

## COMENTARIO SOBRE *REPÚBLICA DOMINICANA – MEDIDAS DE SALVAGUARDIA*, INFORME DEL GRUPO ESPECIAL

*José Manuel Vargas Menchaca\**

### *Resumen:*

El 31 de enero de 2012 se distribuyó el informe del Grupo Especial en el asunto *República Dominicana – Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular*, y el 22 de febrero de 2012 se adoptó dicho informe con la recomendación para República Dominicana de poner sus medidas en conformidad con los artículos XIX.1 y XIX.2 del GATT de 1994 y 2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 9.1, 11.1 y 12.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El análisis de este caso ha abordado cuestiones muy interesantes, entre las cuales destacan: la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y sobre el artículo XIX del GATT de 1994, en específico, el Grupo Especial analizó tres cuestiones que sentarán precedente en la jurisprudencia de la OMC: 1) los derechos de aduana propiamente dichos; 2) el *principio de paralelismo*, y 3) el momento en que debe realizarse la notificación de una medida de salvaguardia. Asimismo, también se analizó el surgimiento de las obligaciones de las partes derivadas de otros acuerdos de desgravación arancelaria, como los TLC's, de los cuales, por cierto, la OMC tiene registrados más de 400.

*Palabras clave:* Artículo XIX GATT, Acuerdo sobre Salvaguardias, República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, ESD, OMC.

### *Abstract:*

On January 31, 2012, the Panel Report on *Dominican Republic – Safeguard Measures on Imports of Polypropylene Bags and Tubular Fabric* was circulated, and on February 22, 2012, this report was adopted with a recommendation for Dominican Republic to bring its measures into conformity with Articles XIX.1 and XIX.2 GATT 1994 and 2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 9.1, 11.1 and 12.1 of the Agreement on Safeguards. The analysis of this case has addressed very interesting questions, among which are: the interpretation of the Agreement on Safeguards and Article XIX of GATT 1994, and in particular, the Panel considered three issues: 1) the “ordinary custom duties”, 2) the principle of parallelism, and 3) the due-time that a safeguard measure must be notified. In addition, the Panel also analyzed the emergence of obligations to diminish tariffs under any other trade agreements, such as RTAs. The WTO has registered more than 400 of such RTAs.

*Keywords:* GATT Article XIX, Safeguards Agreement, dispute settlement, Dominican Republic, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, DSU, WTO.

### **I. Introducción**

El Acuerdo sobre Salvaguardias (en adelante AS) establece normas y procedimientos para la aplicación de las medidas de urgencia (o de emergencia), también conocidas como

---

\* Socio del despacho Korporativo Varisa, Licenciado (1986), Maestro (1989) y Doctor (1992) en Derecho por la UNAM, profesor de posgrado y asesor de tesis de diversas universidades, entre ellas, la UNAM, Tecnológico de Monterrey Campus Cd. de México, Universidad de las Américas y Universidad CETYS campus Mexicali.

medidas de salvaguardia, previstas en el artículo XIX del GATT de 1994, conforme al cual los Miembros de la OMC pueden aplicar éstas a las importaciones de una mercancía, si el Miembro ha determinado que las importaciones de dicho 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 mercancías similares o directamente competidoras a la importada.

El objetivo de la imposición de medidas de salvaguardias es facilitar el reajuste en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave a la rama de producción nacional. República Dominicana realizó la investigación correspondiente a petición de un productor nacional de sacos de polipropileno y tejido tubular; la cual tuvo como resultado la imposición de medidas que afectan las importaciones de todos los orígenes, con excepción de aquellas provenientes de algunos países en desarrollo, en particular de México, Panamá, Colombia e Indonesia, lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Frente a la investigación y medidas de salvaguardia impuestas, y en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, el 15 de octubre de 2010, Costa Rica solicitó a República Dominicana la celebración de consultas, lo mismo hicieron Guatemala, Honduras y El Salvador en los días siguientes. Posteriormente Panamá solicitó su asociación a las consultas. Éstas se realizaron el 16 y 17 de noviembre. Las preocupaciones de los solicitantes fueron sobre la forma y términos en los cuales la autoridad siguió la investigación para efecto de determinar el aumento en las importaciones y que las mismas causaron daño grave a la rama de producción nacional y por tanto ameritaba la aplicación de una medida de salvaguardia, primero provisional y luego definitiva, consistente en un incremento arancelario de 38%, así como el incumplimiento por parte de República Dominicana de ciertas obligaciones ante el GATT de 1994, entre ellas el principio de nación más favorecida.

Las consultas no permitieron a las partes arribar a una solución mutuamente satisfactoria, motivo por el cual los Miembros consultantes decidieron solicitar el establecimiento de un Grupo Especial (GE) para efecto de que conociera del asunto. En la reunión del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) del 7 de febrero de 2011, se estableció un GE único para resolver las reclamaciones de todos los países miembros antes invocados. Al respecto, el 31 de enero de 2012, el GE emitió su informe final en el asunto *República Dominicana - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular*.<sup>1</sup>

## II. El uso del sistema de solución de controversias por parte de República Dominicana

---

<sup>1</sup> *República Dominicana – Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular*, WT/DS415/R, WT/DS416/R, WT/DS417/R, WT/DS418/R, Informe Final del Grupo Especial distribuido el 31 de enero de 2012, adoptado por el OSD el 22 de febrero de ese año, visible en [http://wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds416\\_s.htm](http://wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds416_s.htm)

Según la información disponible en la página de la OMC, República Dominicana ha participado como demandado en siete controversias, cuatro de las cuales se conjuntaron en el presente caso (Costa Rica (DS/415), Guatemala (DS/416), Honduras (DS/417), y El Salvador (DS/418)) y las otras tres son en relación a la importación de cigarrillos con Honduras (DS/300),<sup>2</sup> importación y venta interna de cigarrillos (DS/302)<sup>3</sup> también con Honduras y una comisión cambiaria afectando las importaciones de Costa Rica (DS/333);<sup>4</sup> de éstos sólo dos, incluido el presente asunto, han sido resueltos en contra de República Dominicana con la recomendación de poner sus medidas en conformidad y los otros permanecen en fase de consultas. Por otro lado, no hay reporte de la participación de República Dominicana como reclamante, pero como tercero participó en cuatro asuntos,<sup>5</sup> huelga decir, Comunidades Europeas (DS/27), Estados Unidos (DS/152), Brasil (DS/199) y Estados Unidos (DS/406). Lo anterior alude a la poca participación de República Dominicana en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, si tomamos en cuenta que desde la creación de la Organización a la fecha se registran aproximadamente 430 casos.

### III. Los puntos analizados por el Grupo Especial

Regresando al asunto en comento, observamos que las resoluciones del GE giran en torno a las siguientes reclamaciones que serán analizadas en este comentario:

i) Aplicabilidad del artículo XIX del GATT y del AS, sobre el cual el GE concluyó que el incremento arancelario impuesto por República Dominicana en forma de salvaguardia exigía a este país el cumplimiento de las obligaciones previstas en dichos Acuerdos.

ii) Análisis de la evolución imprevista de la circunstancias, definición de rama de producción nacional y determinación de la existencia de daño grave. Aspectos sobre los cuales el GE constató que República Dominicana actuó de manera incompatible con las obligaciones que le corresponden: a) porque en el informe publicado por las autoridades competentes no se proporcionó una explicación adecuada y suficiente de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias ni del efecto de las obligaciones del GATT de 1994; b) al excluir de la definición del producto nacional directamente competidor a

---

<sup>2</sup> *República Dominicana – Medidas que afectan a la importación de cigarrillos* (Reclamante: Honduras), Este caso se quedó en fase de consultas, y fue sustituido por el asunto *República Dominicana – Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos*, WT/DS302, el Informe Final del Grupo Especial se distribuyó el 26 de noviembre de 2004 y se adoptó por el OSD el 19 de mayo de 2005, visible en [http://wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds302\\_s.htm](http://wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds302_s.htm)

<sup>3</sup> *República Dominicana – Medidas que afectan a la importación y venta interna de cigarrillos*, WT/DS302, el Informe Final del Grupo Especial se distribuyó el 26 de noviembre de 2004 y se adoptó el 19 de mayo de 2005, con la recomendación de que República Dominicana ponga sus medidas en conformidad con los artículos II párrafo 1 b, XV párrafo 9 a), III párrafo 2, III párrafo 4 y X del GATT de 1994.

<sup>4</sup> *República Dominicana – Comisión cambiaria que afecta a las importaciones procedentes de Costa Rica*. Este caso se quedó en la fase de consultas desde 2005. De ese año y hasta principios de 2012 no se tiene registrada la presentación de una solicitud de establecimiento de un grupo especial.

<sup>5</sup> *Comunidades Europeas – Régimen de la importación, venta y distribución de bananos* (WT/DS27); *Estados Unidos – Artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974* (WT/DS152); *Brasil – Medidas que afectan a la protección mediante patente* (WT/DS199); *Estados Unidos – Medidas que afectan a la producción y venta de cigarrillos de clavo de olor* (WT/DS406).

ciertos productos, y a ciertos productores nacionales de productos similares o directamente competidores, en consecuencia, al definir la rama de producción nacional; c) al no proporcionar una explicación razonada y adecuada sobre la existencia de daño grave que afecta a la rama de producción, y d) al no haber tomado todas las medidas razonables para excluir a Tailandia, país en desarrollo, de la aplicación de las medidas provisional y definitiva de salvaguardia.

iii) El GE rechazó las alegaciones de los reclamantes de que República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones en los siguientes puntos: a) determinación del incremento de las importaciones en términos absolutos; b) no haber realizado un nuevo análisis para determinar la existencia de incremento de importaciones, daño grave y relación de causalidad con respecto a la exclusión de las importaciones originarias de Colombia, Indonesia, México y Panamá; c) no notificar debidamente la medida de salvaguardia definitiva, y d) no haber dado a los reclamantes oportunidades adecuadas para realizar consultas previas y obtener un medio adecuado de compensación comercial.

### **1. Sobre la aplicabilidad del artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias**

Este caso planteó un hecho inusual para el GE<sup>6</sup> en dos aspectos; primero, el argumento principal de los reclamantes se basó en afirmar que las medidas impugnadas constituyen una suspensión de obligaciones bajo los artículos I.1 y II.1 b) segunda frase del GATT de 1994. Es inusual porque en disputas anteriores presentadas en la OMC, las medidas impugnadas calificadas como salvaguardias suspendían obligaciones distintas a las contenidas en el artículo II ó XI del GATT de 1994. Segundo, se consideró inusual que un Miembro rechace que una medida adoptada sea calificada como salvaguardia, toda vez que i) fue adoptada por ese Miembro con el objetivo de atender una situación de daño grave a la rama de producción nacional provocada por un aumento de las importaciones; ii) fue el resultado de un procedimiento que estuvo basado, entre otras reglas, en las normas y procedimientos contenidos en el artículo XIX del GATT de 1994 y en el AS; y iii) fue notificada por el Miembro que la adoptó como medida de salvaguardia al Comité sobre Medidas de Salvaguardia de la OMC y bajo los procedimientos previstos en el artículo XIX del GATT de 1994 y el AS.

Los reclamantes argumentaron que las medidas impugnadas suspenden la obligación del trato de la nación más favorecida contenida en el artículo I del GATT de 1994, ya que excluyen de su aplicación, de manera selectiva, a las importaciones de determinados orígenes (a saber, Colombia, Indonesia, México y Panamá), concediendo a tales importaciones una ventaja, inmunidad, favor o privilegio que no se extiende de manera inmediata e incondicional a las importaciones de productos similares o directamente competidores de los demás Miembros de la OMC.

República Dominicana respondió que el artículo XIX del GATT de 1994 no autoriza la suspensión de la obligación contenida en el artículo I del GATT, sino sólo permite suspender las concesiones arancelarias y las obligaciones relativas a dichas concesiones

---

<sup>6</sup> República Dominicana – Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular, Informe final del Grupo Especial párrafos 7.52-7.53.

bajo el artículo II.1 del GATT y la prohibición de imponer restricciones cuantitativas bajo el artículo XI del GATT, en consecuencia, aun si las medidas impugnadas suspenden la obligación contenida en el artículo I, ello no implica que estén comprendidas en el artículo XIX del GATT y en el AS. La medida no resultó en una restricción de cualquier otro tipo sobre las importaciones de tejido tubular o de sacos de polipropileno, tales como restricciones cuantitativas, ni tampoco suspendió total o parcialmente alguna otra obligación contraída por República Dominicana con respecto a dichas mercancías. Los contra argumentos de República Dominicana fueron en el sentido de señalar que si bien al adoptar estas medidas, República Dominicana decidió ajustarse a los requerimientos onerosos y procedimentales contenidos en el artículo XIX del GATT de 1994 y el AS, no tenía obligación alguna de hacerlo.

República Dominicana afirmó que las medidas impugnadas "son medidas de salvaguardia en los términos de la Ley 1-02" y fueron adoptadas de conformidad con esta legislación nacional, cuyo artículo 73 permite aumentar los aranceles, sin referirse a la suspensión de obligaciones ni a un retiro o modificación de concesiones en términos del GATT de 1994. En su opinión, "... no toda salvaguardia adoptada al amparo de la Ley 1-02 constituye una medida de salvaguardia en los términos del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias".

Los reclamantes también señalaron, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.1 a) del AS, que la cobertura del artículo XIX del GATT de 1994 y el AS no abarca sólo a las medidas que un Miembro "adopte", sino también a todas aquellas acciones que realice un Miembro encaminadas a la adopción de medidas de salvaguardia, con independencia de si éstas se adoptan bajo la forma de una suspensión de obligaciones o del retiro o modificación de concesiones arancelarias.

El GE determinó que con la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, las obligaciones contenidas en el artículo XIX del GATT de 1994 no pueden ser leídas de manera aislada, sino siempre en conjunto y en el contexto de lo dispuesto en el AS. Efectivamente, el Órgano de Apelación (OA) ha observado, a diferencia del anterior sistema del GATT, que el Acuerdo sobre la OMC constituye un instrumento único que fue aceptado por los Miembros de la OMC como un "todo único" (en inglés, "*single undertaking*", y en francés, "*engagement unique*"). Por lo tanto, las obligaciones dimanantes de los acuerdos de la OMC son en general acumulativas, y los Miembros deben cumplirlas simultáneamente.

En conclusión, el GE consideró que las medidas impugnadas significaron de hecho una suspensión del trato de la nación más favorecida contenido en el artículo I.1 del GATT de 1994 y representan por tanto, en términos del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994, la suspensión de una obligación contraída por República Dominicana en virtud del GATT de 1994.

Los reclamantes afirmaron que las medidas impugnadas también suspenden la aplicación del artículo II.1 b) segunda frase del GATT de 1994, por cuanto imponen una sobretasa arancelaria distinta a los derechos de aduana propiamente dichos, que no está registrada en la lista de concesiones de República Dominicana. Por su parte, República

Dominicana asevera que las medidas provisional y definitiva consistieron en la adopción de un "arancel de 38% *ad valorem*" sobre la importación de tejido tubular y de sacos de polipropileno, el cual sería disminuido gradualmente. Las medidas no constituirían una sobretasa, ni un segundo arancel, ni un arancel adicional o alterno, sino un incremento del arancel de la nación más favorecida (NMF), conforme a los términos del artículo 73 de la *Ley 1-02 de República Dominicana*, que remplazaría el arancel NMF previamente aplicable. Dichas medidas en ningún momento habrían vulnerado la obligación asumida por la República Dominicana bajo el artículo II del GATT de 1994, a través de su lista de concesiones, de no imponer aranceles superiores al 40% *ad valorem* para las mercancías en cuestión. Tampoco las medidas habrían resultado en derechos distintos a los derechos de aduana propiamente dichos, por lo que no habrían suspendido obligaciones bajo el artículo II.1 b) segunda frase del GATT de 1994.

Ante estos argumentos, el GE analizó, respecto al artículo II.1 b) segunda frase del GATT de 1994, si la medida adoptada por la República Dominicana consistía en derechos distintos a los derechos de aduana propiamente dichos para determinar si suspendieron obligaciones o no. Para el análisis se llevó a cabo una interpretación de la frase "derechos de aduana propiamente dichos" en los otros dos idiomas oficiales, en inglés "*ordinary customs duties*" y en francés como "*droits de douane proprement dits*". El GE determinó que usando un sentido conciliador de los textos del GATT de 1994 en sus diversos idiomas oficiales, la expresión "derechos de aduana propiamente dichos" en el artículo II.1 b) del GATT de 1994 se refiere a los derechos cobrados en frontera que constituyen "derechos de aduana" en el sentido estricto del término (*stricto sensu*) y dicha expresión no abarcaría eventuales derechos extraordinarios o excepcionales cobrados en aduana, es decir, el arancel impuesto por República Dominicana es extraordinario, en razón de: i) su aplicación es temporal (18 meses), ii) sustituye al arancel NMF y iii) está sujeto a una desgravación semestral a partir del valor de 38%. Esta medida resultó *de facto*, constatado por el GE, en el cobro de un derecho adicional por encima del nivel de arancel NMF. A pesar de que República Dominicana indicó que "mientras rige el arancel aumentado, no rige el arancel NMF normalmente aplicable", esto confirma la coexistencia de dos aranceles, el NMF suspendido temporalmente para la imposición de un arancel extraordinario distinto del primero.

Del mismo modo, el GE concluyó que las medidas impugnadas son una suspensión de obligaciones contraídas por República Dominicana en virtud del GATT de 1994, pues consideraron adicionalmente que las medidas impugnadas fueron adoptadas por República Dominicana con el objetivo de atender una situación de daño grave de la rama de producción local provocada por un aumento de las importaciones, resultado de un procedimiento basado, entre otras reglas, en las normas y procedimientos contenidos en el artículo XIX del GATT de 1994 y el AS, y fueron notificadas por República Dominicana como medidas de salvaguardia al Comité sobre Medidas de Salvaguardia de la OMC.

## **2. Jurisdicción del Grupo Especial para resolver la controversia sobre la base de acuerdos no abarcados**

En su solicitud de resolución preliminar, República Dominicana solicitó al GE que declinara su jurisdicción para conocer de la presente diferencia, argumentando, entre otras razones, que los reclamantes cuestionaron la aplicación de un arancel en exceso al arancel

preferencial de 0% *ad valorem* previsto en dos tratados de libre comercio (TLC's) suscritos con los reclamantes (el TLC Centroamérica-República Dominicana y el TLC República Dominicana-CAFTA). Según República Dominicana, en términos de los artículos 3.2 y 7.2 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (ESD), el GE carece de competencia para analizar la violación de una concesión otorgada fuera del ámbito de la OMC (en el caso concreto, en el marco de dos TLC's). República Dominicana argumentó un intento de los reclamantes de realizar un uso abusivo e inadecuado de derechos contemplados en el ESD.

En respuesta a una pregunta durante la audiencia del GE, los reclamantes señalaron que no existen limitaciones bajo los acuerdos abarcados para un Miembro de impugnar ante el mecanismo de solución de diferencias de la OMC una medida, si considera que la misma, además de ser incompatible con compromisos adquiridos por otro Miembro bajo un TLC, es incompatible con obligaciones de los acuerdos abarcados.<sup>7</sup> Las partes también expresaron en relación con las disposiciones del TLC Centroamérica-República Dominicana y del TLC República Dominicana-CAFTA su irrelevancia para la presente diferencia al no formar parte de los acuerdos abarcados, y coincidieron en negar alegaciones de los reclamantes por violaciones a dichos acuerdos en sus solicitudes.

Debido a que el GE se pronunció sobre la aplicabilidad del AS y del GATT de 1994, las demás cuestiones argumentadas por la República Dominicana en cuanto al mandato del GE quedaron fuera del análisis porque i) no hay fundamento en las formalidades que cita República Dominicana en cuanto a las comunicaciones de las reclamantes y ii) se decidió entrar al fondo del asunto por la aplicabilidad del AS y del GATT de 1994.

### **3. *La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con sus obligaciones en cuanto a la determinación de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones del GATT***

Con respecto a las medidas provisional y definitiva, los reclamantes alegaron que la autoridad competente no evaluó la evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones del GATT de 1994, las cuales habrían ocasionado el supuesto aumento de las importaciones causante del daño grave a la rama de producción nacional, y por tanto, República Dominicana violó el artículo XIX.1 a) del GATT de 1994 y los artículos 3.1 última frase, 4.2 c) y 11.1 a) del AS. Los reclamantes señalaron la obligatoriedad de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, como lo resolvió el Órgano de Apelación (OA).<sup>8</sup> En particular afirmaron, la adhesión de China a la OMC y las implicaciones comerciales que ello conllevaría, no pueden constituir una circunstancia imprevista o inesperada para República Dominicana, es decir, en el momento en que el

---

<sup>7</sup> Estados Unidos, Turquía y la Unión Europea presentaron sus comentarios en coincidencia con esta respuesta.

<sup>8</sup> Citado en el Informe Final del Grupo Especial en cuestión: Los reclamantes observan también la declaración del OA que "a menos que existan razones imperativas, los órganos jurisdiccionales deben resolver la misma cuestión jurídica de la misma manera en los asuntos posteriores", y advierten a este respecto que República Dominicana no ha presentado alguna razón imperativa que justifique apartarse del criterio del OA. Véase al respecto la declaración inicial de los reclamantes en la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafos 48-52 (donde se citan los informes del OA, *Argentina – Calzado (CE)* párrafo 83; y *Estados Unidos – Acero inoxidable (México)* párrafo 160).

Acuerdo sobre la OMC entró en vigor para República Dominicana (el 9 de marzo de 1995), las negociaciones respecto a la adhesión de China ya estaban en curso desde 1987.

Con respecto a la desgravación arancelaria derivada de la entrada en vigor del TLC República Dominicana-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana, los reclamantes consideraron que la decisión de República Dominicana de suscribir el primero de estos acuerdos en 1998 y el segundo en 2004, no pueden constituir una circunstancia imprevista al momento de contraer obligaciones bajo la OMC en 1995. Según los reclamantes, esas desgravaciones arancelarias no sólo eran previsibles, sino fueron el objetivo de los acuerdos comerciales suscritos voluntariamente por República Dominicana.

Por otro lado, los reclamantes agregaron la inexistencia de constataciones o conclusiones fundamentadas sobre esta supuesta evolución imprevista de las circunstancias, en razón de que los informes técnico inicial y técnico preliminar preparados por la autoridad investigadora dominicana (Comisión), se limitan a describir los argumentos presentados por la empresa Fersan a este respecto. Además, la Resolución definitiva no explica a qué evolución de las circunstancias se refirió la Comisión, y la expresión utilizada (*podiera explicar*) no equivale a una demostración de la *conexión lógica* entre la desgravación arancelaria y el supuesto incremento de las importaciones.<sup>9</sup> Los reclamantes también indicaron, no existen constataciones que identifiquen las obligaciones pertinentes contraídas por República Dominicana en el marco del GATT y cómo éstas habrían resultado en el supuesto incremento de las importaciones.

República Dominicana sostuvo sobre la cláusula referida a la "evolución imprevista de las circunstancias" establecida en el artículo XIX del GATT de 1994, que no constituye una obligación vinculante y, por consiguiente, no es necesaria su demostración para la invocación de una medida de salvaguardia. El AS no hace referencia a la evolución imprevista de las circunstancias y, por tanto según República Dominicana, deroga en ese sentido al artículo XIX del GATT de 1994. Asimismo se refirió a la voluntad de los negociadores de la Ronda Uruguay, al concluir que éstos no tuvieron la intención de incluir este factor en el AS. Finalmente República Dominicana indicó su obligación arancelaria con el GATT, y es respecto a la concesión del 40% en su lista de aranceles consolidados sobre los productos en cuestión.

Los terceros<sup>10</sup> se pronunciaron a favor de una interpretación cuyo requisito para la imposición de salvaguardias sea el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 referente a la demostración de la evolución imprevista de las importaciones. Sin embargo, Colombia concordó con República Dominicana al referir que el estándar de aplicación del concepto de "imprevisibilidad" no es claro, y por el contrario dificulta el uso de las medidas de salvaguardia. Consideró además, ante la ausencia de claridad sobre el

---

<sup>9</sup> Los reclamantes afirmaron que fueron sus compromisos regionales, "y no el efecto de las obligaciones del GATT", lo que dio motivo a la preocupación de República Dominicana sobre el incremento de las importaciones.

<sup>10</sup> En este asunto (WT/DS415-418) además de los reclamantes Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador, participaron como terceros los Estados Unidos, China, Colombia, Unión Europea, Nicaragua, Panamá y Turquía.



estándar de la evolución imprevista de las circunstancias, el examen del GE no podría ser *de novo* o implicar un juicio más allá de los elementos con los que razonablemente contaba el Miembro al momento de aplicar la medida cuestionada, pues de lo contrario pudiera potencialmente ofender principios jurídicos esenciales de debido proceso y justicia sustantiva.

En el análisis del GE se esclareció que el sistema de solución de diferencias de la OMC no establece un sistema de precedentes, en consecuencia, el razonamiento del OA en un caso particular no tiene carácter vinculante para los GE's. Sin embargo, los informes adoptados por el OSD generan expectativas legítimas entre los Miembros de la OMC. Como ha indicado el OA, "seguir las conclusiones a que ha llegado el OA en diferencias anteriores no sólo es apropiado, sino que es precisamente lo que se espera de los grupos especiales".<sup>11</sup> Ante esto el OA también ha aclarado, el artículo XIX del GATT de 1994 y el AS deben aplicarse de forma acumulativa, por lo que la "evolución imprevista de las circunstancias" es una condición cuya existencia debe ser demostrada como cuestión de hecho para la aplicación de una medida de salvaguardia de conformidad con el mencionado artículo XIX.<sup>12</sup> De este modo, la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias debe hacerse antes de aplicar una medida de salvaguardia y debe figurar en el informe publicado por la autoridad competente.

En la revisión de argumentos, República Dominicana identificó dos elementos que habrían constituido una "evolución imprevista de las circunstancias": i) la entrada de China a la OMC y su efecto en el comercio internacional; y ii) el proceso de desgravación arancelaria con la entrada en vigor del TLC República Dominicana-CAFTA y el TLC Centroamérica-República Dominicana. Tanto los reclamantes como la demandada estuvieron de acuerdo, durante la audiencia, que el momento adecuado para constatar imprevisibilidad de esas circunstancias debió ser al otorgar las concesiones arancelarias relevantes, esto es, cuando República Dominicana se adhirió a la OMC, el 9 de marzo de 1995.

---

<sup>11</sup> *Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de la Argentina*, WT/DS268/AB/R, Informe del OA adoptado el 17 de diciembre de 2004, párrafo 188. Véase también, *Estados Unidos – Medidas antidumping definitivas sobre el acero inoxidable procedente de México*, WT/DS344/AB/R, informe del OA adoptado el 20 de mayo de 2008, párrafo 160.

<sup>12</sup> Citado en el informe final del caso en comento: *Corea – Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R y *corr.1*, Informe del OA adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 85. Esa constatación ha sido confirmada posteriormente por los Grupo Especiales y el OA. Véanse informes del OA, *Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado (CE)* WT/DS121/AB/R adoptado el 12 de enero de 2000; y *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia* WT/DS177/AB/R adoptado el 16 de mayo de 2001; e informes de Grupo Especiales: *Estados Unidos – Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea* WT/DS202/R; *Chile – Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas* WT/DS207/R); *Estados Unidos – Cordero* WT/DS177/R; *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero* WT/DS248, 249, 251, 252, 253, 254, 258 y 259/R; y *Argentina – Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de duraznos en conserva* WT/DS238/R.

Como lo pudo constatar el GE, en los informes técnicos se describen los argumentos presentados por la empresa Fersan (único productor nacional solicitante) y no constituyen una demostración de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994. No hay soporte de la Comisión ante estos argumentos, pero República Dominicana hizo referencia a la versión confidencial del informe técnico final, la cual contendría la constatación de la autoridad competente sobre la demostración de una evolución imprevista de las circunstancias.

Finalmente el GE determinó que ni las resoluciones, ni los informes técnicos, ni el aviso público final emitidos por República Dominicana, contienen una explicación razonada y adecuada de la autoridad competente con respecto a que la entrada de China a la OMC y el efecto que esto produjo en el comercio internacional, o bien el proceso de desgravación arancelaria a partir de la entrada en vigor del TLC República Dominicana-CAFTA y el TLC República Dominicana-Centroamérica, hubieran constituido una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX.1 a) del GATT de 1994. En razón de lo anterior, el GE concluyó que el informe publicado por la Comisión no contiene explicación alguna respecto de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de las obligaciones del GATT de 1994, como lo exige el artículo XIX.1 a) del GATT, tal y como los reclamantes argumentaron.

**4. *La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con sus obligaciones al definir la rama de producción nacional***

Los reclamantes afirmaron que al definir a la rama de producción nacional, la Comisión incurrió en dos errores fundamentales: i) no estableció adecuada y razonadamente que los productos importados y los nacionales eran similares o directamente competidores; y ii) excluyó incorrectamente a productores de productos nacionales directamente competidores con el producto objeto de investigación. Los reclamantes sostuvieron que a pesar de los cuestionamientos fácticos presentados por varias partes interesadas en el procedimiento de investigación, indicando que el tejido tubular y el saco de polipropileno son productos distintos, la Comisión persistió en tratarlos como un solo producto objeto de investigación, sin emitir algún elemento de juicio adicional para determinar la identidad de los productos.

Los reclamantes afirmaron que la Comisión asumió la descripción del producto nacional presentada por la empresa solicitante Fersan y, por ende, se limitó el producto nacional a aquel producido *a partir de determinada fase en el proceso de producción*, sin emitir constataciones o explicaciones sobre la limitación sugerida. Añadieron la exclusión del producto nacional fabricado a partir de una etapa distinta a la obtención de la resina, así como el objeto de la definición del producto nacional que es determinar la similitud o competencia directa, la cual debe basarse en *productos* y no en *procesos de producción* vinculados con los productos. Además mencionaron el orden de análisis previsto en el artículo 4.1 c) del AS, en donde primero se determinan los productos *similares* o *directamente competidores* y sólo así es posible identificar a sus *productores*. Finalmente agregaron la exclusión incorrecta de la Comisión de productores nacionales (i.e. Filamentos del Caribe (FIDECA) y Textiles Titán). En ese sentido señalaron, el artículo 4.1 c) del AS y su contexto no permiten la exclusión de productores nacionales del producto similar o directamente competidor.

República Dominicana afirmó, los reclamantes no suministraron análisis jurídico alguno de las disposiciones del AS en donde se impida concluir que el tejido tubular y los sacos de polipropileno podían ser tratados como un único producto objeto de investigación. Aseveró la inexistencia de una base normativa para exigir explicación adecuada y motivada de las razones de clasificación arancelaria sobre las cuales basar la decisión de considerar al tejido tubular y al saco de polipropileno como un solo producto importado. República Dominicana obvió el hecho de considerar al producto objeto de investigación y al producto nacional como productos similares, pues el alcance de las definiciones de ambos es idéntico.

Además sostuvo, el proceso de producción no formó parte de la definición del producto nacional similar; si bien el proceso de producción desempeñó un papel importante para identificar la rama de producción nacional, como criterio para excluir a ciertos productores, no lo fue para definir al producto nacional similar. Ante el argumento sobre el orden debido, República Dominicana citó el asunto *Estados Unidos – Cordero*,<sup>13</sup> en donde el OA únicamente aclaró cuál era el orden que seguiría en ese caso, sin disponer un orden obligatorio de análisis o invalidar otro posible orden lógico. Apoyándose en el informe del GE en *CE – Salmón (Noruega)*,<sup>14</sup> República Dominicana sostuvo que la Comisión podía excluir ciertas empresas, cuyo nivel de actividad era tan bajo que no alcanzaban a "producir" el producto similar.

El GE se pronunció en torno al primer supuesto de los reclamantes, analizando que si bien, para determinar el ámbito de una investigación, la autoridad competente debe definir el producto objeto de investigación, el GE no consideró que el AS exija proporcionar una explicación detallada sobre tal definición. Como ha sido observado, el AS no impone obligaciones específicas respecto a la definición o el alcance del producto objeto de investigación, por lo que efectivamente tanto los sacos de polipropileno y el tejido tubular constituyen un solo producto objeto de la investigación, tal como lo definió la Comisión en su Resolución.

Sobre el segundo supuesto de exclusión a productores nacionales, el GE constató que las autoridades competentes no incluyeron en el alcance de la definición del producto nacional a los sacos de polipropileno fabricados a partir de una etapa posterior al procesamiento de la resina, en consecuencia el producto directamente competidor se limitó a aquel producido a partir de determinada fase de producción, esto es, a partir del procesamiento de la resina, excluyendo de esa manera a otros posibles productos *similares o directamente competidores*, en particular a los sacos de polipropileno fabricados a partir del tejido tubular.

Si un producto es similar o directamente competidor con respecto al producto importado, ese producto debe ser considerado para efectos de la definición de la rama de

---

<sup>13</sup> *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia*, WT/DS177-178/AB/R, Informe del OA adoptado el 16 de mayo de 2001.

<sup>14</sup> *Comunidades Europeas – Medida antidumping sobre el salmón de piscifactoría procedente de Noruega*, WT/DS337/R, Informe del Grupo Especial adoptado el 15 de enero de 2008.

producción nacional. En el presente asunto, el producto nacional directamente competidor se definió sobre la base de una *porción* de los "productos similares o directamente competidores"; de tal forma, al excluir de la definición de producto nacional directamente competidor a otros productos similares o directamente competidores, la autoridad competente excluyó indebidamente a productores nacionales del producto similar o directamente competidor, tal es el caso de la empresa Fideca.

En otros asuntos, abundó el GE, el OA precisó el término "productores" usado en el artículo 4.1 c) del AS, el cual puede entenderse como los que "fabrican un artículo", "los que hacen que algo exista".<sup>15</sup> En ese sentido, el GE afirmó, una empresa que corta el tejido tubular y lo cose, y elabora por consiguiente un saco de polipropileno, no puede dejar de ser considerada como un productor al amparo del artículo 4.1 c) del AS. Este precedente ratificó la incompatibilidad del actuar de República Dominicana con los acuerdos de la OMC, efectivamente descartó a productores nacionales que debieron estar incluidos en la investigación.

Finalmente, el GE no consideró necesario pronunciarse con respecto a las alegaciones adicionales de los reclamantes sobre los artículos 3.1 última frase, 4.1 a), 4.2 a), 4.2 b), 4.2 c) y 6 del AS, en lo que respecta a la medida provisional. Asimismo, habiendo concluido que República Dominicana actuó de manera incompatible con obligaciones bajo los acuerdos abarcados en cuanto a la determinación de una evolución imprevista de las circunstancias y el efecto de obligaciones del GATT y en cuanto a la definición de la rama de producción nacional, el GE consideró que, en principio, no era necesario emitir una constatación sobre las demás alegaciones sustantivas planteadas por los reclamantes con respecto a las medidas provisional y definitiva; sin embargo, por consideración a las partes y para lograr un mejor entendimiento entre ellas, el GE decidió seguir con el análisis de los argumentos.

**5. *La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible con sus obligaciones en cuanto a la determinación de un incremento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos***

Con respecto a las medidas provisional y definitiva, los reclamantes alegaron que la Comisión no constató el incremento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos de manera compatible con los artículos XIX.1 a) del GATT de 1994 y 2.1, 3.1 última frase y 4.2 c) del AS. En cuanto al aumento de las importaciones en términos absolutos, los reclamantes sostienen, no se analizó el ritmo de las importaciones, así como la constatación de la Comisión de dicho aumento a pesar de haber determinado la existencia de una "marcada disminución" de las importaciones hacia el final del período, además la Comisión no proporcionó una explicación adecuada y razonada de por qué, a pesar de esa disminución, consideraba la existencia de un aumento de las importaciones lo suficientemente reciente, súbito, agudo, e importante.

---

<sup>15</sup> Caso citado en el informe final del caso en comento: *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia*, WT/DS177-178/AB/R, Informe del OA párrafo 84. Véase también *Estados Unidos – Cordero*, Informe del Grupo Especial párrafo 7.69.

Según los reclamantes, la Comisión no emitió constataciones con respecto al *ritmo* de las importaciones, entendiéndose éste como la *ratio* de crecimiento de las mismas, y no la mera variación de cantidades (únicamente compararon los niveles absolutos al inicio y al final del período investigado). Se debió haber concluido que el ritmo de las importaciones fue decreciente, con un aumento inicial y una posterior desaceleración constante, ininterrumpida y drástica durante el resto del período y, por tanto, no se puede concluir un aumento de importaciones de manera reciente, aguda, súbita e importante. Asimismo, sostienen que no se demostró un aumento de las importaciones en términos relativos con respecto a la producción nacional. La Comisión determinó el aumento de las importaciones a pesar de haber constatado que la participación relativa de las importaciones con respecto a la producción nacional había caído de manera sostenida e ininterrumpida durante la mayor parte del período investigado.

República Dominicana sostuvo que la Comisión constató la existencia de un aumento de las importaciones en términos absolutos lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante para justificar la adopción de una medida de salvaguardia. La disminución de las importaciones durante 2009 no alteró el carácter de este aumento, pues la disminución era de naturaleza transitoria e incidental (debido a la disminución global de las importaciones de República Dominicana en 2009), así como insignificante a la luz del aumento importante de las importaciones durante todo el período de investigación. Aseguró, se evaluó correctamente la tendencia de las importaciones, comparando las puntas del período investigado, así como los datos para cada año individualmente considerado, tanto en ritmo como en cuantía, y evaluó además la relevancia del decrecimiento al final del período, así como los datos del año 2010.

Los terceros se pronunciaron de la siguiente manera: Colombia consideró que la conclusión de República Dominicana sobre el aumento de las importaciones y su relación causal con el daño grave alegado no es adecuada, pues República Dominicana limitó su evaluación al incremento acumulado de las importaciones de tejido tubular y de sacos de polipropileno, sin precisar si el incremento se refería al tejido tubular o a los sacos de polipropileno. Los Estados Unidos notaron que los artículos 2.1 y 4.2 del AS no hacen referencia al final del período investigado, como tampoco indican que un período de tiempo en particular tenga una relevancia especial dentro del período general de investigación. Panamá consideró que en el presente caso las importaciones de los productos en cuestión fluctuaron y no hubo una determinación sustentada de la autoridad competente, la cual indique aumento de las importaciones de manera reciente, súbita, aguda e importante.

El GE llegó a las siguientes conclusiones después de analizar los informes técnicos y los datos valorados por la Comisión al determinar el aumento de las importaciones. Primero, no consideró que los argumentos de los reclamantes sean convincentes, pues no excluye la posible estabilidad en la demanda de ciertos productos y, por tanto, inafectada por la caída global de las importaciones. Así, los reclamantes no argumentaron ni presentaron alguna prueba para inferir que los productos en cuestión estuvieron bajo este supuesto. En todo caso, los datos del año 2010 no constituyeron la principal explicación proporcionada por la autoridad competente para constatar la existencia de un aumento de las importaciones en términos absolutos, a pesar de la disminución identificada al final del período.

Los reclamantes no demostraron que la autoridad competente no hubiera examinado el ritmo de las importaciones y el incremento de importaciones por ésta constatado no hubiera podido considerarse como reciente, súbito y agudo. Ahora bien, los reclamantes no objetaron la definición de producto objeto de investigación en sí misma, entonces el GE confirmó la definición adoptada por la autoridad competente como la definición del *producto objeto de investigación*, así como la forma en que los datos pertinentes debieron haber sido analizados en la investigación. Del mismo modo, los reclamantes no acreditaron que el artículo 2.1 del AS exija la consideración separada de las importaciones de cada producto considerado como un único *producto objeto de investigación*. Ante esto, el GE desechó el argumento de los reclamantes sobre tratar por separado ambos productos.

Finalmente, el GE consideró que los reclamantes acreditaron que el informe publicado de la autoridad competente no contenía una explicación razonada y adecuada para la determinación de la existencia de un aumento absoluto de las importaciones de los productos en cuestión. El GE no consideró necesario formular constataciones adicionales respecto de la determinación sobre el comportamiento de las importaciones en términos relativos.

**6. *La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible en cuanto a la determinación de un daño grave a la rama de producción nacional***

En relación con la determinación de la existencia de daño grave a la rama de producción nacional respecto de las medidas provisional y definitiva, los reclamantes alegaron que la Comisión no realizó un análisis desagregado y completo de los múltiples segmentos de la rama de producción nacional para los efectos de la determinación de daño grave. Argumentaron sobre las pruebas proporcionadas por República Dominicana que la Comisión basó su análisis en la información de la División Sacos de la empresa Fersan (División Sacos), la cual no sólo fabrica el producto similar o directamente competidor, sino también otros productos como sacos de malla, sogas y cordelería e incluyó indebidamente en su análisis información sobre exportaciones de la empresa Fersan.

Según los reclamantes, la Comisión actuó de manera incompatible con sus obligaciones al no haber considerado en la determinación preliminar todos los factores relevantes de daño grave referidos en el artículo 4.2 a) del AS. En particular, la Comisión no evaluó el factor productividad y no basta con señalar que el resultado de dicho factor podía inferirse al combinar los indicadores de la producción y el empleo. Asimismo, la Comisión determinó la existencia de daño grave en las resoluciones preliminar y definitiva, a pesar de que los indicadores señalaron lo contrario o se evaluaron de manera insuficiente.

Sobre la Resolución preliminar, los reclamantes señalaron que la Comisión: i) luego de constatar un crecimiento de la producción nacional, concluyó contradictoriamente su contracción; y ii) no explicó adecuada y razonadamente por qué consideró la existencia de un aumento de los inventarios y pérdidas financieras. Asimismo señalaron, en la Resolución definitiva la Comisión: i) no explicó cómo el desempeño de los inventarios, el flujo de caja y la supuesta contracción de la producción constituyen una indicación de las pérdidas financieras de la empresa; y ii) luego de constatar la mejora de los indicadores de producción y participación del producto nacional en el consumo nacional, concluyó de

manera contradictoria su deterioro. Los reclamantes insistieron que la Comisión constató un desempeño de la rama de producción nacional con respecto a los demás factores como "bastante favorable". En su opinión, el *cuadro general* de la rama de producción nacional indicaba que se trataba de una industria en crecimiento y no atravesaba una situación de daño *general y significativo* en el sentido del artículo 4.1 a) del AS. Finalmente, la Comisión no dio una explicación adecuada y razonada de la existencia de *circunstancias críticas* justificativas de la imposición de una medida provisional.

República Dominicana alegó que ni el AS ni las decisiones anteriores de GE's o el OA imponen la obligación a las autoridades investigadoras de efectuar un análisis desagregado de cada segmento de la rama de producción nacional para su determinación de daño. República Dominicana señaló, en su análisis la información tanto de los sacos cuanto del tejido tubular, al haberlo basado en los estados financieros de la División Sacos encargada de producir ambos, y aunque esta División tiene otros productos distintos a los investigados, la proporción del producto similar en la producción total de la división constituye más del 85%.

República Dominicana considera que el artículo 4.2 a) del AS no exige una enunciación formalista de cada uno de los factores relativos al daño bajo títulos distintos; así, es suficiente demostrar la evaluación de las autoridades competentes de cada uno de ellos. Asimismo, afirmó que al examinar los indicadores de daño grave, la autoridad competente realizó una evaluación del *cuadro general* de la rama de producción nacional para evaluar si existía un *menoscabo general significativo*; como resultado de lo anterior, República Dominicana afirmó que la rama de producción nacional disminuyó su participación en el mercado hasta el año 2008 y sólo en 2009 logró superar la cuota alcanzada en 2006. Según República Dominicana, no es necesario examinar el efecto de cada factor individual, únicamente se requiere explicar el impacto de los factores relevantes sobre la rama de producción nacional y si ese impacto resulta en un *menoscabo general significativo* de su situación.

Los terceros se pronunciaron de la siguiente manera: Colombia consideró este debate como una oportunidad única para el GE de pronunciarse sobre lo que debe entenderse por *circunstancias críticas* bajo el artículo 6 del AS. Colombia sugirió, el GE debe considerar como elementos del carácter *difícilmente reparable* de daño grave, aspectos sobre la realidad económica de la empresa, tales como sus inventarios, ventas, márgenes de utilidad y el precio de los productos similares, los cuales debería cotejar con la fluctuación más reciente (en los últimos seis meses) de las importaciones, para concluir que, de no imponerse la medida provisional, dicho perjuicio sería difícil de reparar. Panamá consideró que la autoridad investigadora no realizó un análisis detallado sobre el daño grave y tampoco presentó pruebas objetivas y positivas que sustentaran su investigación y la aplicación de las medidas de salvaguardia. La Unión Europea señaló, si los reclamantes hubieran querido impugnar la medida provisional, debieron presentar la solicitud de establecimiento de un GE antes de la expiración de dicha medida.

El GE realizó su análisis sobre dos de las cuatro cuestiones planteadas por los reclamantes referentes a la determinación preliminar y a la definitiva, pues las dos primeras aluden únicamente a la preliminar, dejando únicamente: i) si la Comisión constató la

existencia de daño grave, a pesar de que los factores indicaron lo contrario o se evaluaron de manera insuficiente, y ii) si la Comisión no llevó a cabo un análisis desagregado y completo de la rama de producción nacional para los efectos de las determinaciones de daño grave.

El GE, en un estudio de los factores de daño grave analizados por la Comisión respecto de las resoluciones preliminar y definitiva, notó carencias en elementos similares, salvo en la definitiva donde se incluyó el análisis de algunos omitidos en la preliminar. Los elementos no considerados por la Comisión para su determinación definitiva fueron: i) los cambios en el nivel de ventas; ii) la productividad; y iii) el empleo. En cambio los factores constatados por la Comisión con un comportamiento negativo en los cuales basó su determinación de daño grave, además del incremento de las importaciones, fueron: i) producción; ii) flujo de caja; iii) costos; iv) ganancias y pérdidas; v) inventario; y vi) parte del mercado nacional absorbido por las importaciones.

Después de haber revisado los informes técnicos sobre los datos considerados en el periodo investigado y de evaluar cada factor de daño, el GE constató que las consideraciones de la Comisión en las determinaciones preliminar y definitiva no aparecen debidamente respaldadas por los hechos, ni por una evaluación suficiente de los factores pertinentes por los siguientes motivos: Primero, el nivel de la producción nacional y su participación en el consumo nacional aparente (CNA) tuvieron un desempeño positivo dentro del período de investigación. Segundo, el análisis y evaluación sobre el inventario realizados por la Comisión es insuficiente. Tercero, según la información proporcionada por el Departamento de Investigaciones (DEI), los factores correspondientes a las ventas, capacidad instalada y utilizada, productividad, empleo y salarios, valor de las exportaciones, precios del producto nacional similar e inversiones tuvieron un desempeño positivo. Cuarto, la Comisión también constató que Fersan había adquirido nueva maquinaria para elaborar sacos de distintas características, con una capacidad del doble de la demanda nacional, y había añadido un tercer turno de trabajo en la empresa, lo cual constituye un aspecto favorable para la industria nacional. Quinto, los únicos factores que realmente demuestran haber tenido un desempeño negativo en el período de investigación son: i) flujo de caja; ii) costos; iii) ganancias y pérdidas; e iv) inventario.

Tomando en cuenta la evaluación de daño en el contexto del AS como un *daño grave*, el GE no consideró suficiente el hecho de que cuatro factores evaluados hayan tenido un comportamiento negativo, frente a la evidencia del desempeño positivo de siete factores (entre los cuales se encuentran elementos importantes e indicativos de la situación de la rama de producción nacional, como serían la producción, las ventas, la capacidad instalada y utilizada, y la participación de la producción en el consumo nacional), sin que la autoridad competente hubiera proporcionado una explicación suficiente y, conclusión adecuada y razonada con respecto a la existencia de un daño grave.

Finalmente, el GE definió que los indicadores de daño grave previstos en el artículo 4.2 a) del AS fueron evaluados de manera insuficiente y las explicaciones proporcionadas por la autoridad competente en las determinaciones preliminar y definitiva no respaldan la conclusión de un *menoscabo general significativo* como la situación general de la rama de producción nacional.



**7. La cuestión de si la autoridad competente actuó de manera incompatible al no cumplir con el principio de paralelismo y con el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

Los reclamantes afirmaron que la exclusión de ciertos Miembros de la aplicación de las medidas de salvaguardia, con base en el artículo 9.1 del AS, no eximía a República Dominicana del cumplimiento del requisito de *paralelismo*, pues en su interpretación el mencionado artículo opera como excepción de los artículos 2.1 y 2.2 del AS. Asimismo señalaron, República Dominicana debió excluir del alcance de las medidas a las importaciones de Tailandia, pues éstas ascendieron al 0.32%.

República Dominicana consideró que la teoría del paralelismo, tal y como se encuentra desarrollada por la *jurisprudencia* de la OMC, no es aplicable tratándose de importaciones excluidas de la aplicación de una medida bajo el artículo 9.1 del AS. Aclaró, el hecho de que el AS disponga, e incluso exija, la exclusión de ciertos Miembros a través del referido artículo, es altamente relevante y apoya la inaplicabilidad del *principio de paralelismo*. República Dominicana señaló, con base en las constataciones de los GE's en los asuntos *Argentina – Calzado (WT/DS121)*<sup>16</sup> y *Estados Unidos – Gluten de trigo (WT/DS166)*<sup>17</sup> y del OA, el artículo 9.1 del AS opera como una excepción al artículo 2.2, pero no al artículo 2.1 del AS. Sobre las importaciones de Tailandia, argumentó, siguiendo el criterio del OA en *Estados Unidos – Tubos (DS/202)*,<sup>18</sup> no existe obligación de indicar en una lista a los países incluidos o excluidos de la aplicación de la medida, dado que no hubo importaciones procedentes de Tailandia durante 2009, por tanto, no consideró necesario excluir expresamente a dicho país de la aplicación de las medidas.

Los terceros se pronunciaron de la siguiente manera: Los Estados Unidos manifestaron que el artículo 9.1 del AS opera como una excepción únicamente sobre la aplicación de las medidas de salvaguardia bajo el artículo 2.2 y no del artículo 2.1 del AS. Nicaragua señaló, República Dominicana no observó el *principio de paralelismo* y la Comisión no explicó las razones de considerar no procedente dicho principio. De acuerdo con Turquía, no existe base para excluir a los países en desarrollo que cumplen con las condiciones del artículo 9.1 de la investigación de salvaguardia. La Unión Europea consideró al artículo 9.1 del AS, como la razón para excluir determinadas importaciones del ámbito de la aplicación de las medidas; en caso contrario debe existir una *explicación razonada y adecuada* del por qué las importaciones de los países en desarrollo no necesitan ser excluidas del alcance de la investigación.

---

<sup>16</sup> *Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/R, Informe Final del Grupo Especial, modificado por el Informe del OA WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000.

<sup>17</sup> *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/R, Informe Final del Grupo Especial, modificado por el Informe del OA WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001.

<sup>18</sup> *Estados Unidos – Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, WT/DS202/AB/R, Informe del OA adoptado el 8 de marzo de 2002.

El GE analizó, por un lado, el incumplimiento del *principio de paralelismo* por parte de República Dominicana, al no hacer una investigación independiente para los países excluidos de la medida; y analizó, por otro lado, la violación al artículo 9.1 del AS al excluir a Tailandia de la medida, cuando se observa tiene las mismas circunstancias que los países explícitamente descartados. En el primer supuesto, el GE definió el *principio de paralelismo*, surgido del lenguaje *paralelo* utilizado en los artículos 2.1 y 2.2 del AS. Este principio también alcanza la simetría entre los artículos 2.1 y 4.2 del Acuerdo en cuestión. Dicho principio implica la existencia de una identidad entre las importaciones consideradas para efectos de la investigación de salvaguardias (en términos de los artículos 2.1 y 4.2 del AS) y los productos a los que se aplican las medidas (según el artículo 2.2 del AS). No obstante lo anterior, en determinadas circunstancias puede justificarse una *diferencia* en los requisitos *paralelos* de los artículos 2.1 y 2.2 del AS, si el Miembro al imponer la medida establece *explícitamente* que las importaciones cumplen las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia bajo los artículos 2.1 y 4.2 del AS.

El OA ha establecido que cuando un Miembro pretenda excluir determinados orígenes de la aplicación de la medida de salvaguardia, dicho Miembro deberá realizar un nuevo análisis, en donde únicamente se tome en cuenta el efecto de los orígenes efectivamente incluidos en la cobertura de la medida. Los cuatro casos en los cuales el *principio de paralelismo* ha sido analizado hasta ahora en el sistema de solución de diferencias de la OMC,<sup>19</sup> se referían a la exclusión de la aplicación de la medida de salvaguardia de socios comerciales de TLC's o miembros de uniones aduaneras. Las circunstancias del presente caso son distintas, pues en este caso la exclusión de determinadas importaciones originarias de países en desarrollo de la cobertura de la medida se realizó con base en el artículo 9.1 del AS, sin que los Miembros excluidos sean miembros de uniones aduaneras o de TLC's.

El artículo 9.1 del AS establece dos requisitos para excluir productos originarios de determinados países en desarrollo Miembros de la cobertura de una medida de salvaguardia, a saber: i) la parte correspondiente al país en desarrollo Miembro que se pretenda excluir de la aplicación de la medida no deberá exceder individualmente del 3% de las importaciones del Miembro que aplica la medida; y ii) la suma de la participación de los países en desarrollo que cumplan con la primera condición no deberá superar el 9% de las importaciones totales del producto en cuestión. Por tanto, el GE consideró que los artículos 9.1 y 2.2 del AS, leídos en conjunto, establecen una obligación de aplicar las medidas de salvaguardia a los productos de todos los orígenes, excepto de aquellos orígenes que se ubiquen en las condiciones previstas en el artículo 9.1 del AS.

Por otra parte, el artículo 3.1 del AS establece la obligación de realizar una investigación antes de aplicar una medida, el GE definió a los artículos 3.1, 2.1 y 4.2 del AS como

---

<sup>19</sup> Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado, WT/DS121/AB/R, Informe del OA adoptado el 12 de enero de 2000; Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas, WT/DS166/AB/R, Informe del OA adoptado el 19 de enero de 2001; Estados Unidos – Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea, WT/DS202/AB/R, Informe del OA adoptado el 8 de marzo de 2002; Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero, WT/DS248, 249, 251, 252, 253, 254, 258, 259/AB/R, Informe del OA, adoptado el 10 de diciembre de 2003.

normas relativas a la investigación y al análisis que debe realizar la autoridad competente. Ninguna de estas tres disposiciones se refiere expresamente al artículo 9.1 del AS y tampoco dicho artículo contiene alguna indicación para concluir que dichas disposiciones han de leerse conjuntamente. Ante esto el OA señaló que el artículo 9.1 del AS es una excepción a las normas generales de dicho Acuerdo y sólo aplica a los países en desarrollo. Del mismo modo tanto los reclamantes cuanto República Dominicana coincidieron en caracterizar al artículo 9.1 del AS como una excepción. En este sentido, en los casos en que la exclusión se haga con base en el multicitado artículo, el GE constató innecesario realizar un nuevo análisis sobre el incremento de las importaciones, del daño grave y la relación causal.

En relación con el punto, sobre si República Dominicana incumplió sus obligaciones bajo el artículo 9.1 al no excluir explícitamente a Tailandia de la medida de salvaguardia, el GE señaló que hasta ese momento, una sola diferencia en la OMC (*Estados Unidos – Tubos WT/DS202*) había analizado el artículo 9.1 del AS.<sup>20</sup> El OA en dicho asunto estableció lo siguiente:

“Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que el párrafo 1 del artículo 9 no indica la forma en que un Miembro debe cumplir esta obligación. ...”<sup>21</sup> ... El Miembro que aplica una medida de salvaguardia debe asegurarse de excluir los productos de los orígenes que se ubiquen en el supuesto previsto en el artículo 9.1 ... [y] debe demostrar que realizó los esfuerzos a su alcance para excluir a todos los Miembros que se ubicaban en el supuesto del artículo 9.1”<sup>22</sup>

Conforme a lo anterior, los Miembros que apliquen medidas de salvaguardia tienen la obligación de adoptar *todas las medidas razonables* a su alcance para excluir a todos los países en desarrollo que se encuentren en las condiciones del artículo 9.1 del AS. El siguiente paso fue analizar si efectivamente República Dominicana realizó este esfuerzo de exclusión.

El GE constató que ni la resolución preliminar ni la resolución definitiva analizan la situación de Tailandia, aunque sí incluye un cuadro comparativo sobre las importaciones del periodo donde aparece Tailandia, justo al lado de los países en desarrollo explícitamente excluidos (México, Colombia, Indonesia y Panamá). República Dominicana dijo en la audiencia ante el GE que no hubo importaciones de Tailandia en 2009 y por ello no consideró necesario excluirlo de forma expresa. Debe notarse adicionalmente para Colombia, Indonesia y Panamá la ausencia de importaciones a República Dominicana en 2009 y, sin embargo, estos tres Miembros si fueron excluidos.

---

<sup>20</sup> En ese caso, Corea alegó que los Estados Unidos infringieron el artículo 9.1 porque no determinaron qué países en desarrollo quedarían exentos de la aplicación de la medida y trataron a todos los países en desarrollo igual que a los demás proveedores.

<sup>21</sup> *Estados Unidos – Medida de salvaguardia definitiva contra las importaciones de tubos al carbono soldados de sección circular procedentes de Corea*, WT/DS202/AB/R, adoptado el 8 de marzo de 2002, párrafo 127.

<sup>22</sup> *República Dominicana – Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de sacos de polipropileno y tejido tubular*, WT/DS415-418/R, Informe Final del Grupo Especial distribuido el 31 de enero de 2012, adoptado por el OSD el 22 de febrero de ese año, párrafos 7.395 y 7.396.

El GE concluyó que los reclamantes acreditaron que República Dominicana no tomó todas las *medidas razonables* a su alcance para excluir de la aplicación de las medidas impugnadas a todos los países en desarrollo que exportan cantidades inferiores a los niveles *de minimis* señalados en el artículo 9.1 del AS. En este sentido no bastó con la afirmación de República Dominicana, sin sustento adicional, que las importaciones de Tailandia se encuentran *de facto* excluidas de la aplicación de la medida.

**8. La cuestión de si la República Dominicana actuó de manera incompatible con sus obligaciones al no cumplir con ciertas obligaciones procesales**

Los reclamantes alegaron que República Dominicana no notificó la medida de salvaguardia antes de su *adopción*, en consecuencia, no otorgó a los Miembros exportadores afectados la oportunidad para sostener las consultas previstas en los artículos XIX.2 del GATT de 1994 y 12.3 del AS y, por consiguiente, tampoco procuró mantener el nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalentes a que estaba obligada frente a los Miembros exportadores afectados.

La República Dominicana argumentó que el artículo 12.1 del AS y la interpretación de la disposición referente a la notificación de salvaguardias por el GE y el OA en el asunto *Estados Unidos – Gluten de trigo (WT/DS166)*<sup>23</sup> son relevantes para interpretar el artículo XIX.2 del GATT de 1994 y apoyan su interpretación sobre la notificación prevista en dicha disposición; la cual, a decir de República Dominicana, debe hacerse después de la adopción de la medida y no antes. Asimismo, afirmó que los reclamantes tuvieron oportunidades de examinar las probables consecuencias de la medida antes de su entrada en efecto y se celebraron consultas con los reclamantes el 12 de mayo de 2010 con ocasión de la audiencia pública en la investigación nacional.

Los terceros se pronunciaron del modo siguiente: Colombia señaló que la notificación debe realizarse antes de la adopción de medidas de conformidad con el artículo XIX.1 del GATT. Estados Unidos declaró, la notificación debe cumplirse antes de la aplicación de la medida de salvaguardia. La Unión Europea dijo que ambas obligaciones se relacionan con una acción no tomada (*an action that has not been taken*); así, en la medida en que exista conflicto entre los artículos XIX.2 del GATT de 1994 y 12.3 del AS, esta última disposición debería prevalecer.

El GE analizó el primer punto referente a la notificación, pues de ésta se derivan las otras dos reclamaciones, indicó que hasta la fecha, la obligación de notificar la medida de salvaguardia bajo el artículo XIX.2 del GATT de 1994 no ha sido interpretada por GE's ni por el OA, en consecuencia su análisis resultaría relevante como un precedente. El análisis de los textos del GATT de 1994 y del AS invocados en el presente asunto, se realizó de acuerdo con los principios de interpretación establecidos por el ESD que remiten al derecho internacional público. El tema fue definir en qué momento se genera la obligación para el Miembro de notificar la medida, si antes de la adopción o antes de su aplicación.

---

<sup>23</sup> *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/AB/R, Informe del Órgano de Apelación adoptado el 19 de enero de 2001.

La primera frase del artículo XIX.2 del GATT de 1994 establece la obligación de notificar antes de que se produzca una circunstancia. Dicha circunstancia se describe en la versión en español del tratado a través de la frase "adopte medidas"; en su versión en inglés, a través de la frase "*take action*"; y en su versión en francés, a través de la frase "*prenne des mesures*". La frase "adopte medidas" en español sugiere, el momento que desencadena la obligación es la adopción de una medida. Sin embargo, la frase "*prenne des mesures*" en francés y la frase "*take action*" del texto en inglés no son claras respecto del momento en el cual se desencadena la obligación de notificar. La frase "*take action*" se traduce al español en una de sus acepciones como "emprender acciones judiciales, actuar", mientras que la frase "*prenne des mesures*" se podría traducir como "tomar una medida o decisión judicial". Sin embargo, ni de la versión de dicha disposición en francés, ni de la versión en inglés se puede establecer claramente si el momento que desencadena la obligación se trata del momento de la *adopción* o de la *aplicación* de la medida.

Ante esta situación, se analizó el texto del AS buscando mayores elementos para la interpretación, pues como se estableció anteriormente, los textos jurídicos del GATT de 1994 y los de la Ronda Uruguay deben leerse y cumplirse simultáneamente. El artículo 12 del AS identifica cuatro obligaciones de notificación al Comité de Salvaguardias y en contraste, el artículo XIX.2 del GATT de 1994 establece una sola obligación de notificar. No obstante ello, el GE indicó que los artículos XIX.2 del GATT de 1994 y 12 del AS deben ser interpretados de manera conjunta y dando sentido a los términos de ambas disposiciones. En consecuencia decidió que la notificación correspondiente referida en el art. XIX.2 del GATT es el inciso c) del artículo 12 del AS, ya que ambas disposiciones se refieren a la obligación de notificar una medida definitiva. Para lograr una concordancia entre ambos acuerdos, se revisó el texto del artículo 12 en sus tres idiomas hallando una coincidencia en las palabras utilizadas para establecer la obligación que se desencadena antes de *aplicar* la medida (en inglés, el término es "*to apply*" y, en francés, "*d'appliquer*"). La palabra *aplicar* aparece de manera similar en las tres versiones oficiales de dicha disposición. No así en el artículo XIX.2 del GATT en donde las versiones no proporcionan una orientación o definición clara del momento de la notificación.

Por esto el GE decidió que la armonía de las versiones del artículo 12 c) del AS en sus tres idiomas, orienta y da luz sobre la temporalidad para cumplir la obligación del artículo XIX.2 del GATT. En este sentido, el artículo XIX.2 del GATT de 1994, leído conjuntamente con el artículo 12.1 c) del AS, establece la obligación de notificar una medida definitiva antes de su aplicación y no necesariamente antes de su adopción. Finalmente, la manera en la cual los reclamantes plantearon las alegaciones posteriores, hace que las mismas dependan de las constataciones realizadas por el GE sobre la reclamación relativa a la notificación, al no acreditar el incumplimiento de República Dominicana en la primera reclamación de este apartado, el GE rechaza la alegación de los reclamantes de que República Dominicana no les habría concedido la oportunidad de sostener consultas.

#### IV. Conclusiones

El análisis de este caso nos deja planteamientos interesantes de discutir: i) los hechos resueltos sin precedentes sobre la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y sobre el

artículo XIX del GATT de 1994 y ii) el surgimiento de las obligaciones de las partes por otros acuerdos de desgravación como los TLC's, de los cuales la OMC tiene registrados más de 400.

En contexto, el papel desempeñado por República Dominicana en el marco de la OMC es de reconocerse, pues este es su primer caso de salvaguardias que es sometido ante un Grupo Especial. Su experiencia en el tema se limita a siete casos como demandado, ninguno como reclamante y cuatro como tercero; de los siete primeros, cuatro son solicitudes que se transformaron en la implementación de un Grupo Especial único a razón del presente caso; de los tres restantes sólo uno ha sido adoptado por el OSD y los otros siguen en consultas. Sólo sacos de polipropileno y tejido tubular corresponden a salvaguardias, de las cuales República Dominicana también ha tenido poca actividad, toda vez que ante la OMC notificó: en 2009 la prórroga de la salvaguardia impuesta a los envases de vidrio, en 2010 se aplicaron dos medidas provisionales que en 2011 se convirtieron en definitivas, referentes a ciertas medias deportivas y de vestir y, sacos de polipropileno y tejido tubular. En 2012 República Dominicana notificó que la salvaguardia de transición para los inodoros y lavamanos provenientes de China seguiría la desgravación acordada el 13 de diciembre de 2010 de acuerdo con el Protocolo de Adhesión de China.

Así pues, respecto a la primera cuestión que mencionamos en nuestro primer párrafo de estas conclusiones, específicamente identificamos tres cuestiones que sentarán precedente en la jurisprudencia del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC: i) los derechos de aduana propiamente dichos; ii) el *principio de paralelismo* y iii) el momento en que debe realizarse la notificación de una medida de salvaguardia. Para el primer precedente, el análisis de los textos en los tres idiomas oficiales fue fundamental para definir lo que debe entenderse como un derecho de aduana propiamente dicho, no es un derecho extraordinario o supletorio del arancel NMF. La relevancia del tema es el resurgimiento del debate en cuanto a la armonía de las disposiciones en sus tres idiomas oficiales, pues como se analizó en este mismo caso, el uso de las palabras no siempre es coincidente y genera diversas interpretaciones o interpretaciones convenientes dependiendo del idioma utilizado.

En cuanto al segundo precedente, quedó clara la excepción al *principio de paralelismo* - requisito de realizar investigaciones adicionales a los Miembros excluidos de la aplicación de una medida- al constatar el Grupo Especial que no es necesario dicho análisis adicional cuando se aplica el artículo 9.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el sentido de excluir a los países Miembros en desarrollo cuyas importaciones son *de mínimis* cuando se resuelve imponer una medida de salvaguardia. Sin menoscabo de lo anterior, también bajo el mencionado artículo quedó claro que las opiniones del Órgano de Apelación, son en el sentido de que los Miembros que decidan imponer una medida de salvaguardia tienen la obligación de realizar todo esfuerzo a su alcance para excluir explícitamente a los países en desarrollo, siempre y cuando cumplan los requisitos del artículo 9.1 del AS, consistentes en: i) la parte que corresponda al país en desarrollo Miembro que se pretenda excluir de la aplicación de la medida no exceda individualmente del 3% de las importaciones del Miembro que aplica la medida; y ii) la suma de la participación de los países en desarrollo que cumplan con la primera condición no deberá superar el 9% de las importaciones totales del producto en cuestión.

El tercer punto a destacar se relaciona estrechamente con el primero y es que la interpretación de textos negociados en tres idiomas distintos es sumamente complicada, para muestra observamos en los comentarios de este asunto, el análisis del artículo XIX en cuanto a las notificaciones que debían realizarse. El Grupo Especial decidió que una medida de salvaguardia debe notificarse antes de su aplicación y no antes de su adopción, y este aporte es trascendente, pues en este caso los reclamantes interpretaron de distinta manera el mismo artículo, que de haber sido interpretado en el sentido de notificar antes de la adopción de la medida, hubiera resultado en el incumplimiento de las obligaciones de la OMC por parte de República Dominicana. Con lo anterior se espera un mejor entendimiento del texto del artículo XIX del GATT en cuanto a notificaciones.

Para el segundo tema que mencionamos en nuestro primer párrafo de estas conclusiones, hay que decir que las obligaciones de las partes en otros acuerdos de desgravación como los TLC's muestran dificultades en la aplicación del sistema de comercio internacional, y es que si bien tanto el sistema global (OMC) cuanto el regional (TLC) plantean una desregulación del comercio que busca el libre comercio de mercancías, también es cierto, resulta inevitable el surgimiento de diferencias. El punto clave está en identificar el foro que mejor convenga a los intereses del Estado para la solución de su controversia comercial. En este caso uno de los puntos de la *litis*, tuvo su apoyo y discusión en el TLC suscrito por República Dominicana con Centroamérica firmado en 1998<sup>24</sup> y con los Estados Unidos firmado en 2004<sup>25</sup> como posibles detonantes de un aumento en las importaciones; sin embargo, al mismo tiempo se manejó el doble discurso de que no había obligación de República Dominicana frente a la OMC que se estuviera incumpliendo, porque la salvaguardia impuesta no necesariamente tendría que cumplir con las obligaciones derivadas de los Acuerdos de la OMC. Entonces, el hecho de mantener acuerdos regionales *versus* globales deriva en una gran responsabilidad al momento de evaluar las circunstancias que generan un daño grave a la industria nacional y qué foro sería el más adecuado para resolverlo. Si bien los TLC's firmados por República Dominicana incluyen un apartado de solución de controversias, la experiencia y obligatoriedad de la OMC resultó ser más apropiada al menos para los reclamantes.

Adicionalmente, es importante destacar dos aspectos de este caso, el primero en relación con la adopción del Informe del Grupo Especial sin que los reclamantes ni República Dominicana apelaran al respecto. Se adoptó el Informe con la recomendación de poner sus medidas de conformidad.

En segundo lugar, este es el primer caso en la historia de la OMC que se lleva en un idioma oficial diferente al inglés. Así, en esta diferencia, se utilizó el español en todas sus etapas (en el pasado, se habían llevado tan solo algunas partes de los procedimientos en otro idioma que no fuera el inglés), ya que tanto el demandado como los reclamantes

---

<sup>24</sup> Firmado 16 abril 1998. Inicio de vigencia: para Costa Rica el 7 de marzo de 2002, para El Salvador el 4 de octubre de 2001, para Guatemala el 3 de octubre de 2001, para Honduras el 19 de diciembre de 2001 y para Nicaragua el 3 de septiembre de 2002.

<sup>25</sup> Firmado el 5 de agosto de 2004. Inicio de vigencia para El Salvador y Estados Unidos el 1 de marzo de 2006, Honduras y Nicaragua el 1 de abril de 2006, Guatemala el 1 de julio de 2006, República Dominicana el 1 de marzo de 2007 y Costa Rica el 1 de enero de 2009.

hablan español como lengua materna, y a petición expresa de las partes, el Grupo Especial aceptó que todos sus procedimientos se desarrollarían en idioma español. Los terceros tuvieron la opción de presentar sus escritos y argumentos en cualquiera de los idiomas de trabajo de la OMC (español, francés o inglés).

Finalmente, cabe mencionar que en las controversias surgidas sobre salvaguardias es una constante el reclamo sobre el correcto análisis de una evolución imprevista de las circunstancias, toda vez que puede resultar difícil para una autoridad investigadora motivar adecuada y convincentemente la aplicación de salvaguardias.<sup>26</sup> En este caso, República Dominicana no pudo demostrar que su decisión se motivó en esta evolución imprevista de las importaciones. Así pues, la expectativa es que sigan surgiendo inconformidades por la falta de una determinación adecuada de los Miembros afectantes, pues una medida de salvaguardia, a pesar de ser de emergencia, resulta ser limitativa del libre comercio, y sobre todo en los tiempos de crisis económica mundial que enfrentamos, saltará a la vista como proteccionista antes de siquiera pensar en un verdadero daño grave a la rama de producción nacional.

---

<sup>26</sup> Destacamos los siguientes casos en los cuales se determinó que las medidas impuestas por los países demandados eran incompatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en razón de que no demostraban la evolución imprevista de las circunstancias: i) *Estados Unidos – Medida de salvaguardia respecto de las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado procedentes de Australia* (WT/DS178), Informe adoptado el 16 de mayo de 2001; ii) *Argentina – Medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de duraznos en conserva* (WT/DS238), Informe adoptado el 15 de abril de 2003; y iii) *Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero* (DS/248, 249, 251-254, 258-259), Informe adoptado el 10 de diciembre de 2003.