos correspondientes a ese período objeto de la investigación supuestamente remoto constituían una base adecuada para formular tal constatación; y, en segundo lugar, porque esa misma constatación de "aumento de las importaciones" sirvió de base para justificar la imposición de la medida de salvaguardia impugnada aproximadamente 19 meses después de que finalizara el período objeto de la investigación, sin que se explicara por qué unos datos correspondientes a ese período objeto de la investigación supuestamente remoto constituían una base adecuada para adoptar esa decisión.⁷⁷

2.48. Indonesia sostiene que el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece un "umbral numérico específico" para el lapso entre, por un lado, el final del período objeto de la investigación y, por otro, las fechas en las que el Miembro formula la determinación sustantiva de aumento de las importaciones en una investigación en materia de salvaguardias o decide imponer una medida de salvaguardia. Además, Indonesia señala que, a diferencia de lo que sucede en el caso del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Salvaguardias no dice nada sobre la duración máxima de las investigaciones en materia de salvaguardias, con lo que deja a los Miembros cierto grado de flexibilidad para decidir exactamente en qué momento aplicar una medida de salvaguardia tras la publicación de los resultados de una investigación.⁷⁸

2.49. Indonesia aduce además que la sugerencia de los reclamantes de que se tengan en cuenta los datos del primer semestre de 2013 estaría en contradicción con el objetivo de acelerar la investigación, ya que, al tener en cuenta datos nuevos, el KPPI tendría que actualizar y verificar no solo su análisis sobre el aumento de las importaciones, sino también otros requisitos pertinentes. Por consiguiente, Indonesia sostiene que la aplicación de la sugerencia de los reclamantes resultaría sin duda alguna en que se necesitaría más tiempo (o, si no, el mismo tiempo) para completar la investigación. Además, Indonesia establece un paralelo entre los hechos de la investigación sobre el galvalume y los hechos en litigio en la diferencia *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, en la que el Grupo Especial constató que un lapso de 16 meses entre el final del período objeto de la investigación y la fecha de la determinación sustantiva de la autoridad competente fue suficiente para establecer que el aumento de las importaciones era *lo bastante reciente*. En contraposición, Indonesia afirma que el lapso transcurrido entre el final del período objeto de la investigación y la fecha de la determinación sustantiva en la investigación relativa al galvalume fue de solo 15 meses, algo que, a juicio de Indonesia, debería ser aceptable teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: a) la condición de país en desarrollo de Indonesia; b) el hecho de que el KPPI tuviera que realizar 10 investigaciones en materia de salvaguardias entre 2013 y 2014; c) el hecho de que durante el período en cuestión se sustituyese al presidente del KPPI y al Ministro de Comercio; d) el hecho de que ninguna parte interesada solicitase en ningún momento al KPPI que actualizase los datos de importación; y e) que, en cualquier caso, los datos de importación oficiales de 2013 no estuvieron disponibles hasta el 4 de agosto de 2014.⁷⁹ Según Indonesia, la demora entre la fecha de

⁷⁶ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.35-5.55. De manera separada, Viet Nam alega que *como consecuencia* de los supuestos incumplimientos del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT y el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, Indonesia también actuó de manera incompatible con los párrafos 2 a) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. (Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 5.56).

⁷⁷ Declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 3.1-3.6; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.33-2.46; y declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 3.1-3.10.

⁷⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 86-88 y 92.

⁷⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 90 y 93-95; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 29 y 30; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 44, 53 y 56-59; declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 31-35, 37 y 38;

la determinación sustantiva del KPPI y la fecha de la decisión del Ministro de Comercio de Indonesia de aplicar la medida de salvaguardia también se puede justificar objetivamente por los diversos procedimientos internos que hubo que seguir antes de que el Ministro de Comercio pudiese adoptar la decisión de aplicar la medida de salvaguardia.⁸⁰

2.50. Sin embargo, en opinión de los reclamantes, Indonesia se basa erróneamente en las constataciones del Grupo Especial, ya que los elementos de hecho de esa diferencia son muy diferentes de los que tenemos ante nosotros. En particular, los reclamantes argumentan que, en el asunto *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, el Grupo Especial constató que el Japón no había presentado argumentos específicos que indicasen que la investigación había llevado más tiempo de lo necesario; además, subrayó el hecho de que "las autoridades competentes estuvieron activamente ocupadas [con el Japón] hasta el final de la investigación", y "public[aron] un aviso específico sobre la prórroga de la investigación".⁸¹ En cambio, los reclamantes argumentan que, en la presente diferencia, "los lapsos de tiempo en cuestión eran 'anormales' debido a varios factores burocráticos que retrasaron la publicación del informe de comunicación definitiva"; "el KPPI tuvo acceso a los datos sobre el volumen de las importaciones correspondientes, al menos, al primer semestre de 2013, pero fueron ignorados"; "Indonesia no publicó ningún aviso acerca del retraso y la prórroga posibles de la investigación"; e Indonesia no "colaboró activamente con los países exportadores en el transcurso de la investigación".⁸²

2.3.2.2 Disposiciones jurídicas pertinentes

2.51. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

Un Miembro solo 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.⁸³

Se ha interpretado que el texto subrayado del párrafo 1 del artículo 2 (y el texto paralelo que aparece en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994) significa que el aumento de las importaciones observado en una determinación que da derecho a aplicar una medida de salvaguardia tiene que ser "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un 'daño grave'".⁸⁴ Además, la expresión inglesa "*is being imported*" [en la versión española "han aumentado"], que también figura tanto en el párrafo 1 a) del artículo XIX como en el párrafo 1 del artículo 2, expresa la necesidad de seleccionar un período objeto de la investigación "que sea lo suficientemente reciente para proporcionar una indicación razonable de las tendencias actuales de las importaciones".⁸⁵ Por consiguiente, el análisis de un aumento de las importaciones que constituye el aspecto principal de una investigación en materia de salvaguardias se tiene que basar en datos de un período objeto de la investigación que finalice en un pasado muy reciente y sea lo suficientemente representativo de las corrientes de importación actuales.⁸⁶

respuesta de Indonesia a las preguntas 57 y 59 del Grupo Especial; y observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los reclamantes a las preguntas 60 y 61 del Grupo Especial.

⁸⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 99; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 31; y respuesta de Indonesia a la pregunta 59 del Grupo Especial.

⁸¹ Declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 3.7 (donde se cita el informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.176).

⁸² Declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 3.8.

⁸³ No se reproduce la nota de pie de página; sin subrayar en el original.

⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 131.

⁸⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 147.

⁸⁶ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, nota 130; y *Estados Unidos - Neumáticos (China)*, párrafo 146.

2.52. No hay criterios absolutos ni abstractos para determinar si el análisis de la autoridad competente cumple esta prescripción. Es preciso hacer una evaluación caso por caso, teniendo en cuenta los hechos y circunstancias pertinentes en lo que se refiere al mercado y al producto, entre otros factores.⁸⁷ Además, el aumento de las importaciones tiene que ser "lo bastante reciente" en relación no solo con la determinación sustantiva formulada por la autoridad competente en la investigación subyacente, sino también con la decisión del Miembro de aplicar una medida de salvaguardia.⁸⁸

2.3.2.3 Hechos pertinentes

2.53. Indonesia inició la investigación en materia de salvaguardias el 19 de diciembre de 2012.⁸⁹ El análisis del aumento de las importaciones que hizo el KPPI se basó en datos sobre el volumen de las importaciones de un período objeto de la investigación que abarcó 5 años y terminó el 31 de diciembre de 2012. La investigación concluyó aproximadamente 15 meses más tarde, el 31 de marzo de 2014⁹⁰, y el Ministro impuso el derecho específico en virtud del Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 cuatro meses más tarde, el 22 de julio de 2014, aproximadamente 19 meses después de que finalizara el período objeto de la investigación.⁹¹ El Presidente del KPPI cambió durante el curso de la investigación, el 25 de junio de 2013.⁹²

2.54. La determinación de aumento de las importaciones formulada por el KPPI se basó en datos oficiales del volumen de las importaciones de un período objeto de la investigación que finalizó el 31 de diciembre de 2012, elaborados por la Oficina de Estadística de Indonesia. Dicha Oficina publicó oficialmente los datos sobre el volumen de las importaciones correspondientes al último año civil del período objeto de la investigación (2012) el 2 de agosto de 2013⁹³, unos siete meses antes de que se publicara el informe de comunicación definitiva del KPPI. La Oficina publicó los datos sobre el volumen de las importaciones del año civil 2013 el 4 de agosto de 2014.⁹⁴ Los datos de las importaciones en los que se basó la solicitud de iniciación de la investigación en materia de salvaguardias incluyen datos del primer semestre del año civil 2012, cuya fuente es, según se indica expresamente, la Oficina de Estadística de Indonesia.⁹⁵ Sin embargo, Indonesia afirma que la Oficina de Estadística de Indonesia no publica oficialmente estadísticas semestrales de importación por países.⁹⁶

2.55. Ninguna parte interesada solicitó al KPPI que ampliase el período objeto de investigación durante el curso de la misma. Sin embargo, el último contacto entre el KPPI y los exportadores del Taipei Chino y Viet Nam antes del informe de comunicación definitiva se produjo en una audiencia pública celebrada el 23 de abril de 2013⁹⁷, casi un año antes de que se completase la investigación, el

⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 358-360.

⁸⁸ Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafos 7.172 y 7.173.

⁸⁹ OMC, Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la iniciación de un proceso de investigación y a los motivos del mismo, G/SG/N/6/IDN/22 (Prueba documental TPKM/VNM-2), página 1.

⁹⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 94; e informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), página 30.

⁹¹ Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 del Ministro de Hacienda de la República de Indonesia relativo a la imposición de un derecho de salvaguardia sobre la importación de productos laminados planos de hierro o acero sin alear (22 de julio de 2014) (Prueba documental IDN-20), página 6. El Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 fue "establecido" por el Ministro de Hacienda de la República de Indonesia el 7 de julio de 2014; fue "promulgado" por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la República de Indonesia el 15 de julio de 2014; y entró en vigor el 22 de julio de 2014.

⁹² Respuesta de Indonesia a la pregunta 59 del Grupo Especial, párrafo 38.

⁹³ Respuesta de Indonesia a la pregunta 15 del Grupo Especial, párrafo 24; y Estadísticas oficiales de importación de Indonesia correspondientes a 2012 (Prueba documental IDN-40).

⁹⁴ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 54; y fecha de publicación de las estadísticas relativas a los datos de importación de 2013 (Prueba documental IDN-43).

⁹⁵ Solicitud de aplicación de una medida de salvaguardia (resumen no confidencial), 12 de diciembre de 2012 (Prueba documental TPKM/VNM-11), sección E.

⁹⁶ Respuesta de Indonesia a la pregunta 57 del Grupo Especial, párrafo 36.

⁹⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 94; y respuesta de los reclamantes a la pregunta 11 del Grupo Especial.

31 de marzo de 2014. El exportador vietnamita, el Hoa Sen Group, fue informado oralmente por el KPPI del resultado de la investigación alrededor del 22 de abril de 2014 y en esa misma fecha solicitó consultar una versión no confidencial del informe de comunicación definitiva.⁹⁸ El KPPI envió por correo electrónico una copia de la versión no confidencial del informe de comunicación definitiva al Hoa Sen Group el 20 de mayo de 2014.⁹⁹ El Hoa Sen Group presentó al KPPI sus observaciones sobre el informe de comunicación definitiva el 3 de junio de 2014. En esas observaciones no se impugnaba el período objeto de investigación en la investigación correspondiente.¹⁰⁰

2.56. La legislación indonesia establece un proceso interno de toma de decisiones para la imposición de salvaguardias una vez el KPPI ha finalizado su investigación y ha formulado una recomendación al Ministro de Comercio. Con arreglo a dicho proceso, el Ministro de Comercio tiene que informar al Ministro de Hacienda de la decisión de imponer un derecho de salvaguardia en el plazo de 30 días laborables desde la recepción de la carta con la recomendación del KPPI.¹⁰¹ Sin embargo, antes de hacerlo, el Ministro de Comercio tiene que enviar la recomendación del KPPI a varios ministerios del Gobierno indonesio para que analicen si la imposición del derecho de salvaguardia se ajusta al interés nacional. La legislación indonesia prevé que los ministerios consultados presenten sus "consideraciones" al Ministro de Comercio en el plazo de 14 días laborables¹⁰²; en caso de no hacerlo, "se considerará" que los ministerios pertinentes están de acuerdo con la recomendación del KPPI.¹⁰³ El Ministro de Hacienda dispone de 30 días laborables desde la recepción de la carta del Ministro de Comercio para publicar un decreto con el fin de aplicar la medida de salvaguardia propuesta.

2.57. Tras publicar el informe de comunicación definitiva el 31 de marzo de 2014, el KPPI envió una carta al Ministro de Comercio el 10 de abril de 2014 en la que recomendaba la imposición del derecho específico de conformidad con los resultados de la investigación pertinente. Dicha carta dio inicio al proceso interno de toma de decisiones contemplado en la legislación indonesia, que al final dio lugar a la imposición del derecho específico. El Ministro de Comercio remitió las recomendaciones del KPPI a los ministerios pertinentes el 21 de abril de 2014.¹⁰⁴ El 12 de mayo de 2014 se celebró una reunión entre el Ministerio Coordinador de Asuntos Económicos, el Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Asuntos Industriales, el Ministerio de Comercio y el KPPI para analizar el "interés nacional".¹⁰⁵ Tras dicha reunión, el Ministro de Comercio envió una carta al Ministro de Hacienda el 26 de mayo de 2014 en relación con la medida de salvaguardia propuesta.¹⁰⁶ Los días 20 y 24 de junio de 2014 se celebraron sendas reuniones "técnicas" del "Equipo de Aranceles" entre funcionarios de los Ministerios de Comercio, Hacienda e Industria.¹⁰⁷ El Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 fue "establecido" por el Ministro de Hacienda de la República de Indonesia el 7 de julio de 2014; fue "promulgado" por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la República de Indonesia el 15 de julio de 2014; y entró en vigor el 22 de julio de 2014.¹⁰⁸

⁹⁸ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 11 del Grupo Especial; y carta de fecha 22 de abril de 2014 del abogado del Hoa Sen Group al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-16).

⁹⁹ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 11 del Grupo Especial; y correo electrónico de fecha 20 de mayo de 2014 del KPPI dirigido al abogado del Hoa Sen Group (Prueba documental TPKM/VNM-18).

¹⁰⁰ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 51; y carta de fecha 3 de junio de 2014 del abogado de Hoa Sen en la que se presentan observaciones sobre el informe de comunicación definitiva del KPPI (Prueba documental IDN-42).

¹⁰¹ Reglamento N° 34 del Gobierno, de 2011, relativo a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, artículo 84(5), GR 34/2011 (Prueba documental IDN-6).

¹⁰² Reglamento N° 34 del Gobierno, de 2011, relativo a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, GR 34/2011 (Prueba documental IDN-6), artículo 84(2).

¹⁰³ Reglamento N° 34 del Gobierno, de 2011, relativo a las medidas antidumping, compensatorias y de salvaguardia, GR 34/2011 (Prueba documental IDN-6), artículo 84(3).

¹⁰⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, cuadro 1, párrafo 30.

¹⁰⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, cuadro 1, párrafo 30.

¹⁰⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, cuadro 1, párrafo 30.

¹⁰⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, cuadro 1, párrafo 30.

¹⁰⁸ Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 del Ministro de Hacienda de la República de Indonesia relativo a la imposición de un derecho de salvaguardia sobre la importación de productos laminados planos de hierro o acero sin alear (22 de julio de 2014) (Prueba documental IDN-20).

2.3.3 Amenaza de daño grave

2.3.3.1 Argumentos de las partes

2.58. Los reclamantes alegan que el análisis del daño grave y la determinación de la existencia de amenaza de daño grave que hizo el KPPI son incompatibles con el párrafo 1 del artículo 3, y los párrafos 1 a), 1 b), 2 a) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. En esencia, los reclamantes presentan las tres líneas de argumentación siguientes en apoyo de sus alegaciones: en primer lugar, el informe de comunicación definitiva no incluye ningún análisis ni constatación de si había una "clara inminencia" de un daño grave¹⁰⁹ para establecer que la rama de producción nacional estaba sufriendo una amenaza de daño grave; en segundo lugar, el KPPI no examinó el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones *en relación con la producción nacional*¹¹⁰; y, en tercer lugar, el KPPI no facilitó una explicación razonada y adecuada de sus constataciones, ya que no analizó debidamente varios factores de manera individual y colectiva, como las tendencias de las cuotas de mercado, la utilización de la capacidad, la producción cautiva, las existencias, la producción, la productividad y el empleo.¹¹¹

2.59. Indonesia rechaza las críticas que hacen los reclamantes de la determinación de la existencia de amenaza de daño grave formulada por el KPPI. Aunque no se refiere a ningún análisis ni constatación concretos del informe de comunicación definitiva en lo que respecta a la "clara inminencia" de un daño grave, Indonesia sostiene que de las constataciones del KPPI se deducía claramente que "estaba a punto de producirse un daño grave de no ser por la aplicación de la medida de salvaguardia".¹¹² Además, Indonesia sostiene que el informe de comunicación definitiva muestra que el KPPI examinó todos los factores de daño obligatorios de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, incluidos el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trataba *en relación con el consumo nacional*. Según Indonesia, el KPPI no estaba obligado a examinar el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones *en relación con la producción*.¹¹³ Indonesia aduce que, para que tenga sentido la diferencia textual entre el párrafo 1 del artículo 2 (que se centra en un aumento de las importaciones "en relación con la *producción nacional*") y el párrafo 2 a) del artículo 4 (que obliga a la autoridad investigadora a evaluar el aumento de las importaciones en "términos relativos", sin definir la noción de "términos relativos"), no debería entenderse la expresión "términos relativos" que figura en el párrafo 2 a) del artículo 4 en el sentido de que limita la comparación del aumento de las importaciones a la *producción nacional*.¹¹⁴ Indonesia sostiene además que el informe de comunicación definitiva contiene una explicación razonada y adecuada de cómo *la totalidad* de los diversos factores

¹⁰⁹ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.57, 5.88-5.90 y 5.92; y segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.74 y 2.75.

¹¹⁰ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.70-5.75; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.50-2.59; y respuesta de los reclamantes a las preguntas 18 y 19 del Grupo Especial. Según los reclamantes, debería entenderse que, en el contexto del párrafo 1 del artículo 2, la evaluación del aumento de las importaciones en "términos relativos" exigida en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias significa que el análisis del daño grave de la autoridad competente debe entrañar un examen del grado en que las importaciones aumentaron *en relación con la producción nacional*.

¹¹¹ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.77-5.87; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.60-2.73; respuesta de los reclamantes a las preguntas 16, 17 y 70 del Grupo Especial; y observaciones de los reclamantes sobre la respuesta de Indonesia a las preguntas 64, 65 y 67 del Grupo Especial.

¹¹² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 139; respuesta de Indonesia a la pregunta 22 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 71-75.

¹¹³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 124 y 125; y respuesta a las preguntas 26 y 27 del Grupo Especial. Indonesia aduce, entre otras cosas, que el hecho de que no haya referencias textuales a la "producción nacional" en la obligación que figura en el párrafo 2 a) del artículo 4 de evaluar el aumento de las importaciones "en términos relativos" significa que la autoridad competente tiene la facultad discrecional de determinar la conveniencia de examinar las importaciones en relación con la producción nacional y/o el consumo nacional en cualquier investigación.

¹¹⁴ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 128, 130 y 131; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 41.

de daño respaldaba la conclusión general del KPPI de que el aumento de las importaciones de galvalume amenazaba causar un daño grave a la rama de producción nacional.¹¹⁵

2.3.3.2 Disposiciones jurídicas pertinentes

2.60. Los conceptos "daño grave" y "amenaza de daño grave" aparecen definidos del siguiente modo en el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

- a) se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
- b) se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas[.]

2.61. El texto claro de los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 4 establece que una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se debe basar en una constatación de que hay una clara inminencia de un daño grave, esto es, un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional. Se ha interpretado que la expresión daño grave significa un "criterio muy estricto" de daño, "mucho más estricto" que el criterio de daño importante contemplado en el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC.¹¹⁶ La diferencia entre una constatación de la existencia de un "daño grave" y una constatación de la existencia de una "amenaza de daño grave" no es una cuestión de grado o importancia del propio daño, sino que consiste en si el daño ya se está produciendo o, pese a no estar produciéndose en la actualidad, se producirá pronto. En otras palabras, mientras que una constatación de la existencia de "daño grave" implica que ya se ha materializado un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional, una determinación de la existencia de "amenaza de daño grave" significa que esa situación aún no se ha producido, pero que hay una "clara inminencia".¹¹⁷

2.62. Al formular una determinación de la existencia de una *amenaza* de daño grave, la autoridad competente debe demostrar, basándose en hechos, no en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, que es muy probable que se produzca un daño grave en un futuro muy próximo. En el párrafo 2 a) del artículo 4 se identifican varios factores que se deben evaluar a tal fin. La disposición en cuestión establece lo siguiente:

En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

2.63. En el contexto de una determinación de la existencia de una *amenaza* de daño grave, la evaluación basada en hechos exigida en el párrafo 2 a) del artículo 4 "debe proporcionar la base para una proyección de que existe un elevado grado de probabilidad de que se produzca un daño grave a la rama de producción nacional en un futuro muy próximo".¹¹⁸ Los datos correspondientes al final del

¹¹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 134-138; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 81-84; y respuesta de Indonesia a las preguntas 64-68 del Grupo Especial.

¹¹⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafos 124-126.

¹¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 125.

¹¹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 136.

período objeto de la investigación aportarán "una base esencial y, por lo general, más fiable"¹¹⁹ para formular esa determinación. No basta sencillamente con comparar la situación final, en particular cuando se evalúan el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos.¹²⁰ Sin embargo, cualquier tendencia a corto plazo ligada a los datos más recientes se debe examinar en el contexto de las tendencias a más largo plazo del período objeto de la investigación en su totalidad.¹²¹ Por consiguiente, la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave formulada por la autoridad competente se tiene que basar en una evaluación que tenga en cuenta y otorgue la importancia adecuada a los datos correspondientes al período objeto de la investigación en su totalidad.

2.64. Análogamente, aunque el párrafo 2 a) del artículo 4 exige que la existencia de daño se determine sobre la base de un examen de al menos todos los factores enumerados¹²², no todos ellos tienen que mostrar necesariamente una evolución negativa. De la definición de "daño grave" se deduce que, en última instancia, lo que hay que demostrar es que la *situación general* de la rama de producción nacional ha experimentado un menoscabo significativo, no simplemente que determinados factores pertinentes muestren un declive.¹²³ En consecuencia, cuando la evaluación de los factores de daño de la autoridad competente revela una evolución tanto negativa como positiva, hay que presentar una explicación razonada y adecuada de por qué la totalidad de los factores demuestra que la *situación general* de la rama de producción nacional ha experimentado un menoscabo significativo.¹²⁴

2.3.3.3 Hechos pertinentes

2.65. Los análisis del daño y los efectos en los precios realizados por el KPPI figuran en los párrafos 40-51 del informe de comunicación definitiva¹²⁵, donde se examinan diversos factores, entre ellos el ritmo del aumento de las importaciones en términos absolutos, la participación de los solicitantes y las importaciones en el mercado interno, y los cambios en el nivel de las existencias, las ventas, la producción, la capacidad de producción, los costos de producción, los precios de venta, la productividad, las ganancias y el empleo de los solicitantes. La determinación de la existencia de daño formulada por el KPPI no contiene constataciones en lo que respecta a la cuantía ni el ritmo del aumento de las importaciones *en relación con la producción nacional*. Sin embargo, el KPPI analizó el ritmo de aumento de las importaciones en relación con el consumo nacional.¹²⁶

2.66. En la determinación formulada por el KPPI se identifican varios indicadores que muestran tendencias positivas a lo largo del período objeto de la investigación; así, por ejemplo, la constatación de que la "tendencia" del consumo nacional fue un aumento del 34% entre 2008 y 2012, mientras que las "tendencias" de la producción, las ventas y los niveles de empleo de los solicitantes fueron aumentos de, respectivamente, el 32%, el 29% y el 16% durante ese mismo período.¹²⁷ La capacidad instalada de los solicitantes "aumentó significativamente" debido al "comienzo del funcionamiento efectivo" de una de las empresas solicitantes en 2011 y al hecho de que otra empresa solicitante

¹¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 137.

¹²⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 129.

¹²¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 138.

¹²² Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 136 y 137.

¹²³ Informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 139; y *Estados Unidos - Cordero*, nota 86.

¹²⁴ Informe del Grupo Especial, *República Dominicana - Medidas de salvaguardia*, párrafos 7.304-7.314.

¹²⁵ La sección introductoria del informe de comunicación definitiva muestra que, a los fines del análisis del daño grave, el KPPI definió la rama de producción nacional investigada tomando como referencia a los dos solicitantes, que constató que representaban el 77% de la producción nacional total del producto similar. (Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 8).

¹²⁶ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 41.

¹²⁷ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), cuadros 8, 9 y 14 y párrafos 43-44 y 49. Los valores porcentuales aparecen etiquetados como "tendencias" en los cuadros pertinentes, pero en los párrafos correspondientes se describen como "aumentos", "disminuciones", o "descensos", sin llegar a ser identificados como "tendencias". Indonesia ha explicado que los valores considerados "tendencia" del período objeto de la investigación se determinaron utilizando la función LOGEST de Excel. (Respuesta de Indonesia a la pregunta 23 del Grupo Especial).

añadiere capacidad, en ambos casos "en previsión del aumento del consumo nacional".¹²⁸ Se obtuvieron ganancias en dos de los cinco años del período objeto de la investigación (2010 y 2011), mientras que en los otros tres se comunicaron pérdidas.¹²⁹

2.67. En la determinación formulada por el KPPI también se identifican varios indicadores de resultados que mostraban tendencias negativas, como la "tendencia" seguida por las existencias de los solicitantes, que aumentaron un 75%, y la "tendencia" de los precios de venta de los solicitantes, que bajaron un 4,5% a lo largo del período objeto de la investigación¹³⁰, mientras que los precios de importación subvaloraron los precios de venta de los solicitantes todos los años, salvo 2008.¹³¹ Como hemos señalado, se registraron pérdidas en tres de los años del período objeto de la investigación¹³², y el empleo cayó entre 2011 y 2012.¹³³ El informe de comunicación definitiva también pone de manifiesto que los solicitantes estaban funcionando a menos del 100% de la utilización de la capacidad y en todo momento por debajo de los niveles de producción que se habían fijado como objetivo para cada uno de los años del período objeto de la investigación.¹³⁴

2.68. En lo que se refiere a la participación en el mercado, el informe de comunicación definitiva señala que la "tendencia" de la parte del consumo interno correspondiente a los solicitantes marcó un descenso del 4% durante el período objeto de la investigación, mientras que la "tendencia" de la parte correspondiente a las importaciones registró un aumento del 6% durante el mismo período. Las pruebas presentadas por los reclamantes derivadas de la información incluida en el informe de comunicación definitiva y la Prueba documental IDN-41 muestran que fue entre 2010 y 2012 cuando más aumentó la cuota de mercado de los solicitantes en relación con las importaciones y con otros productores nacionales.¹³⁵ En otras palabras, la cuota de mercado de los solicitantes creció a un ritmo más rápido que la de las importaciones y la de otros productores nacionales al final del período objeto de la investigación. Esas mismas pruebas muestran también que la cuota de mercado de los solicitantes entre 2010 y 2012 fue inferior a la registrada en 2008 y 2009. Además, la cuota de mercado de las importaciones aumentó todos los años, a excepción de 2008-2009.

2.69. Indonesia niega la exactitud de las pruebas presentadas por los reclamantes, y afirma que no reflejan las cifras reales utilizadas en el análisis confidencial del KPPI.¹³⁶ Sin embargo, Indonesia no ha revelado las cifras reales utilizadas por el KPPI y en sus comunicaciones solo hace referencia a las cifras indexadas, no confidenciales, identificadas en el informe de comunicación definitiva. A la luz de la información que figura en la Prueba documental IDN-41 y de la explicación que dan los reclamantes de su método de cálculo¹³⁷, entendemos que las pruebas presentadas por los reclamantes en la Prueba documental TPKM/VNM-35 (ICC) reflejan con exactitud cifras que, *desde un punto de vista matemático*, parecen haber sido la base de las cifras indexadas utilizadas en el análisis no confidencial del KPPI.

2.70. Durante la investigación, una asociación de importadores de galvalume afirmó que una de las empresas solicitantes (PT. NS Bluescope Indonesia) producía galvalume principalmente para su propia producción cautiva de galvalume *pintado*, lo cual causó un déficit en el suministro interno del producto objeto de la investigación.¹³⁸ El KPPI respondió confirmando que Bluescope producía galvalume tanto

¹²⁸ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 44.

¹²⁹ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), cuadro 13.

¹³⁰ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), cuadros 12 y 15 y párrafos 47 y 50. (Los valores porcentuales aparecen etiquetados como "tendencias" en los cuadros pertinentes, pero en los párrafos correspondientes se describen como "aumentos", "disminuciones", o "descensos", sin llegar a ser identificados como "tendencias").

¹³¹ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 50.

¹³² Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 48.

¹³³ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 49.

¹³⁴ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), cuadro 11 y párrafo 46.

¹³⁵ Nuevo cálculo de los volúmenes de venta y las cuotas de mercado de las importaciones y de los productos de los solicitantes (Prueba documental TPKM/VNM-35) (ICC), cuadros 2 y 3.

¹³⁶ Respuesta de Indonesia a la pregunta 64 del Grupo Especial, párrafo 39; y observaciones de Indonesia sobre la respuesta de los reclamantes a la pregunta 69 del Grupo Especial, párrafo 44.

¹³⁷ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 69 del Grupo Especial.

¹³⁸ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 25.b.

"desnudo" como "pintado". Sin embargo, el KPPI señaló que "esos productos se producían con arreglo a un pedido de fabricación y un plan de producción diferentes" y que el "proceso de producción de esos productos también era diferente".¹³⁹ En el informe de comunicación definitiva no se dice nada más sobre la medida en que los solicitantes producían galvalume desnudo para su propia producción cautiva de galvalume pintado.

2.71. Los reclamantes aceptan que el galvalume desnudo no se puede utilizar para producir galvalume pintado una vez que ha sido "tratado con una resina antihuellas".¹⁴⁰ Indonesia señala que para producir galvalume pintado, el galvalume desnudo "tiene que pasar por un tren de temple o 'skin-pass' para crear una superficie rugosa, que no es necesaria en la producción del galvalume desnudo".¹⁴¹ En el informe de comunicación definitiva se indica que el proceso de producción del producto objeto de investigación entraña dos tipos de "tratamiento de superficie", a saber:

Tren de temple o "skin-pass" para reparar la superficie, específicamente para los productos que vayan a ser pintados.

Aplicación antihuellas para recubrir los productos con resina y dotarlos de la función antihuella a fin de evitar que queden marcas al manipular los productos; se puede utilizar como lubricante durante el proceso de formación y puede tener una finalidad estética si se añaden pigmentos de color.¹⁴²

2.72. Por último, aunque en el análisis de la "relación de causalidad" del KPPI se declara que los solicitantes "sufrieron un daño grave" como resultado del incremento súbito de las importaciones¹⁴³, de los párrafos de la conclusión del informe de comunicación definitiva se deduce que la constatación final de existencia de daño del KPPI es que "el solicitante sufre una *amenaza* de daño grave".¹⁴⁴ La notificación presentada por Indonesia a la OMC confirma que la base de la medida de salvaguardia es una constatación de la existencia de una *amenaza* de daño grave. Sin embargo, en el informe de comunicación definitiva no se examina el grado en que las constataciones relativas a los factores de daño, o cualesquiera otras consideraciones, demuestran que hubiese una "*clara inminencia*" de "daño grave". De hecho, en el informe de comunicación definitiva no figura ninguna constatación explícita de que hubiese una "*clara inminencia*" de "daño grave".

2.3.4 Relación de causalidad

2.3.4.1 Argumentos de las partes

2.73. Los reclamantes alegan que la determinación de la existencia de una relación de causalidad formulada por el KPPI era incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y con el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que el KPPI no dio una explicación razonada y adecuada de sus constataciones en relación con: a) la coincidencia temporal entre el aumento de las importaciones de galvalume y la amenaza de daño grave, teniendo en cuenta las condiciones de la competencia en el mercado indonesio; y b) la repercusión de factores distintos de las importaciones de galvalume en la situación de la rama de producción nacional.¹⁴⁵ En particular, según los reclamantes, la constatación de existencia de relación de causalidad formulada por el KPPI se basa enteramente en una afirmación no fundamentada acerca de la coincidencia temporal entre una supuesta disminución de la parte de mercado de la rama de producción nacional en relación con las importaciones, una afirmación que según los reclamantes está en contradicción con los datos del período objeto de la investigación. Los

¹³⁹ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 26.b.

¹⁴⁰ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 70 del Grupo Especial, párrafo 1.61.

¹⁴¹ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión con el Grupo Especial, párrafo 45.

¹⁴² Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 34.

¹⁴³ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 62.

¹⁴⁴ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafos 63-65.(sin cursivas en el original)

¹⁴⁵ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.94, 5.105-5.110 y 5.114; y declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 5.1-5.4.

reclamantes argumentan además que el KPPI no analizó ni explicó debidamente cómo contribuyeron al daño grave los factores distintos de las importaciones de galvalume (como la competencia de otros productores nacionales, las inversiones en capacidad, los derechos antidumping y la aparición de un nuevo productor nacional en 2011), ni qué hizo para no atribuir los efectos de esos factores a las importaciones de galvalume.¹⁴⁶

2.74. Indonesia aduce que el KPPI demostró debidamente la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones de galvalume y la amenaza de daño grave. Indonesia sostiene que los datos que se utilizaron en el informe de comunicación definitiva demuestran una coincidencia temporal entre, por un lado, el aumento de la participación de las importaciones en el mercado y, por otro, la disminución de la cuota de mercado de los solicitantes y el aumento de las existencias y las pérdidas de los solicitantes, lo que justificaba las constataciones de la existencia de una relación de causalidad formuladas por el KPPI.¹⁴⁷ Indonesia rechaza las críticas que hacen los reclamantes del análisis de la no atribución que hizo el KPPI, aduciendo que si bien el KPPI no tuvo en cuenta todos los factores pertinentes (entre los que Indonesia acepta que "podían" estar los identificados por los reclamantes), el KPPI sí consideró, según Indonesia, "los factores más pertinentes", con lo que cumplió las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁴⁸ En cualquier caso, Indonesia sostiene que determinadas constataciones formuladas por el KPPI demuestran que los factores de la no atribución identificados por los reclamantes no causaron daño alguno a los solicitantes.¹⁴⁹

2.3.4.2 Disposiciones jurídicas pertinentes

2.75. El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del [párrafo 2 del artículo 4] a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

2.76. De conformidad con la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, las autoridades competentes están obligadas a establecer una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave¹⁵⁰, esto es, "una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a 'provocar o generar', 'producir' o 'inducir' el daño grave".¹⁵¹ El Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe el empleo de ningún método ni instrumento de análisis determinado para formular esta determinación.¹⁵² Sin embargo, se reconoce que para el

¹⁴⁶ Respuesta de los reclamantes a las preguntas 28 y 30 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.95-2.104; declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 5.1-5.5; y observaciones de los reclamantes sobre la respuesta de Indonesia a la pregunta 71 del Grupo Especial, párrafo 1.38, y a la pregunta 72 del Grupo Especial, párrafo 1.39.

¹⁴⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 162; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 52; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 54.

¹⁴⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 163-165; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 93-97.

¹⁴⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 163-167; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 54; respuesta de Indonesia a las preguntas 32, 33 y 71-73 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 94-97; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 56-59.

¹⁵⁰ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafo 488.

¹⁵¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 209 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 67 y 68).

¹⁵² Informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.294 y 10.296; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.96.

análisis y la determinación de la existencia de la relación de causalidad será esencial tener en cuenta la relación temporal entre los "movimientos" del volumen y la cuota de mercado de las importaciones y los "movimientos" de los factores de daño.¹⁵³ Por ello, en diferencias anteriores planteadas al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias, los grupos especiales que han tenido que examinar el fundamento de las constataciones de la existencia de una relación de causalidad formuladas por la autoridad competente han examinado si las tendencias al alza de las importaciones coincidieron con tendencias a la baja (o sea, al empeoramiento) de los factores del daño, y en caso contrario, si se ha ofrecido una explicación adecuada de por qué, no obstante, los datos muestran la existencia de una relación de causalidad.¹⁵⁴

2.77. La segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 establece la obligación de cerciorarse de que los daños causados a la rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyan al aumento de las importaciones. Está bien establecido que, para cumplir esta prescripción, las autoridades competentes han de separar y distinguir, por una parte, los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y, por otra, los efectos perjudiciales de otros factores que causen daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo.¹⁵⁵ Las autoridades competentes no solo están obligadas a "identificar" la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de los factores conocidos distintos del aumento de las importaciones, sino que también están obligadas a "explicar" satisfactoriamente la naturaleza y el alcance de los efectos perjudiciales de esos otros factores, a diferencia de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones.¹⁵⁶ Sin embargo, la necesidad de separar y distinguir los efectos causados por el aumento de las importaciones y los efectos causados por otros factores "no implica necesariamente ... que el aumento de las importaciones *por sí mismo* deba ser capaz de causar daño grave, ni que el daño causado por otros factores deba quedar *excluido* de la determinación de la existencia de daño grave".¹⁵⁷ La prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la relación de causalidad "se puede cumplir cuando el daño grave es causado por la influencia recíproca del aumento de las importaciones y otros factores".¹⁵⁸

2.78. El análisis de la no atribución realizado por la autoridad competente ha de establecer explícitamente, mediante una explicación razonada y adecuada, que el daño causado por otros factores no se atribuye al aumento de las importaciones. Dicha "explicación ha de ser clara e inequívoca. No hay que limitarse a implicar o sugerir una explicación. Tiene que ser una explicación directa formulada en términos expresos".¹⁵⁹ Además, en los casos que conllevan una *amenaza de daño grave*, el análisis de la autoridad competente debe "incluir [...] una *evaluación prospectiva* de si otros factores que actualmente causan daño a la rama de producción nacional *seguirán causándolo* en un futuro muy próximo".¹⁶⁰

2.79. Por último, en la determinación de existencia de una relación de causalidad formulada por la autoridad competente se tienen que analizar las *condiciones de competencia* entre los productos importados y los nacionales en el contexto de la determinación de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto considerado y el daño grave a la rama de producción nacional.¹⁶¹ Los factores que se deben considerar en el análisis requerido pueden incluir

¹⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 144.

¹⁵⁴ Véanse, por ejemplo, los informes del Grupo Especial, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.95-8.102; y *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.237-8.246.

¹⁵⁵ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 68; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 179; y *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215.

¹⁵⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 215.

¹⁵⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 70. (las cursivas figuran en el original)

¹⁵⁸ Informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 67 y 68; y *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 209.

¹⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 217.

¹⁶⁰ Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.319. (sin cursivas en el original)

¹⁶¹ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafos 8.229 y 8.250; *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.91 y 8.108; *Estados Unidos - Cordero*, párrafo 7.232; y *Estados Unidos - Salvaguardias sobre*

no solo los mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, sino también factores como el precio, las características físicas, la calidad, el servicio, la entrega, los adelantos tecnológicos, los gustos del consumidor y otros factores relacionados con la oferta y la demanda en el mercado.¹⁶²

2.3.4.3 Hechos pertinentes

2.80. El análisis de la no atribución y el análisis de la relación de causalidad realizados por el KPPI figuran en las secciones D y F del informe de comunicación definitiva, así como en las respuestas específicas del KPPI a varias afirmaciones formuladas por las partes interesadas. En la sección D, titulada "Otros factores", se examina el efecto de tres factores "distintos del incremento súbito de las importaciones" de galvalume en la situación de la rama de producción nacional. La sección F se titula "Relación de causalidad" y contiene el análisis realizado por el KPPI y su determinación definitiva de que el "incremento súbito de las importaciones" causó una amenaza de daño grave.

2.3.4.3.1 "Otros factores"

2.81. El primero de los "otros factores" examinados en la sección D es la evolución de la capacidad de producción de la rama de producción nacional durante el período objeto de la investigación en relación con el consumo nacional. Durante la investigación, varias partes interesadas indicaron al KPPI que la rama de producción nacional no podía satisfacer la demanda interna.¹⁶³ Los datos indexados presentados en el cuadro 17 ponen de manifiesto que la capacidad de producción instalada de la rama de producción nacional no varió en los dos primeros años del período objeto de la investigación, pero posteriormente se multiplicó por más de cinco en los tres últimos años de dicho período. Al mismo tiempo, el consumo nacional de galvalume disminuyó entre 2008 y 2009, pero luego aumentó en los tres últimos años del período objeto de la investigación. Sobre la base de los datos indexados presentados en el cuadro 17, el KPPI concluyó lo siguiente: a) "la rama de producción nacional podía satisfacer ... la demanda nacional"; b) el "aumento de la capacidad de producción de la rama de producción nacional estuvo en consonancia con el aumento del consumo nacional, por lo que la capacidad de producción no fue un factor que causara daño a los solicitantes"; y c) "el incremento súbito de las importaciones no fue causado por la incapacidad de la rama de producción nacional para satisfacer el consumo nacional".¹⁶⁴

2.82. El segundo de los "otros factores" examinados en la sección D es la evolución de las ventas de los solicitantes durante el período objeto de la investigación. Los datos indexados presentados en el cuadro 18 muestran que las ventas de PT. NS Bluescope en 2009 y 2010 fueron menores que en 2008, pero que sus ventas aumentaron en cada uno de los dos años restantes del período objeto de la investigación y en 2012 superaron en un 70% el nivel de 2008. Los datos también muestran que el segundo solicitante, PT. NS Sunrise Steel, no hizo sus primeras ventas hasta 2011, y que sus ventas se multiplicaron por más de dos el año siguiente. Después de señalar que las ventas de ambos solicitantes aumentaron entre 2011 y 2012, el KPPI señala que los datos muestran "que no hay competencia entre los solicitantes, ya que han aumentado las ventas de cada uno de los solicitantes". Por tanto, el KPPI concluye que "la competencia entre los solicitantes no fue el factor que causó la amenaza de daño grave".¹⁶⁵

2.83. El último de los "otros factores" examinados en la sección D es el hecho de que los solicitantes producían galvalume con arreglo a una "normalización" "basada en las normas nacionales de Indonesia (SIN) y las de la Organización Internacional de Normalización (ISO)". El KPPI concluye a

el acero, párrafos 10.313-10.321; e informes del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 145; y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 76-78.

¹⁶² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardias sobre el acero*, párrafos 10.318-10.320 (donde se hace referencia al informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 73; e informes del Grupo Especial, *Argentina - Calzado (CE)*, párrafo 8.251; y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.51).

¹⁶³ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafos 19e (Hoa Sen Group), 25ª (asociación de importadores) y 27a (asociación de importadores).

¹⁶⁴ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), cuadro 17 y párrafo 55.

¹⁶⁵ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), cuadro 18 y párrafo 56.

partir de este hecho que "el producto nacional podía competir con las importaciones".¹⁶⁶ Durante la investigación, Viet Nam adujo que "un representante de la asociación declaró que el Galvalum procedente de Viet Nam es de mejor calidad y ya ha obtenido el certificado SNI".¹⁶⁷

2.84. En el último párrafo de la sección D, el KPPI declara que "no encontró ningún otro factor que causase daño grave al solicitante, aparte del incremento súbito de las importaciones" de galvalume.

2.85. El examen que hizo el KPPI de los "otros factores" no aborda específicamente ninguno de los cuatro "otros factores" que según los reclamantes se deberían haber tenido en cuenta. En primer lugar, los reclamantes aducen que el KPPI debería haber examinado el efecto de la competencia de los productores nacionales *distintos de los solicitantes*. A este respecto, observamos que los datos presentados por los reclamantes en la Prueba documental TPKM/VNM-35 (ICC) revelan que, durante los dos únicos años en los que disminuyó la cuota de mercado de los solicitantes (2009 y 2010), la cuota de mercado de los productores indonesios distintos de los solicitantes se duplicó, mientras que la de las importaciones disminuyó en 2009, antes de volver en 2010 a aproximadamente el mismo nivel que se comunicó para 2008. Sin embargo, la cuota de mercado de los productores indonesios distintos de los solicitantes cayó en los dos últimos años del período objeto de la investigación, hasta el punto de situarse en 2012 por debajo del nivel de 2008, mientras que las importaciones y los solicitantes aumentaron su cuota de mercado en los dos últimos años del período objeto de la investigación. Uno de los exportadores, el Hoa Sen Group, dijo al KPPI que el daño sufrido por la rama de producción nacional lo causaron factores distintos del aumento de las importaciones, como la "competencia en el mercado interno".¹⁶⁸ El KPPI respondió remitiendo al análisis de los "otros factores" de la sección D del informe de comunicación definitiva¹⁶⁹, que, como se ha indicado *supra*, se centraba en la cuestión de la competencia *entre los solicitantes*, no entre los solicitantes y otros productores nacionales.

2.86. En segundo lugar, según los reclamantes, el examen que hizo el KPPI de la capacidad instalada debería haber ido más allá de una mera evaluación de si había suficiente capacidad de producción nacional para satisfacer la demanda interna total. A juicio de los reclamantes, el análisis realizado por el KPPI también debería haber determinado en qué medida se podrían haber atribuido las pérdidas a la ampliación de la capacidad instalada.¹⁷⁰ Los datos presentados en la Prueba documental TPKM/VNM-35 (ICC) revelan que las importaciones tuvieron una presencia notable en el mercado en cada uno de los cinco años del período objeto de la investigación, que osciló del 35% en 2009 (el punto más bajo) al 52% en 2012 (el punto más alto), con valores alrededor del 45% en 2008, 2010 y 2011. Además, según las cifras indexadas que se presentan en el cuadro 17 del informe de comunicación definitiva, la capacidad instalada de la rama de producción nacional se multiplicó por cinco durante el período objeto de la investigación, con lo que superó el nivel necesario para satisfacer la totalidad del consumo nacional tanto en 2011 como en 2012. En el curso de la investigación, una asociación de importadores de galvalume adujo que "[la] expansión de PT. NS Bluescope Indonesia ha afectado significativamente a su flujo de caja".¹⁷¹ El KPPI respondió señalando que "PT. NS Bluescope Indonesia se expandió en 2006. Sin embargo, los resultados de PT. NS Bluescope Indonesia que supuestamente aumentaron, en realidad disminuyeron debido al incremento súbito de las importaciones ...".¹⁷² Uno de los exportadores, el Hoa Sen Group, adujo que el daño sufrido por la rama de producción nacional lo causaron factores distintos del aumento de las importaciones, entre ellos "la expansión, el incremento de la capacidad de producción".¹⁷³ El KPPI respondió a esta afirmación remitiendo al análisis de los "otros factores" que figura en la sección D del informe de comunicación definitiva.¹⁷⁴

¹⁶⁶ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 57.

¹⁶⁷ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 19m.

¹⁶⁸ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 19k.

¹⁶⁹ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 14d.

¹⁷⁰ Segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.101.

¹⁷¹ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 25f.

¹⁷² Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 26f.

¹⁷³ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 19k.

¹⁷⁴ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 14d.

2.87. En tercer lugar, los reclamantes sostienen que el análisis de la no atribución que hizo el KPPI debería haber tenido en cuenta el efecto que tuvieron los derechos antidumping aplicados por Indonesia a las importaciones de determinadas materias primas utilizadas en la producción de galvalume en los costos de la rama de producción nacional. Observamos que esta cuestión concreta la planteó ante el KPPI la Asociación Indonesia de Industrias Siderúrgicas, que apoyaba la investigación. En particular, la Asociación Indonesia de Industrias Siderúrgicas declaró que fue "la imposición de la medida antidumping (BMAD) a los perfiles laminados en frío, que era la principal materia prima para producir Galvalum, lo que causó el aumento del precio y redujo el nivel de competencia, y poco a poco ha ido afectando desfavorablemente a la rama de producción nacional".¹⁷⁵ El KPPI no respondió a esta afirmación, ni abordó explícitamente de otro modo el efecto de los derechos antidumping en los resultados de la rama de producción nacional en el informe de comunicación definitiva.

2.88. En cuarto lugar, según los reclamantes, en el análisis de la no atribución que hizo el KPPI se debería haber tenido en cuenta el efecto del hecho de que uno de los dos solicitantes fuera una empresa que acababa de entrar en el mercado y no empezó a vender hasta 2011. Durante la investigación, una asociación de importadores de galvalume adujo que "PT. Sunrise Steel no empezó a funcionar hasta 2010, por lo que no ha obtenido el resultado óptimo, y ni siquiera ha alcanzado el punto de equilibrio. Los resultados de la investigación en materia de salvaguardias en curso serán menos pertinentes".¹⁷⁶ El KPPI respondió a esta afirmación señalando que "el incremento súbito de las importaciones ... alcanzó su punto máximo en 2011 y 2012", y que el "efecto de las importaciones también lo ha sufrido PT. Sunrise Steel, que no puede obtener el resultado óptimo y alcanzar el punto de equilibrio".¹⁷⁷ El efecto de este hecho en las estadísticas de resultados combinados de los solicitantes no se analiza ni aborda en ningún otro pasaje del informe de comunicación definitiva.

2.3.4.3.2 "Relación de causalidad"

2.89. En la sección F del informe de comunicación definitiva se exponen el análisis de la relación de causalidad que hizo el KPPI y sus conclusiones en cinco frases que figuran en los párrafos 60 a 63. El análisis del KPPI empieza señalando que el "consumo nacional" aumentó durante el período objeto de la investigación, pero que "los solicitantes no pudieron sacar el máximo partido de esa situación". A continuación, el KPPI constata que la "tendencia" de la cuota de mercado de los solicitantes descendió "porque fue absorbida por las importaciones ... por lo que hay un incremento súbito ... en términos absolutos", y que esto "ha causado un aumento de sus existencias y también hace que sufran pérdidas".¹⁷⁸ Teniendo en cuenta estos factores, y recordando sus constataciones relativas al daño y la no atribución, el KPPI concluye que el "incremento súbito de las importaciones de Galvalum fue la causa de la amenaza de daño grave sufrida por los solicitantes".¹⁷⁹

2.90. Los datos indexados presentados en el cuadro 7 revelan que la "tendencia" de la cuota de mercado de los solicitantes durante el período objeto de la investigación marcó un descenso de 4 puntos porcentuales, mientras que la "tendencia" de la cuota de mercado de las importaciones registró un aumento de 6 puntos porcentuales.¹⁸⁰ Los datos no indexados que figuran en la Prueba documental TPKM/VNM-35 (ICC) revelan que en la parte más reciente del período objeto de la investigación (2011 y 2012), la cuota de mercado de los solicitantes aumentó efectivamente casi el doble de puntos porcentuales que la de las importaciones.¹⁸¹ Esos mismos datos no indexados muestran también que la cuota de mercado de los solicitantes entre 2010 y 2012 fue inferior a la registrada en 2008 y 2009. Además, la cuota de mercado de las importaciones aumentó todos los años, a excepción de 2008-2009.

¹⁷⁵ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 12b.

¹⁷⁶ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 25f.

¹⁷⁷ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 26f.

¹⁷⁸ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafos 60 y 61.

¹⁷⁹ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 63.

¹⁸⁰ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), cuadro 7 y párrafo 41.

¹⁸¹ Nuevo cálculo de los volúmenes de venta y las cuotas de mercado de las importaciones y los productos de los solicitantes (Prueba documental TPKM/VNM-35) (ICC), cuadro 2.

2.91. Los reclamantes sostienen que el análisis de la relación de causalidad que hizo el KPPI debería haber analizado en qué medida afectó a la competencia en el mercado interno la introducción en 2009 de una nueva norma técnica por el Organismo nacional de normalización de Indonesia. Este factor había sido planteado por una asociación de fabricantes de productos siderúrgicos del Taipei Chino, que había argumentado que la nueva norma situaba a la rama de producción nacional en posición "de monopolio" y aumentaba su capacidad de elevar los precios.¹⁸² En el informe de comunicación definitiva no se menciona ni se aborda la alegación de los exportadores.

2.3.5 Aplicación del derecho específico

2.3.5.1 Argumentos de las partes

2.92. Los reclamantes alegan que Indonesia actuó de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al decidir, por motivos de interés nacional, aplicar la medida de salvaguardia a una gama de tipos de galvalume más reducida (a saber, el galvalume de espesor inferior o igual a 0,7 mm) en comparación con los tipos investigados por el KPPI (a saber, el galvalume de espesor inferior o igual a 1,2 mm), sin que la autoridad competente proporcionara una explicación razonada y adecuada del modo en que la reducción del alcance del producto objeto de la medida de salvaguardia definitiva satisfacía las prescripciones relativas al aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad.

2.93. Los reclamantes aducen que la reducción del alcance del producto en la aplicación del derecho específico sin aportar una explicación adecuada era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque Indonesia no aseguró la simetría entre el producto investigado y el producto sujeto a la medida de salvaguardia aplicada, por tanto hizo caso omiso del principio de paralelismo.¹⁸³ En opinión de los reclamantes, el principio de paralelismo abarca tanto la situación en la que se excluyen las importaciones procedentes de determinados Miembros del alcance geográfico de la medida de salvaguardia definitiva, como la situación en la que determinados productos investigados por la autoridad competente en el curso de la investigación en materia de salvaguardias quedan excluidos del alcance del producto objeto de la medida de salvaguardia definitiva.¹⁸⁴ En opinión de los reclamantes, toda discrepancia entre el alcance del producto objeto de la investigación en materia de salvaguardias y el alcance del producto objeto de la medida de salvaguardia definitiva se debe razonar debidamente, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸⁵

2.94. Indonesia sostiene que el principio de "paralelismo" se elaboró en el contexto de las diferencias de la OMC relativas al Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con las exclusiones basadas en la *fuentes* de las importaciones, y que ese principio no puede hacerse extensivo al conjunto de hechos examinado en la presente diferencia.¹⁸⁶ En opinión de Indonesia, si el Grupo Especial se mostrase de acuerdo con la propuesta de los reclamantes, "abriría una caja de Pandora, ya que en el futuro se podría ampliar aún más el principio del paralelismo, especialmente si se tiene en cuenta que ... hay textos o términos similares ... en todo el Acuerdo sobre Salvaguardias".¹⁸⁷ En todo caso, Indonesia

¹⁸² Respuesta de los reclamantes a la pregunta 30 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.93; y observaciones de los reclamantes sobre la solicitud y la información presentada por la Asociación de la Industria Siderúrgica de Taiwán, marzo de 2013 (Prueba documental TPKM/VNM-31), páginas 10 y 11.

¹⁸³ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.115, 5.119, 5.126, 5.127, 5.130, 5.131 y 5.132; respuesta de los reclamantes a la pregunta 36 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.116.

¹⁸⁴ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 36 del Grupo Especial.

¹⁸⁵ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.126, 5.130 y 5.132; respuesta de los reclamantes a la pregunta 36 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.115.

¹⁸⁶ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 102 y 103; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 61-64.

¹⁸⁷ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 104-106; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 65-67.

argumenta que su decisión de restringir el alcance del producto objeto de la medida de salvaguardia por motivos de interés nacional está justificada por la prescripción del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar medidas de salvaguardia "solo ... en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".¹⁸⁸

2.3.5.2 Disposiciones jurídicas pertinentes

2.95. Entendemos que los argumentos de las partes plantean las siguientes cuestiones jurídicas previas acerca de la sustancia de las obligaciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de la relación entre estas disposiciones, que nunca se han planteado antes en el marco de la solución de diferencias de la OMC:

- a. El derecho otorgado en el párrafo 1 del artículo 2 de "aplicar una medida de salvaguardia a *un producto*" cuando se ha demostrado que las importaciones de "*ese producto*" han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan un daño grave ¿significa que una medida de salvaguardia se debe aplicar exactamente al mismo producto (y a la misma gama de tipos del producto) que se ha examinado en la investigación subyacente y respecto del cual se ha constatado que satisface las condiciones para imponer una medida de salvaguardia?
- b. ¿En qué medida justifica el párrafo 1 del artículo 5 la aplicación de una medida de salvaguardia a una gama de tipos del producto más reducida que los tipos de producto examinados en la investigación subyacente y respecto de los cuales se ha constatado que satisfacen las condiciones para imponer una medida de salvaguardia? ¿Permite el párrafo 1 del artículo 5 aplicar una medida de salvaguardia a una gama de tipos del producto más reducida que los tipos del producto investigados, si no se ha formulado constatación alguna acerca de si la propia gama de productos más reducida satisface las condiciones para imponer una medida de salvaguardia?

2.96. Tras haber decidido que no es necesario formular constatación alguna sobre el fundamento jurídico de las alegaciones presentadas por los reclamantes al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias para resolver la presente diferencia, consideramos que tampoco estamos obligados a pronunciarnos sobre estas cuestiones jurídicas. No obstante, como hemos hecho *supra*, identificaremos hechos pertinentes para una evaluación del fundamento de las alegaciones presentadas por los reclamantes al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2.3.5.3 Hechos pertinentes

2.97. El informe de comunicación definitiva revela que la investigación en materia de salvaguardias realizada por el KPPI abarcaba las importaciones de "Galvalum", definido como "productos laminados planos de hierro o acero sin alear ... de espesor inferior o igual a 1,2 mm, comprendidos en la Subpartida 7210.61.11.00 del SA".¹⁸⁹ El KPPI recomendó que se impusiera una medida de salvaguardia en forma de derecho a las importaciones de galvalume definidas de esa manera.¹⁹⁰ Los análisis y las constataciones del informe de comunicación definitiva se centraban en el producto definido en su conjunto, y no incluían consideración alguna de una gama de tipos del producto más limitada.

2.98. La medida de salvaguardia adoptada en virtud del Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 se aplicó a una gama de productos más reducida que la identificada en la recomendación del KPPI, concretamente, a los "productos laminados planos de hierro o acero sin alear ... de espesor inferior o

¹⁸⁸ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 108-113; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 68-70.

¹⁸⁹ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafo 29.

¹⁹⁰ Informe de comunicación definitiva (Prueba documental IDN-8), párrafos 64-66.

igual a 0,7 mm" comprendidos en la Subpartida 7210.61.11.00.¹⁹¹ La decisión de aplicar la medida de salvaguardia a una gama de productos más reducida se produjo una vez completado el proceso relativo al interés nacional descrito *supra*.¹⁹² El sistema de clasificación arancelaria de Indonesia no incluye una subpartida del SA *separada* para los productos laminados planos de hierro o acero sin alear de espesor inferior o igual a 0,7 mm, lo que hace que sea "virtualmente (casi) imposible" disponer de datos oficiales de importación para esa gama de productos más reducida.¹⁹³

2.3.6 Notificación

2.3.6.1 Argumentos de las partes

2.99. Los reclamantes alegan que la notificación que presentó Indonesia al Comité de Salvaguardias con fecha 26 de mayo de 2014 en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias es la única notificación pertinente para evaluar si Indonesia cumplió las obligaciones que le corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo 12, ya que fue la única notificación que se presentó antes de que entrara en vigor la medida. Los reclamantes alegan que esa notificación es incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 porque no proporciona "toda la información pertinente", como se exige en esa disposición.¹⁹⁴

2.100. Indonesia reconoce que su notificación de 26 de mayo de 2014 no cumplía las prescripciones del párrafo 2 del artículo 12, ya que no incluía una descripción precisa de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva.¹⁹⁵ Sin embargo, según Indonesia, no hubo información sobre esos elementos hasta que el Ministro de Hacienda promulgó el reglamento de aplicación el 15 de julio de 2014, esto es, cuando se tomó realmente la decisión definitiva de aplicar la medida de salvaguardia.¹⁹⁶ Indonesia señala, en este sentido, que en esos casos el Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en materia de Notificación publicado por el Comité de Salvaguardias de la OMC señala que el Miembro notificante tiene que indicar que "no se dispone de información" en el punto correspondiente. Indonesia sostiene que en su notificación de 26 de mayo de 2014 se siguió esa orientación.¹⁹⁷ En todo caso, Indonesia argumenta que en la medida en que a su notificación de 26 de mayo de 2014 le faltase "información pertinente", su segunda notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12, de fecha 23 de julio de 2014, corrigió esa deficiencia.¹⁹⁸ Además, Indonesia afirma que el momento en que deben hacerse esas notificaciones está comprendido en el ámbito del párrafo 1 del artículo 12, y que los reclamantes no han impugnado el momento en que se presentó la notificación de Indonesia en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 ni han cuestionado su oportunidad.¹⁹⁹ A este respecto, y remitiéndose al informe del Órgano de Apelación en la diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo*, Indonesia sostiene que el párrafo 2 del artículo 12 no contiene ninguna obligación en lo que respecta

¹⁹¹ Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 del Ministro de Hacienda de la República de Indonesia relativo a la imposición de un derecho de salvaguardia sobre la importación de productos laminados planos de hierro o acero sin alear (22 de julio de 2014) (Prueba documental IDN-20), páginas 3 y 4. Véase también, Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del artículo 9, el párrafo 1 b) del artículo 12, el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (28 de julio de 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (Prueba documental TPKM/VNM-5), página 1.

¹⁹² Párrafos 7.68 y 7.69.

¹⁹³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 192.

¹⁹⁴ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.160-5.164; declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 8.1-8.3; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.138; y declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 8.1.

¹⁹⁵ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 241; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 70.

¹⁹⁶ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 240 y 241.

¹⁹⁷ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 241 y 242; y declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 70 y 71.

¹⁹⁸ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 234; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 68; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 132; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 77.

¹⁹⁹ Segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 132.

al *momento* en que deben hacer las notificaciones en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12, que se rige por el propio párrafo 1 b) del artículo 12.²⁰⁰

2.101. Los reclamantes aducen que la notificación de Indonesia de 23 de julio de 2014 no puede rectificar las deficiencias de su notificación de 26 de mayo de 2014 porque se hizo después de que entrara en vigor la medida de salvaguardia impugnada, y, según los reclamantes, del texto específico del párrafo 2 del artículo 12 y del contexto conexo del párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se deduce que toda la "información pertinente" que se debe obligatoriamente proporcionar de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 se tiene que facilitar *antes de la entrada en vigor* de la medida de salvaguardia.²⁰¹ Además, los reclamantes sostienen que el Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en materia de Notificación no respalda la posición de Indonesia, ya que no constituye un instrumento jurídico vinculante, una interpretación jurídica de las obligaciones en materia de notificación, ni el contexto o fin para la interpretación de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los reclamantes aducen que las partes citadas por Indonesia están redactadas en términos genéricos y no abordan la cuestión específica de si los Miembros pueden presentar toda la información pertinente *después* de la entrada en vigor de la medida.²⁰² Los reclamantes sostienen también que está fuera de lugar que Indonesia se apoyara en el informe del Órgano de Apelación sobre la diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo*, ya que, a su juicio, el Órgano de Apelación no abordó la cuestión de si, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12, un Miembro tiene derecho a notificar "toda la información pertinente" o a rectificar las deficiencias de su notificación de una constatación de existencia de daño grave en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 *después* de haber aplicado la medida de salvaguardia. En lugar de ello, el Órgano de Apelación abordó una cuestión más restringida, a saber, si un Miembro puede presentar su notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12 después de haber decidido aplicar una medida de salvaguardia. A juicio de los reclamantes, aunque el Órgano de Apelación respondió afirmativamente a esta última cuestión, eso no significa que los Miembros queden exonerados de la obligación que les impone el párrafo 2 del artículo 12 de presentar toda la información pertinente antes de la entrada en vigor de la medida. Un Miembro puede cumplir esta obligación, por ejemplo, notificando toda la información pertinente en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12.²⁰³

2.3.6.2 Disposiciones jurídicas pertinentes

2.102. El párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias obliga a los Miembros a "ha[cer] inmediatamente una notificación" al Comité de Salvaguardias de la OMC cuando se produzcan los tres "hechos" siguientes²⁰⁴: a) se inicie un proceso de investigación relativo al daño grave o la amenaza de daño grave (párrafo 1 a) del artículo 12); b) se constate que existe daño grave o amenaza de daño grave (párrafo 1 b) del artículo 12); y c) se adopte la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia (párrafo 1 c) del artículo 12).

2.103. El párrafo 2 del artículo 12 establece el contenido que deben tener las notificaciones que se deben presentar obligatoriamente de conformidad con los párrafos 1 b) o 1 c) del artículo 12. Esa disposición establece, en la parte pertinente, lo siguiente:

Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la

²⁰⁰ Declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 67-69; y segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 130 y 131.

²⁰¹ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.165-5.168; declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 8.4-8.7; respuesta de los reclamantes a la pregunta 43 del Grupo Especial; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.141-2.146; y declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 8.1.

²⁰² Segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.154.

²⁰³ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 44 del Grupo Especial; y segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 2.150.

²⁰⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 102.

descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva.

2.104. Las notificaciones efectuadas para los fines de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 tienen que divulgar "toda la información pertinente", lo que incluye las pruebas del daño grave o amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva. Esos elementos son los "componentes necesarios" de esas notificaciones, y constituyen las prescripciones mínimas que se han de satisfacer para que la notificación cumpla el párrafo 2 del artículo 12.²⁰⁵

2.105. Se ha interpretado que las "pruebas del daño grave" que tienen que figurar en una notificación presentada en virtud del párrafo 1 b) o el párrafo 1 c) del artículo 12 se refieren, "como mínimo, a los factores del daño que deben ser evaluados de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4".²⁰⁶ En consecuencia, "por lo que respecta a las pruebas de existencia de daño grave o amenaza de daño grave causadas por el aumento de las importaciones, la notificación pertinente ha de incluir información sobre cada uno de los ocho factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 que es necesario evaluar", entre ellos el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate, en términos absolutos y relativos.²⁰⁷

2.106. Grupos especiales anteriores han interpretado que el párrafo 2 del artículo 12 impone una obligación de notificar "toda la información pertinente" *antes* de que la medida de salvaguardia asociada entre en vigor, de modo que los Miembros afectados puedan celebrar consultas sobre ella *antes* de que entre en vigor.²⁰⁸ Sin embargo, en la diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo*, el Órgano de Apelación declaró que el párrafo 2 del artículo 12 no prescribía "*cuándo* deben efectuarse las notificaciones [en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12]", sino solo "*cuál* es la información detallada que deben contener las notificaciones efectuadas con arreglo a los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12".²⁰⁹ Según el Órgano de Apelación, "para determinar si una notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12 ha sido hecha a su debido tiempo se ha de considerar si la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia ha sido notificada 'inmediatamente'".²¹⁰ Por consiguiente, para el Órgano de Apelación, la cuestión de si una notificación presentada en virtud del párrafo 1 b) o el párrafo 1 c) del artículo 12 cumplen los requisitos de contenido establecidos en el párrafo 2 del artículo 12 es una "cuestión distinta" a la que se debe dar respuesta examinando si la notificación contiene "toda la información pertinente" "enumerad[a] concretamente en el párrafo 2 [del artículo 12]".²¹¹

2.3.6.3 Hechos pertinentes

2.107. Indonesia presentó tres notificaciones al Comité de Salvaguardias de la OMC en relación con la medida de salvaguardia impugnada.

2.108. En primer lugar, el 20 de diciembre de 2012, Indonesia notificó la iniciación de la investigación en materia de salvaguardias sobre las importaciones de galvalume de conformidad con el párrafo 1 a)

²⁰⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 107.

²⁰⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 108.

²⁰⁷ Informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.509.

²⁰⁸ Informes del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.521; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.120; y *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafos 8.202, 8.205 y 8.206.

²⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 123. (las cursivas figuran en el original)

²¹⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 123.

²¹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 123.

del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Dicha notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC el 8 de enero de 2013.²¹²

2.109. En segundo lugar, el 26 de mayo de 2014, Indonesia notificó, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12, que había formulado una constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave causados por un aumento de las importaciones de galvalume (la "notificación de 26 de mayo de 2014"). Esa notificación no incluía una descripción precisa de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva, ni información sobre el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto objeto de la investigación en relación con la *producción nacional*. La notificación sí proporcionaba información con respecto al ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto objeto de la investigación en relación con el *consumo nacional*. La notificación se distribuyó a los Miembros de la OMC el 27 de mayo de 2014.²¹³

2.110. En tercer lugar, el 23 de julio de 2014 (un día después de que surtiera efecto jurídico la medida de salvaguardia), Indonesia presentó un documento que tenía por finalidad de hacer las veces de las tres notificaciones separadas y distintas siguientes: a) una notificación adicional a la notificación de Indonesia en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 de fecha 26 de mayo de 2014; b) una notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 en la que se comunicaba que Indonesia había tomado la decisión de aplicar una medida de salvaguardia; y c) una notificación en virtud de la nota 2 del artículo 9 relativa a la exclusión de los países en desarrollo del alcance de la medida de salvaguardia de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9. El 28 de julio de 2014 se distribuyó a los Miembros de la OMC un documento compuesto por las tres notificaciones.²¹⁴ Dicho documento reproducía el documento presentado por Indonesia y contenía una descripción precisa de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, e información sobre su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva. No proporcionaba información con respecto al ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trataba en relación con la *producción nacional*.

2.111. En el Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en materia de Notificación publicado por el Comité de Salvaguardias de la OMC se contempla que, en caso de que no se disponga de toda la información exigida de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 en el momento de "constat[ar] que existe daño grave o amenaza de daño grave", el Miembro que presente una notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 deberá indicar que "no se dispone" de la información en cuestión.²¹⁵ Una nota incluida en la portada del Manual declara expresamente que este "no constituye una interpretación jurídica de las obligaciones de notificación establecidas en los Acuerdos correspondientes".²¹⁶ La notificación de Indonesia de 26 de mayo de 2014 no incluía ese texto ni ninguna otra explicación acerca del hecho de que faltase la información requerida.

²¹² OMC, Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la iniciación de un proceso de investigación y a los motivos del mismo, G/SG/N/6/IDN/22 (Prueba documental TPKM/VNM-2). En la presente diferencia no se plantean cuestiones que se refieran a esa notificación.

²¹³ Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, G/SG/N/8/IDN/16 (Prueba documental TPKM/VNM-3).

²¹⁴ Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del artículo 9, el párrafo 1 b) del artículo 12, el párrafo 1 c) del artículo 12 y la nota 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (28 de julio de 2014), G/SG/N/8/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/10/IDN/16/Suppl.1, G/SG/N/11/IDN/14 (Prueba documental TPKM/VNM-5).

²¹⁵ Manual de Cooperación Técnica sobre Prescripciones en materia de Notificación, Acuerdo sobre Salvaguardias, WT/TC/NOTIF/SG/1, 15 de octubre de 1996 (Manual de Cooperación Técnica), parte III - G/SG/1, página 2.

²¹⁶ Manual de Cooperación Técnica.

2.3.7 Consultas

2.3.7.1 Argumentos de las partes

2.112. Los reclamantes alegan que Indonesia actuó de manera incompatible con el párrafo 2 del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no darles *oportunidades adecuadas* para que se celebraran consultas *antes* de la entrada en vigor de la medida de salvaguardia. Según los reclamantes, Indonesia no satisfizo las obligaciones que le corresponden en virtud de ambas disposiciones porque: a) Indonesia no respondió a las solicitudes de celebración de consultas del Taipei Chino; b) Indonesia no respondió con la suficiente rapidez a las solicitudes de celebración de consultas de Viet Nam y, cuando lo hizo, propuso fechas de consulta posteriores a la fecha del "establecimiento" de la medida de salvaguardia; y c) Indonesia no comunicó a Viet Nam y al Taipei Chino toda la información necesaria para celebrar consultas significativas de conformidad con los términos del párrafo 3 del artículo 12.²¹⁷ Además, los reclamantes aducen que la alegación de Indonesia de que hay "circunstancias críticas" no se fundamenta en ninguna prueba, y que no se celebraron consultas inmediatamente después de la entrada en vigor de la medida.²¹⁸

2.113. Indonesia aduce que los hechos demuestran que se dio a los reclamantes oportunidades adecuadas para celebrar consultas en el sentido del párrafo 3 del artículo 12. En primer lugar, Indonesia recuerda que dio a todos los Miembros de la OMC que cumplían las condiciones correspondientes una oportunidad para celebrar consultas cuando invitó explícitamente a todos esos Miembros a celebrar consultas en su notificación al Comité de Salvaguardias de la OMC de 26 de mayo de 2014, 56 días antes de que entrara en vigor la medida de salvaguardia. En segundo lugar, Indonesia afirma que el KPPI respondió oportunamente a las solicitudes de celebrar consultas que presentó Viet Nam, invitando a sus representantes a Yakarta los días 8 y 10 de julio de 2014. Según Indonesia, las consultas no se pudieron celebrar en esas fechas y se tuvieron que posponer al 20 de agosto y el 27 de octubre de 2014 debido exclusivamente a los procedimientos administrativos internos de Viet Nam. Indonesia declara que no había podido posponer la aplicación de la medida en espera de que Viet Nam aprovechara la posibilidad de celebrar consultas, debido a las "circunstancias críticas y a la urgencia de la medida de salvaguardia".²¹⁹ Efectivamente, según Indonesia, en virtud del párrafo 2 del artículo XIX del GATT de 1994, las supuestas "circunstancias críticas" le daban derecho a imponer una medida provisional *sin* consultas previas, a condición de que se celebraran inmediatamente después.²²⁰ En tercer lugar, Indonesia argumenta que en la situación que nos ocupa, las únicas solicitudes de celebración de consultas que eran pertinentes a los fines del párrafo 3 del artículo 12 fueron las que se presentaron *después* de la determinación de la existencia de daño grave formulada por el KPPI²²¹, y señala además que en el caso del Taipei Chino, la única solicitud de celebración de consultas pertinente se presentó el 24 de octubre de 2014, mucho después de que entrara en vigor la medida.²²²

2.114. Por último, Indonesia aduce que su notificación satisfacía las normas del párrafo 2 del artículo 12 y por tanto rechaza la afirmación de los reclamantes de que fue imposible celebrar consultas significativas debido a una falta de "información pertinente" en su notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12. En cualquier caso, Indonesia sostiene que las consultas pueden ser adecuadas

²¹⁷ Primera comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 5.183-5.187; declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 8.7; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafos 2.162-2.174; y declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 9.1-9.5.

²¹⁸ Declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 9.3.

²¹⁹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 256-260; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 74 y 75; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafos 137 y 138; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 84-89.

²²⁰ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 267; segunda comunicación escrita de Indonesia, párrafo 139; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 92.

²²¹ Declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 86.

²²² Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 257; declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 76; y declaración inicial de Indonesia en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 89.

incluso en el caso en que las notificaciones previas sean incompletas, ya que el fin de las consultas es examinar el contenido de esas notificaciones.²²³

2.3.7.2 Disposiciones jurídicas pertinentes

2.115. El párrafo 2 del artículo XIX del GATT de 1994 establece lo siguiente en la parte pertinente:

Antes de que una parte contratante adopte medidas de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, lo notificará por escrito a las PARTES CONTRATANTES con la mayor anticipación posible. Les facilitará además, así como a las partes contratantes que tengan un interés substancial como exportadoras del producto de que se trate, la oportunidad de examinar con ella las medidas que se proponga adoptar. ... En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, las medidas previstas en el párrafo 1 de este artículo podrán ser adoptadas provisionalmente sin consulta previa, a condición de que esta se efectúe inmediatamente después de que se hayan adoptado las medidas citadas.

El párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8.

2.116. El párrafo 3 del artículo 12 exige al Miembro que *se propone* aplicar una medida de salvaguardia que proporcione a los Miembros exportadores a) información y b) tiempo suficiente a fin de que sea posible, a través de las consultas, c) realizar un intercambio significativo sobre las cuestiones identificadas.²²⁴ La información sobre "la medida *propuesta* debe proporcionarse *antes* de las consultas, de modo que las consultas puedan tratar en forma adecuada esa medida".²²⁵

2.117. La *información* que se requiere para que puedan celebrarse consultas significativas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 figura en la lista de "componentes obligatorios" identificada en el párrafo 2 del artículo 12.²²⁶ Un Miembro exportador no tendrá una "oportunidad adecuada", a tenor del párrafo 3 del artículo 12, de celebrar consultas a menos que, con anterioridad a esas consultas, haya obtenido, entre otras cosas, información suficientemente detallada sobre la forma de la medida propuesta, incluido el carácter de la reparación.²²⁷

2.118. Se ha interpretado que la obligación de dar *tiempo suficiente* a fin de que sea posible realizar un intercambio significativo significa que los Miembros exportadores obtendrán la información pertinente con la antelación suficiente para poder analizar la medida y examinar las probables consecuencias de la medida *antes de que esta entre en vigor*.²²⁸ El hecho de que el Miembro exportador no solicitara la celebración de consultas durante ese período insuficiente no puede excusar el hecho de que el Miembro importador no diera información pertinente sobre una medida de salvaguardia a un Miembro exportador con antelación suficiente al momento en que la medida surtió

²²³ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafos 262 y 263 (donde se hace referencia al informe del Grupo Especial, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.150); declaración inicial de Indonesia en la primera reunión del Grupo Especial, párrafos 78 y 79; y declaración inicial en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafo 92.

²²⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 136.

²²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 136 (las cursivas figuran en el original).

²²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 136.

²²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Gluten de trigo*, párrafo 137.

²²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 108; e informe del Grupo Especial, *Ucrania - Vehículos automóviles para el transporte de personas*, párrafo 7.534.

efecto.²²⁹ Además, las "consultas previas" previstas en el párrafo 3 del artículo 12 no tienen por qué referirse a una medida propuesta que sea idéntica, en todos los sentidos, a la finalmente aplicada.²³⁰

2.119. El *intercambio significativo* al que se insta en el párrafo 3 del artículo 12 "presupone que el Miembro importador celebre consultas de buena fe y destine el tiempo necesario a examinar debidamente las observaciones recibidas de los Miembros exportadores antes de aplicar la medida".²³¹

2.120. Por último, el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que en "circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable", un Miembro podrá imponer una medida de salvaguardia "provisional", que se debe basar en una determinación preliminar de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. Las medidas de salvaguardia provisionales solo pueden adoptar la forma de incrementos de los aranceles, y no pueden durar más de 200 días. Mientras dure la medida de salvaguardia provisional, el Miembro importador debe cumplir las prescripciones pertinentes establecidas en los artículos 2 a 7 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 2 del artículo XIX del GATT de 1994 exime al Miembro importador de la necesidad de celebrar consultas previas antes de aplicar una medida de salvaguardia provisional, si bien lo obliga a celebrar tales consultas inmediatamente después de imponerla.

2.3.7.3 Hechos pertinentes

2.121. La investigación en materia de salvaguardias impugnada se inició el 19 de diciembre de 2012. El 23 de abril de 2013 se celebró una audiencia pública. Durante toda la investigación, el único documento que el KPPI envió a los exportadores del Taipei Chino y Viet Nam fue la versión no confidencial de la solicitud.²³²

2.122. Viet Nam envió al KPPI una carta fechada el 24 de abril de 2014, en la que recordaba las obligaciones en materia de notificación que corresponden a Indonesia en virtud de los párrafos 1 y 2 del artículo 12 y en la que solicitaba al KPPI que divulgase "la información pertinente ... una vez se hayan formulado las constataciones [del KPPI] antes de adoptar una determinación definitiva en el curso de la investigación".²³³ En esa carta se recordaba también al KPPI la obligación que le correspondía en virtud del párrafo 3 del artículo 12 de celebrar "consulta[s] previa[s] con ... el Gobierno de Viet Nam antes de la determinación definitiva del KPPI con el fin, entre otras cosas, de examinar la información proporcionada con arreglo al [párrafo 2 del artículo 12 e] intercambiar opiniones sobre la medida".²³⁴

2.123. En la notificación que presentó en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12, de fecha 26 de mayo de 2014, Indonesia indicó que estaba "dispuesta a celebrar consultas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores de los productos de que se trata".²³⁵ En ese momento, Viet Nam tenía una copia del informe de comunicación definitiva, que le había facilitado el Hoa Sen Group el 23 de mayo de 2014.²³⁶ El Hoa Sen Group obtuvo el informe de comunicación definitiva el 20 de mayo de

²²⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 112.

²³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 104.

²³¹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Tubos*, párrafo 110. (no se reproduce la nota de pie de página)

²³² Solicitud de aplicación de una medida de salvaguardia (resumen no confidencial), 12 de diciembre de 2012 (Prueba documental TPKM/VNM-11).

²³³ Carta de fecha 24 de abril de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-6).

²³⁴ Carta de fecha 24 de abril de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-6).

²³⁵ Comité de Salvaguardias, Notificación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, G/SG/N/8/IDN/16 (Prueba documental TPKM/VNM-3), sección H, párrafo 3.

²³⁶ Respuesta de los reclamantes a la pregunta 45 del Grupo Especial.

2014²³⁷, unos dos meses después de que se emitiera, en respuesta a su solicitud de "divulgación de la información no confidencial" de 22 de abril de 2014.²³⁸

2.124. Viet Nam envió dos cartas al KPPI, el 16 y el 30 de junio de 2014, en las que se indicaba que Viet Nam estaba dispuesto a dialogar con el KPPI sobre la investigación en materia de salvaguardias y solicitaba explícitamente la celebración de consultas al amparo del párrafo 3 del artículo 12.²³⁹ Indonesia respondió a las cartas de Viet Nam el 4 de julio de 2014, invitando a Viet Nam a Yakarta para celebrar consultas el 8 de julio de 2014.²⁴⁰ Sin embargo, Viet Nam no pudo asistir a esas consultas convocadas "con tan poca antelación" debido a los "estrictos procedimientos internos de aprobación".²⁴¹ En una carta de 7 de julio de 2014, Viet Nam solicitó acordar otra fecha y manifestó que "espera[ba] recibir una carta de confirmación formal y original" del KPPI.²⁴²

2.125. El mismo día, Indonesia respondió proponiendo una reunión el 10 de julio de 2014.²⁴³ Viet Nam respondió el 8 de julio de 2014 especificando que no podía acudir a la reunión del 10 de julio por las mismas razones que antes. Viet Nam explicó que "nuestro estricto procedimiento de aprobación de los viajes al extranjero" exige "una carta formal y original" del KPPI por correo postal.²⁴⁴ El KPPI respondió mediante una carta de fecha 10 de julio, en la que declaraba que "les enviamos las cartas oficiales de invitación por fax y por correo electrónico".²⁴⁵

2.126. Viet Nam envió al KPPI otra carta el 17 de julio de 2014, en la que solicitaba celebrar consultas el 31 de julio de 2014, recordando las obligaciones que corresponden a Indonesia en virtud del párrafo 3 del artículo 12.²⁴⁶ Seis días más tarde, el 23 de julio de 2014, Viet Nam envió otra carta al KPPI en la que protestaba por la falta de respuesta a su última solicitud de celebración de consultas, señalando que la medida de salvaguardia ya había entrado en vigor y que el Ministro de Hacienda había "establecido" el reglamento por el que se imponía la medida de salvaguardia el 7 de julio, es decir, un día antes de la fecha inicialmente propuesta por el KPPI para celebrar consultas con Viet Nam.²⁴⁷ Viet Nam alegó que el comportamiento de Indonesia infringía el párrafo 3 del artículo 12.

2.127. Indonesia respondió a la carta de Viet Nam del 23 de julio el 25 de julio, y reveló que no había recibido la carta de Viet Nam de 17 de julio en la que solicitaba celebrar consultas hasta el mismo día que había recibido la carta de 23 de julio. Indonesia comunicó a Viet Nam que, debido a la festividad de Eid Mubarak, las oficinas gubernamentales estarían cerradas el 31 de julio, y propuso a cambio celebrar las consultas el 4 de agosto de 2014.²⁴⁸ Viet Nam respondió mediante una carta de 4 de agosto de 2014, en la que solicitaba que las consultas se celebrasen el 20 de agosto de 2014.²⁴⁹ Indonesia confirmó esta fecha propuesta el 7 de agosto de 2014.²⁵⁰ Las consultas se celebraron el 20 de agosto de 2014, y el 27 de octubre de 2014 tuvo lugar una segunda ronda de consultas entre el KPPI y Viet Nam.²⁵¹

²³⁷ Correo electrónico de fecha 20 de mayo de 2014 del KPPI al abogado del Hoa Sen Group (Prueba documental TPKM/VNM-18).

²³⁸ Carta de fecha 22 de abril de 2014 del abogado del Hoa Sen Group al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-16).

²³⁹ Carta de fecha 16 de junio de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-7); y carta de fecha 30 de junio de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-8).

²⁴⁰ Carta de fecha 4 de julio de 2014 del KPPI a Viet Nam (Prueba documental IDN-15).

²⁴¹ Carta de fecha 7 de julio de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental IDN-16).

²⁴² Carta de fecha 7 de julio de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental IDN-16).

²⁴³ Carta de fecha 7 de julio de 2014 del KPPI a Viet Nam (Prueba documental IDN-17).

²⁴⁴ Carta de fecha 8 de julio de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental IDN-18).

²⁴⁵ Carta de fecha 10 de julio de 2014 del KPPI a Viet Nam (Prueba documental IDN-19).

²⁴⁶ Carta de fecha 17 de julio de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental IDN-21).

²⁴⁷ Carta de fecha 23 de julio de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental IDN-23).

²⁴⁸ Carta de fecha 25 de julio de 2014 del KPPI a Viet Nam (Prueba documental IDN-24).

²⁴⁹ Carta de fecha 4 de agosto de 2014 de Viet Nam al KPPI (Prueba documental IDN-25).

²⁵⁰ Carta de fecha 7 de agosto de 2014 del KPPI a Viet Nam (Prueba documental IDN-26).

²⁵¹ Primera comunicación escrita de Indonesia, párrafo 255.

2.128. El Taipei Chino solicitó celebrar consultas al amparo del párrafo 3 del artículo 12 el 30 de abril de 2013, durante el curso de la investigación del KPPI²⁵², después de recordar al KPPI (el 11 de enero de 2013) que estaba obligado a celebrar "consultas previas" en virtud del párrafo 3 del artículo 12.²⁵³ El Taipei Chino también solicitó celebrar consultas al amparo del párrafo 3 del artículo 12 en una reunión del Comité de Salvaguardias celebrada el 22 de octubre de 2013.²⁵⁴ El KPPI no se puso en contacto específicamente con el Taipei Chino tras su solicitud de celebración de consultas, y el Taipei Chino no volvió a ponerse en contacto con el KPPI ni con ninguna otra entidad del Gobierno indonesio hasta después del 22 de octubre de 2013 para solicitar la celebración de consultas. El Taipei Chino obtuvo el informe de comunicación definitiva el 7 de octubre de 2014, después de solicitarlo el 6 de octubre de 2014, más de seis meses después de su publicación.²⁵⁵

2.129. No hay pruebas de que el KPPI adoptase una "salvaguardia provisional" en el sentido del párrafo 2 del artículo XIX del GATT de 1994 o del artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni de que esa medida (suponiendo, a efectos de argumentación, que efectivamente existió) estuviese justificada sobre la base de "circunstancias críticas".

3 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

3.1. Por las razones expuestas en el presente informe, concluimos lo siguiente:

- a. el derecho específico aplicado por Indonesia a las importaciones de galvalume por medio del Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 *no* constituye una medida de salvaguardia en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y
- b. la aplicación del derecho específico a las importaciones de galvalume originario de todos los países salvo los 120 países enumerados en el Reglamento N° 137.1/PMK.011/2014 *es incompatible* con la obligación de otorgar el trato NMF que corresponde a Indonesia en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.

3.2. Como hemos concluido que el derecho específico *no* constituye una medida de salvaguardia en el sentido del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, *no hay fundamento jurídico* que respalde las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 con respecto al derecho específico *como medida de salvaguardia*. En consecuencia, desestimamos la totalidad de esas alegaciones.

3.3. De conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, en los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo. Por consiguiente, en tanto en cuanto hemos constatado que las medidas en litigio son incompatibles con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, estas han anulado o menoscabado ventajas resultantes para el Taipei Chino y Viet Nam de ese Acuerdo.

3.4. Los reclamantes han solicitado que, en caso de que confirmemos la totalidad de su reclamación contra el derecho específico *como medida de salvaguardia*, ejerzamos la facultad discrecional que otorga a los grupos especiales el párrafo 1 del artículo 19 del ESD y sugiramos que Indonesia ponga su medida de salvaguardia en conformidad con sus obligaciones en el marco de la OMC retirándola inmediatamente.²⁵⁶ Como hemos constatado que no hay fundamento jurídico que respalde las

²⁵² Cartas de fecha 11 de enero de 2013 y 30 de abril de 2013 del Taipei Chino al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-14).

²⁵³ Cartas de fecha 11 de enero de 2013 y 30 de abril de 2013 del Taipei Chino al KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-14).

²⁵⁴ Comité de Salvaguardias, Acta de la reunión ordinaria celebrada el 22 de octubre de 2013, distribuida el 27 de marzo de 2014, G/SG/M/44 (Prueba documental TPKM/VNM-34), párrafo 53.

²⁵⁵ Intercambio de correos electrónicos de fecha 6 y 7 de octubre de 2014 entre el Taipei Chino y el KPPI (Prueba documental TPKM/VNM-17).

²⁵⁶ Declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión del Grupo Especial, párrafo 9.3; segunda comunicación escrita de los reclamantes, párrafo 3.2; y declaración inicial de los reclamantes en la segunda reunión del Grupo Especial, párrafos 10.1-10.3.

alegaciones formuladas por los reclamantes contra el derecho específico *como medida de salvaguardia*, no hay necesidad de considerar la solicitud de los reclamantes. En consecuencia, habida cuenta de nuestra constatación de que la aplicación del derecho específico es incompatible con las obligaciones de Indonesia en virtud del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994, recomendamos, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que Indonesia ponga su medida en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del GATT de 1994.
