

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS166/AB/R
22 de diciembre de 2000

(00-5593)

Original: inglés

ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA DEFINITIVAS IMPUESTAS A LAS IMPORTACIONES DE GLUTEN DE TRIGO PROCEDENTES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

AB-2000-10

Informe del Órgano de Apelación

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
II. Argumentos de los participantes y de los terceros participantes.....	4
A. <i>Alegaciones de error formuladas por los Estados Unidos - Apelante.....</i>	<i>4</i>
1. Párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	4
2. Párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias	5
3. Artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias	6
B. <i>Argumentos de las Comunidades Europeas - Apelado.....</i>	<i>7</i>
1. Párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	7
2. Párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias	8
3. Artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias	9
C. <i>Alegaciones de error formuladas por las Comunidades Europeas - Apelante.....</i>	<i>9</i>
1. Párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	9
2. Artículo 11 del ESD.....	10
3. Economía procesal.....	12
D. <i>Argumentos de los Estados Unidos - Apelado.....</i>	<i>13</i>
1. Párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	13
2. Artículo 11 del ESD.....	14
3. Economía procesal.....	15
E. <i>Argumentos de terceros participantes</i>	<i>16</i>
1. Australia.....	16
2. Canadá	16
3. Nueva Zelandia.....	17
III. Cuestiones planteadas en la presente apelación	18
IV. Párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	20
V. Párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	25
VI. Párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias	37

VII.	Artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias	40
A.	<i>Párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	<i>40</i>
1.	Notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12	42
2.	Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12	43
3.	Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12	44
B.	<i>Párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	<i>48</i>
C.	<i>Párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	<i>52</i>
VIII.	Artículo 11 del ESD	53
A.	<i>Trato que da la USITC a la "productividad"</i>	<i>55</i>
B.	<i>Trato que da la USITC a las "ganancias y pérdidas"</i>	<i>57</i>
C.	<i>Trato que da la USITC al contenido de proteínas del trigo</i>	<i>60</i>
D.	<i>No se extrajeron las inferencias apropiadas</i>	<i>62</i>
IX.	Principio de economía procesal	65
X.	Constataciones y conclusiones	68

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas

Apelante/Apelado: Estados Unidos
Apelante/Apelado: Comunidades Europeas

Tercero participante: Australia
Tercero participante: Canadá
Tercero participante: Nueva Zelandia

AB-2000-10

Actuantes:

Lacarte-Muró, Presidente de la Sección
Abi-Saab, Miembro
Taniguchi, Miembro

I. Introducción

1. Los Estados Unidos y las Comunidades Europeas apelan contra determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* (el "informe del Grupo Especial") y contra determinadas interpretaciones jurídicas formuladas en dicho informe.¹ El Grupo Especial fue establecido para examinar una reclamación presentada por las Comunidades Europeas con respecto a una medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a determinadas importaciones de gluten de trigo.

2. El 1º de octubre de 1997, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (la "USITC") inició una investigación en materia de salvaguardias sobre determinadas importaciones de gluten de trigo.² En virtud de la Proclamación 7103 de 30 de mayo de 1998, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva, en forma de una restricción cuantitativa a las importaciones de gluten de trigo, con efecto desde el 1º de junio de 1998.³ Los productos procedentes del Canadá, que es socio de los Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), y de algunos otros países quedaron excluidos de la aplicación de la medida de salvaguardia.⁴ Los Estados Unidos notificaron la iniciación de la investigación, la determinación de la

¹ WT/DS166/R, 31 de julio de 2000.

² Informe del Grupo Especial, párrafo 2.2.

³ "Proclamation 7103 de 30 de mayo de 1998 - To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Wheat Gluten", *Federal Register* de los Estados Unidos, 3 de junio de 1998, (volumen 63, Nº 106), páginas 30359-30360; informe del Grupo Especial, párrafo 2.7.

⁴ *Ibid.*, párrafo 2.8.

existencia de daño grave y la decisión de aplicar la medida de salvaguardia al Comité de Salvaguardias.⁵ Los elementos de hecho de esta diferencia se exponen con mayor detalle en el informe del Grupo Especial.⁶

3. El Grupo Especial examinó las alegaciones de las Comunidades Europeas en el sentido de que, al imponer la medida de salvaguardia a las importaciones de gluten de trigo, los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con los artículos I y XIX del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (el "GATT de 1994"), y con el párrafo 1 del artículo 2 y los artículos 4, 5, 8 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁷

4. En su informe, distribuido a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (la "OMC") el 31 de julio de 2000, el Grupo Especial concluyó que:

... los Estados Unidos no han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias o con el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 cuando:

- i) suprimieron determinada información confidencial del informe de la USITC publicado; o
- ii) determinaron la existencia de un aumento de las importaciones en "tal cantidad" y de un daño grave.⁸

...

... la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a determinadas importaciones de gluten de trigo sobre la base de su investigación y de su determinación es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a que:

- i) el análisis de la relación de causalidad llevado a cabo por la USITC no garantiza que el daño causado por otros factores no sea atribuido a las importaciones; y
- ii) las importaciones procedentes del Canadá (un socio del TLCAN) fueron excluidas de la aplicación de la medida después de haber sido incluidas las importaciones procedentes de todas las fuentes en la investigación para determinar la existencia de un daño grave causado

⁵ Informe del Grupo Especial, párrafos 2.3, 2.5-2.7.

⁶ *Ibid.*, párrafos 2.1-2.10.

⁷ En su solicitud de establecimiento de un grupo especial (WT/DS166/3, 4 de junio de 1999), las Comunidades Europeas también alegaron que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre la Agricultura*. El Grupo Especial consideró que las Comunidades Europeas habían "abandonado" esta alegación: *Ibid.*, párrafo 8.221.

⁸ *Ibid.*, párrafo 9.1.

por el aumento de las importaciones (después de un análisis específico de si las importaciones procedentes del Canadá representaban una "parte sustancial" de las importaciones totales y si "contribuían de forma importante" al "daño grave" causado por las importaciones totales).⁹

...

... los Estados Unidos no notificaron inmediatamente la iniciación de la investigación, según establece el apartado a) del párrafo 1 del artículo 12, y la constatación de la existencia de daño grave según establece el apartado b) de dicho párrafo. Concluimos además que los Estados Unidos, al notificar su decisión de adoptar la medida después de haberse aplicado ésta, no hicieron a su debido tiempo la notificación a que hace referencia el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12. Por ese mismo motivo, los Estados Unidos vulneraron la obligación que establece el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de dar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas sobre la medida. Por consiguiente, los Estados Unidos han vulnerado también la obligación que establece el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias de procurar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre ellos y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁰

5. Habiendo constatado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial no consideró necesario examinar las alegaciones de las Comunidades Europeas en relación con el artículo XIX del GATT de 1994 y, además, con el artículo I del GATT de 1994 y el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹¹

6. El Grupo Especial recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") solicitara a los Estados Unidos que pusieran su medida en conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹²

7. El 26 de septiembre de 2000, los Estados Unidos notificaron al OSD su intención de apelar contra determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por éste, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD"), y presentó un anuncio de apelación de conformidad con la Regla 20 de los *Procedimientos de trabajo para el examen en apelación* ("Procedimientos de trabajo"). El 6 de

⁹ *Ibid.*, párrafo 9.2.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 9.3.

¹¹ *Ibid.*, párrafo 8.220.

¹² *Ibid.*, párrafo 9.5.

octubre de 2000, los Estados Unidos presentaron una comunicación del apelante.¹³ El 11 de octubre de 2000, las Comunidades Europeas presentaron a su vez una comunicación del apelante.¹⁴ El 23 de octubre de 2000, las Comunidades Europeas y los Estados Unidos presentaron sendas comunicaciones del apelado.¹⁵ Ese mismo día, Australia, el Canadá y Nueva Zelandia presentaron sendas comunicaciones en calidad de terceros participantes.¹⁶

8. La audiencia de la apelación se celebró el 3 de noviembre de 2000. Los participantes y los terceros participantes expusieron oralmente sus argumentos y respondieron a las preguntas que les dirigieron los Miembros de la Sección del Órgano de Apelación que entendió en la apelación.

II. Argumentos de los participantes y de los terceros participantes

A. Alegaciones de error formuladas por los Estados Unidos - Apelante

1. Párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

9. Los Estados Unidos sostienen, en apelación, que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el análisis de la relación de causalidad efectuado por los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Para los Estados Unidos, el sentido del verbo "causar", utilizado en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 a) del artículo 4 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, es "provocar un resultado, ya sea aisladamente o en combinación con otros factores - no 'causar por sí mismo'-. El sentido corriente de 'relación de causalidad', expresión empleada en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, es compatible con esta interpretación de 'causar' ".¹⁷ Los Estados Unidos consideran que la norma jurídica aplicada por la USITC cumple este requisito.

10. Los Estados Unidos sostienen asimismo que el Grupo Especial no examinó adecuadamente el sentido de la expresión "en condiciones tales", empleada en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. En vez de intentar aislar los efectos causales del aumento de las importaciones, las autoridades competentes deberían examinar los efectos de las importaciones teniendo como

¹³ De conformidad con la Regla 21 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁴ De conformidad con el párrafo 1 de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁵ De conformidad con las Reglas 22 y el párrafo 3 de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁶ De conformidad con la Regla 24 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁷ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 54.

antecedente "la totalidad de circunstancias concomitantes y la situación existente que hacen que las importaciones causen un daño grave", "incluidos los factores que puedan haber hecho que la rama de producción nacional sea más (o menos) susceptible al daño".¹⁸ Los Estados Unidos añaden que la necesidad de considerar la rama de producción como un todo está corroborada por el hecho de que el "daño grave" se refiere a la situación general de una rama de producción, y no a un subconjunto del daño que pueda atribuirse exclusivamente al aumento de las importaciones.

11. En consecuencia, a juicio de los Estados Unidos, el párrafo 2 del artículo 4 no requiere que se aislen las importaciones, lo cual según los Estados Unidos significaría, en todo caso, proceder a una especulación "subjettiva".¹⁹ A su juicio, el párrafo 2 b) del artículo 4 requiere que las autoridades competentes examinen otras causas de daño a fin de asegurarse de que sus efectos no interrumpen la relación de causalidad cuya existencia se ha constatado, después de examinar todas las circunstancias, entre el aumento de las importaciones y el daño grave.²⁰ Los Estados Unidos afirman que la historia de la negociación del *Acuerdo sobre Salvaguardias* confirma esta interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4.

2. Párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

12. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación revoque la constatación del Grupo Especial de que la exclusión de los productos canadienses de la medida de salvaguardia aplicada al gluten de trigo es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

13. A juicio de los Estados Unidos, la constatación del Grupo Especial en el sentido de que, con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, "hay una simetría implícita entre el producto que está incluido en el ámbito de una *investigación* en materia de salvaguardias y el producto que está incluido en el ámbito de *aplicación* de la medida de salvaguardia"²¹ (las cursivas figuran en el original), es incompatible con el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere que las importaciones procedentes de los países en desarrollo queden excluidas de la aplicación de las medidas de salvaguardia, pero no prescribe la exclusión de dichas importaciones de la investigación, ni requiere ninguna constatación en el sentido de que las importaciones sometidas a la medida "en y

¹⁸ *Ibid.*, párrafos 59 y 60.

¹⁹ *Ibid.*, párrafo 73.

²⁰ *Ibid.*, párrafo 82.

²¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.167.

por sí mismas" causan daño grave. Más aún, en el caso *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("Argentina - Calzado"), el Órgano de Apelación constató que "el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 ... no resuelven la cuestión del alcance de la *aplicación* de una medida de salvaguardia" (las cursivas figuran en el original).²² Los Estados Unidos ponen de relieve que el caso *Argentina - Calzado* es distinto al presente caso porque la USITC examinó específicamente la contribución de las importaciones canadienses al daño grave sufrido por la rama de producción y consideró que esas importaciones no desempeñaban ningún papel importante en la existencia de dicho daño. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no tuvo en cuenta las disposiciones jurídicas pertinentes relativas a la exclusión de la aplicación de las medidas de salvaguardia de las importaciones procedentes de los países socios en una zona de libre comercio, en particular el artículo XXIV del GATT de 1994 y la nota de pie de página 1 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos sostienen asimismo que el Grupo Especial no respetó el requisito contenido en el párrafo 7 del artículo 12 del ESD en el sentido de exponer "las razones" en que se basa su consideración de la nota de pie de página 1.

3. Artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

14. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación revoque las constataciones del Grupo Especial relativas a la notificación y las consultas. Los Estados Unidos sostienen que las notificaciones que efectuaron con arreglo a los apartados a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 12 se presentaron "inmediatamente", puesto que facilitaron la información requerida en un momento que permitía a los Miembros examinarlas por intermedio del Comité de Salvaguardias y permitía asimismo a los Miembros interesados solicitar la celebración de consultas. Los Estados Unidos consideran también que cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 al presentar informaciones completas sobre su constatación de la existencia de daño grave y sobre el carácter de la medida propuesta, y al celebrar consultas antes de adoptar la decisión final.

15. Los Estados Unidos sostienen que, si bien el Grupo Especial tuvo razón en reconocer que el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 del artículo 12 y los párrafos 2 y 3 del artículo 12 están relacionados entre sí, no reconoció que los Miembros pueden hacer uso de diversos procedimientos para cumplir las obligaciones que imponen esas disposiciones. Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo 12 se prevé un procedimiento mediante el cual los Miembros pueden presentar información pertinente en la notificación a que se refiere el párrafo 1 b) del artículo 12, en la notificación a que se refiere el párrafo 1 c) del artículo 12, o en ambas. No existe ningún requisito de que una notificación con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12 deba presentarse antes de las consultas, siempre que en las

²² Informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 112.

notificaciones anteriores se haya presentado la información necesaria. De manera semejante, no existe ningún requisito de celebrar consultas después de dictarse la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, siempre que se disponga de información suficiente para celebrar las consultas en una fase del procedimiento en que esas consultas tengan sentido. En sus notificaciones los Estados Unidos presentaron toda la información a que se refiere el párrafo 2 del artículo 12, inclusive todos los detalles pertinentes de la medida propuesta. Los Estados Unidos consideran que esa información era suficiente para permitir la celebración de consultas adecuadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12.

B. *Argumentos de las Comunidades Europeas - Apelado*

1. Párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

16. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial tuvo razón en concluir que los Estados Unidos habían aplicado un criterio respecto de la relación de causalidad que no es compatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial no tenía necesidad de considerar explícitamente el sentido del verbo "causar" al interpretar el párrafo 2 b) del artículo 4, puesto que las conclusiones a que llegó sobre el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 son compatibles con el sentido corriente de los términos "causar", "han causado" y "la relación de causalidad", tal como se usan esos términos en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, en el párrafo 1 del artículo 2 y en los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las Comunidades Europeas añaden que el Grupo Especial constató con toda razón que la expresión "en condiciones tales", empleada en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, se refiere a las condiciones de competencia entre los productos importados y los nacionales más que, como parecen alegar los Estados Unidos, a los "otros factores pertinentes" que tienen relación con la situación de la rama de producción, con arreglo a los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

17. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial tuvo razón en reconocer que el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere que el aumento de las importaciones cause *per se* daño grave. Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, el párrafo 2 b) del artículo 4 establece un análisis de la relación de causalidad que es distinto y posterior al análisis del daño que debe emprenderse con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4.²³ El párrafo 2 b) del artículo 4 asegura que cuando un Miembro estudia la posibilidad de

²³ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 22, párrafo 145.

suspender el comercio leal podrá hacerlo *si, y sólo si*, se demuestra que las importaciones causan un daño grave. Sin embargo, el efecto práctico de la interpretación que hacen los Estados Unidos del párrafo 2 b) del artículo 4 permitiría imponer una medida de salvaguardia siempre que exista un daño grave y que las importaciones hayan causado *cualquier* daño. Las Comunidades Europeas sostienen que éste no puede ser el caso, y añaden que su propia interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4 es compatible con el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, con el carácter excepcional de las medidas de salvaguardia y con la historia de la negociación del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

18. Por último, las Comunidades Europeas sostienen que, aun si la norma de causalidad utilizada por los Estados Unidos pudiera considerarse de alguna manera en conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, los Estados Unidos habrían actuado en el presente caso de manera incompatible con dicho artículo debido a que la USITC no emprendió ningún examen a fin de asegurarse de que no se atribuyeran a las importaciones el daño causado por otros factores.

2. Párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

19. En lo que respecta a las constataciones del Grupo Especial sobre la exclusión de las importaciones de gluten de trigo procedentes del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia, las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial interpretó correctamente que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* contienen una "simetría" implícita en términos tales como "un producto", "ese producto" y el "producto de que se trate". Contrariamente al argumento de los Estados Unidos, el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no es incompatible con la existencia de dicha "simetría implícita", sino que más bien es la excepción al *Acuerdo sobre Salvaguardias* que confirma la regla. Las Comunidades Europeas afirman que el Grupo Especial reconoció debidamente que, al igual que en el caso *Argentina - Calzado*, los Estados Unidos no podían excluir las importaciones procedentes del Canadá sobre la base de una investigación *global* o relativa al daño y la relación de causalidad que incluía las importaciones de gluten de trigo *procedentes de todas las fuentes*. Las Comunidades Europeas ponen de relieve que el Grupo Especial hizo una constatación de hecho en el sentido de que los Estados Unidos no habían demostrado que las importaciones estaban causando un daño grave después de excluir las importaciones procedentes del Canadá y que, como cuestión de derecho, el ulterior análisis de la relación de causalidad llevado a cabo por la USITC en relación con las importaciones procedentes del Canadá no cumplía los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

20. Las Comunidades Europeas añaden que el artículo XXIV del GATT de 1994 no es pertinente en este caso y que, de todas maneras, los Estados Unidos no han demostrado que han cumplido las condiciones establecidas por el Órgano de Apelación en *Turquía - Restricciones a la importación de*

productos textiles y de vestido para utilizar como defensa el artículo XXIV.²⁴ Por último, las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial expuso razones suficientes para fundar su conclusión de que la nota 1 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no afectaba sus conclusiones en el presente caso.

3. Artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

21. Las Comunidades Europeas instan al Órgano de Apelación a que confirme las constataciones del Grupo Especial en el sentido de que los Estados Unidos no actuaron de manera compatible con los artículos 8 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Según las Comunidades Europeas, el Grupo Especial tuvo razón en interpretar que el artículo 12 requiere que todas las etapas del procedimiento, así como las constataciones y decisiones del mismo, deben hacerse en un plazo que permita a los demás Miembros solicitar la celebración de consultas, recabar información adicional y celebrar negociaciones significativas. Los Estados Unidos no notificaron oportunamente cada uno de los hechos previstos en el párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, la notificación hecha por los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12 no fue la notificación de una "medida propuesta" porque su título (y por consiguiente su fundamento jurídico) era "Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 de una constatación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave" y contenía sólo recomendaciones de carácter no obligatorio formuladas por la USITC. El artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* imponen una pesada carga en cuanto a las consultas y negociaciones a los Miembros que proponen alterar unilateralmente el equilibrio de las concesiones negociadas. Las Comunidades Europeas ponen de relieve que, en el presente caso, los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con estas disposiciones porque no ofrecieron ninguna oportunidad significativa para celebrar consultas.

C. *Alegaciones de error formuladas por las Comunidades Europeas - Apelante*

1. Párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

22. Las Comunidades Europeas impugnan la interpretación que hace el Grupo Especial de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, en particular, su constatación en el sentido de que, en una investigación en materia de salvaguardias, sólo se requiere a las autoridades competentes que evalúen los factores que "las partes interesadas ... señalen *claramente*" como factores pertinentes (las cursivas figuran en el original).²⁵ En consecuencia las Comunidades

²⁴ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS34/AB/R, adoptado el 19 de noviembre de 1999.

²⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.69.

Europeas solicitan al Órgano de Apelación que constate que el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación de las disposiciones sustantivas de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y que declare, sobre la base de los hechos no controvertidos y de lo que conste claramente en el informe del Grupo Especial, que los Estados Unidos vulneraron los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque el informe de la USITC no contenía ningún análisis del contenido de proteínas del trigo. Según las Comunidades Europeas, éste es el más importante de los factores para determinar el precio del gluten de trigo.

23. A juicio de las Comunidades Europeas, el sentido corriente del párrafo 2 a) del artículo 4 es que las autoridades competentes deben buscar, reunir, investigar, generar y examinar sistemáticamente *todos* los factores pertinentes de que se disponga -y no sólo los que señalen a su atención las partes interesadas. Sería difícil para las autoridades competentes cumplir la obligación que les incumbe con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 de garantizar que las importaciones, por sí solas, han causado un daño grave, si esas autoridades sólo estuvieran obligadas a evaluar "otros factores" presentados por las partes interesadas. Las Comunidades Europeas consideran que el párrafo 2 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* proporcionan un contexto adicional en apoyo de su conclusión de que las autoridades competentes están obligadas a investigar *todos* los factores pertinentes, y observa que dicha conclusión es compatible con las constataciones de un grupo especial reciente en el contexto de medidas antidumping.²⁶

2. Artículo 11 del ESD

24. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación y aplicación del artículo 11 del ESD. El Órgano de Apelación ha establecido que, de conformidad con el artículo 11 del ESD, el Grupo Especial estaba obligado a examinar *todos* los factores y pruebas pertinentes, y a evaluar si la USITC había proporcionado una explicación fundamentada o adecuada de la manera en que los hechos confirmaban las determinaciones formuladas. En cambio, el Grupo Especial aplicó un criterio de deferencia inapropiado y no ofreció una explicación adecuada y razonable de sus constataciones. Las Comunidades Europeas afirman que "el Grupo Especial no llevó a cabo en este caso una evaluación fáctica y jurídica 'objetiva' de todas las pruebas pertinentes, porque no proporcionó una explicación adecuada y razonable de sus

²⁶ Informe del Grupo Especial, *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, WT/DS122/R, distribuido el 28 de septiembre de 2000, párrafo 7.236. Tailandia ha apelado contra determinadas cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas formuladas en dicho informe del Grupo Especial, WT/DS122/4, 23 de octubre de 2000.

constataciones".²⁷ Las Comunidades Europeas ofrecen varios ejemplos concretos de la falta de una "base suficiente" para las constataciones formuladas.

25. En primer lugar, las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial incurrió en error al aceptar el trato dado por la USITC a la "productividad", mientras que la evaluación del Grupo Especial se basaba en "datos" que no podían verificarse, así como en "declaraciones" formuladas por las autoridades competentes cuyos "actos" se examinaban. A juicio de las Comunidades Europeas, el Grupo Especial debería haber llegado a la conclusión de que los Estados Unidos no evaluaron la productividad general de la rama de producción, como exige el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

26. En segundo lugar, las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial violó el artículo 11 del ESD en su examen de las determinaciones de la USITC sobre ganancias y pérdidas. El Grupo Especial no examinó los datos financieros ni los métodos de atribución presuntamente usados por los productores, puesto que todos éstos eran parte de la información confidencial que los Estados Unidos optaron por no presentar al Grupo Especial. La evaluación del Grupo Especial no era "objetiva" porque se basó en "indicaciones" proporcionadas por la USITC y en "aclaraciones" añadidas por los Estados Unidos, así como en la negativa del Grupo Especial a "dudar de la veracidad" de las constataciones de la USITC o a "poner en tela de juicio" el examen detallado que había hecho la USITC de datos que el Grupo Especial no recibió nunca.²⁸ Las Comunidades Europeas ponen de relieve que si el Grupo Especial hubiera evaluado correctamente los hechos, habría llegado a la conclusión de que la USITC no analizó adecuadamente las "ganancias y pérdidas" de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

27. En tercer lugar, las Comunidades Europeas alegan que el Grupo Especial incurrió en error al no constatar que el informe de la USITC era deficiente debido a que, en su análisis de la relación de causalidad, la USITC no consideró el contenido de proteínas del trigo en tanto que "factor pertinente", aunque los exportadores de las Comunidades Europeas presentaron a la USITC pruebas de la pertinencia de este factor, la propia USITC reconoció la importancia del contenido de proteínas del trigo, y el Grupo Especial tuvo ante sí pruebas de la elevada correlación entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo.

²⁷ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 25.

²⁸ *Ibid.*, párrafo 65.

28. Las Comunidades Europeas alegan, por último, que el Grupo Especial actuó de manera incompatible con sus obligaciones dimanantes del artículo 11 del ESD al no deducir inferencias desfavorables del hecho de que los Estados Unidos se negaran a proporcionar al Grupo Especial información suprimida del informe de la USITC, así como otra información solicitada por las Comunidades Europeas y el Grupo Especial. Las Comunidades Europeas piden al Órgano de Apelación que revoque las constataciones que fueron resultado de dichos errores y, en particular, las constataciones del Grupo Especial en el sentido de que los Estados Unidos actuaron de forma compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al suprimir determinada información confidencial del informe de la USITC, y al determinar la existencia de un "aumento de las importaciones" y de un daño grave. A juicio de las Comunidades Europeas, el Grupo Especial incurrió en error al asignar importancia al argumento de los Estados Unidos de que el párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* permite negar información al Grupo Especial. El hecho de que el Grupo Especial no obtuviera la información retenida por los Estados Unidos debido a su carácter presuntamente confidencial, junto con el hecho de que no dedujera las inferencias desfavorables que se deducían necesariamente de la negativa de los Estados Unidos, equivalen a un error de derecho.

3. Economía procesal

29. Las Comunidades Europeas solicitan al Órgano de Apelación que revoque la aplicación que hizo el Grupo Especial del principio de economía procesal al abstenerse de pronunciarse sobre la alegación formulada con arreglo al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Las Comunidades Europeas sostienen, sobre la base de los informes del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* y en *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Productos lácteos*")²⁹, que una investigación en materia de salvaguardias debe contener una investigación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". En este caso, el informe de la USITC no contiene ningún análisis ni demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias". Las Comunidades Europeas llegaron a la conclusión de que el Grupo Especial incurrió en error al optar por no pronunciarse sobre la alegación relativa al párrafo 1 a) del artículo XIX, y que el Órgano de Apelación debería pronunciarse él mismo sobre dicha alegación porque, en este caso -contrariamente a lo ocurrido en *Argentina - Calzado*- el Grupo Especial constató que las determinaciones de los Estados Unidos de que las importaciones "han aumentado en tal cantidad" y de la existencia de "daño grave" no eran incompatibles con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

²⁹ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000.

30. Las Comunidades Europeas solicitan asimismo que el Órgano de Apelación revoque la aplicación que hizo el Grupo Especial del principio de economía procesal al abstenerse de pronunciarse sobre las alegaciones formuladas con respecto al artículo I del GATT de 1994 y al párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y que a continuación determine, sobre la base de los hechos no controvertidos que constan en el expediente, que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con estas disposiciones. El hecho de que el Grupo Especial no se pronunciara sobre la alegación formulada en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* significa que los Estados Unidos "podían simplemente repetir la determinación de la existencia de daño grave y ... continuar aplicando la medida en la misma forma".³⁰

D. *Argumentos de los Estados Unidos - Apelado*

1. Párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

31. Los Estados Unidos instan al Órgano de Apelación a que rechace la apelación de las Comunidades Europeas relativa a los factores que las autoridades competentes deben evaluar en su investigación en materia de salvaguardias. Según los Estados Unidos, el Grupo Especial determinó acertadamente que la única información pertinente para la evaluación por el Grupo Especial de si las autoridades competentes evaluaron de forma adecuada los factores pertinentes con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es la información que dichas autoridades examinaron durante la investigación. Por el contrario, las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial debería haberse basado en información que la USITC no tuvo ante sí. Sin embargo, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* asigna a las autoridades competentes la tarea de llevar a cabo las investigaciones. Por consiguiente, a juicio de los Estados Unidos, un grupo especial que examine los "hechos" conforme al artículo 11 del ESD debe examinar y evaluar lo que tuvieron ante sí las autoridades competentes, en el curso de su investigación, y no tratar de establecer hechos adicionales con respecto a si el aumento de las importaciones podía haber causado o no un daño grave a la rama de producción nacional.

32. Según los Estados Unidos, la posición de las Comunidades Europeas menoscabaría el proceso de investigación prescrito en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, incluidas importantes garantías de procedimiento contenidas en dicho Acuerdo. Los Estados Unidos aceptan que, en algunos casos, un grupo especial tendrá que evaluar si las autoridades competentes no cumplieron sus responsabilidades de investigar y formular determinaciones sobre la base de pruebas objetivas. No obstante, en el presente caso, las Comunidades Europeas pretenden presentar a un grupo especial información que ni ellas, ni sus productores de gluten de trigo, presentaron a la USITC. Los Estados Unidos añaden que

³⁰ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 108.

no es claro que la propia USITC hubiera podido obtener la información que las Comunidades Europeas presentaron al Grupo Especial.

2. Artículo 11 del ESD

33. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial actuó de conformidad con el artículo 11 del ESD. A juicio de los Estados Unidos, el carácter del examen que debe llevar a cabo un grupo especial a fin de efectuar una evaluación objetiva del asunto que tiene ante sí depende del carácter de la obligación jurídica en cuestión. Un grupo especial que examine un asunto planteado en el marco del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debe comprobar si las autoridades competentes, en su investigación, han evaluado los factores objetivos pertinentes, demostrado la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave basándose en pruebas objetivas, y realizado un análisis detallado que demuestre la pertinencia de los factores examinados. La única información pertinente para tal comprobación es la información que las autoridades competentes han examinado durante su investigación y no, como sostienen las Comunidades Europeas, información que no tuvieron ante sí estas autoridades.

34. Los Estados Unidos refutan la alegación de las Comunidades Europeas en el sentido de que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que disponía de una base suficiente para llevar a cabo una evaluación objetiva. Para los Estados Unidos, este argumento entraña constataciones de hecho del Grupo Especial y por lo tanto es ajeno al alcance del examen en apelación. En todo caso, los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial constató correctamente que el informe de la USITC ofrece explicaciones adecuadas, fundamentadas y razonables con respecto a la productividad y a las ganancias y pérdidas. Los Estados Unidos sostienen que las constataciones del Grupo Especial sobre el examen de la productividad realizado por la USITC, deberían confirmarse porque estuvieron basadas en datos y declaraciones contenidos en el informe de la USITC acerca de la productividad de los trabajadores y de la inversión de capital en la rama de producción. En consecuencia, el Grupo Especial tuvo razón en constatar que del informe de la USITC se deduce claramente que la USITC examinó la productividad conforme a lo requerido en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. De manera semejante, en lo que respecta a las ganancias y pérdidas, la USITC examinó la metodología de asignación utilizada por los productores nacionales y constató que eran apropiadas, y los Estados Unidos aclararon y explicaron ante el Grupo Especial las metodologías examinadas. A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial no estaba obligado a verificar la asignación de ganancias y pérdidas como parte de su evaluación objetiva.

35. Los Estados Unidos sostienen además que, en sus argumentos sobre el contenido de proteínas del trigo, las Comunidades Europeas pasan por alto el hecho de que la USITC examinó íntegramente

las tendencias de la demanda, inclusive los posibles efectos de la modificación en el contenido de proteínas. La USITC sólo debía evaluar los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como cualesquiera otros factores pertinentes que las partes interesadas "señalen claramente". Las autoridades competentes no están obligadas a "adivinar"³¹ la pertinencia de factores que no han sido señalados por las partes interesadas, en particular cuando, como ocurre en el presente caso, las partes interesadas han sostenido claramente la pertinencia de algunos factores pero no de otros. Los Estados Unidos advierten que la capacidad de las autoridades competentes para llevar a cabo investigaciones quedaría socavada si un Miembro pudiera contar con el hecho de que sus exportadores no informaron a las autoridades competentes de un factor pertinente a fin de sostener que otro Miembro actuó de manera incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

36. Los Estados Unidos consideran que el Grupo Especial actuó conforme a su facultad discrecional al abstenerse de extraer inferencias desfavorables contra los Estados Unidos. El informe del Órgano de Apelación en el caso *Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles ("Canadá - Aeronaves")*³² no se aplica en el presente caso, puesto que los Estados Unidos no se negaron a proporcionar información. Lo que ocurrió fue que la USITC estaba obligada, con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, a no divulgar la información comercial confidencial que le fuera presentada por las partes interesadas. Los Estados Unidos señalan asimismo que las Comunidades Europeas no han explicado por qué debía haberse extraído una inferencia en el sentido de que la información solicitada no se presentó *debido a que* era desfavorable para la posición de los Estados Unidos en el presente caso.

3. Economía procesal

37. Los Estados Unidos sostienen que el Órgano de Apelación debería rechazar las alegaciones formuladas por las Comunidades Europeas en relación con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, así como con el artículo I del GATT de 1994 y el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos aducen que el Órgano de Apelación no puede examinar ninguna de estas alegaciones porque ambas entrañan cuestiones de hecho sobre las cuales el Grupo Especial no ha efectuado ninguna constatación y porque los hechos pertinentes son controvertidos. Los Estados Unidos añaden que, conforme al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, la USITC no tenía que llevar a cabo una investigación por separado ni formular una constatación específica de que el incremento súbito de las importaciones de gluten de trigo era resultado de una "evolución imprevista

³¹ Comunicación del apelado presentada por los Estados Unidos, párrafo 90.

³² Informe del Órgano de Apelación, WT/DS70/AB/R, adoptado el 20 de agosto de 1999.

de las circunstancias". Los Estados Unidos también sostienen que actuaron de manera compatible con los párrafos 1 y 2 a) del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en la aplicación de su medida de salvaguardia.

E. *Argumentos de terceros participantes*

1. Australia

38. En la audiencia, Australia dejó constancia de su acuerdo con las conclusiones del Grupo Especial relativas al requisito de causalidad establecido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en particular con la declaración del Grupo Especial de que "los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exigen que el aumento de las importaciones *per se* esté causando un daño grave".³³ Australia considera que el enfoque propuesto por los Estados Unidos de hecho borraría del *Acuerdo sobre Salvaguardias* el requisito de causalidad y menoscabaría la eficacia de las normas establecidas en el Acuerdo. Australia también insta al Órgano de Apelación a que desestime la apelación de las Comunidades Europeas en cuanto a la aplicación del principio de economía procesal con respecto a las alegaciones formuladas en relación con el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo I del GATT de 1994. Australia sostiene que, como cuestión de derecho, el Órgano de Apelación no debería considerar este asunto a menos que sea necesario para resolver la diferencia. Sin embargo, a juicio de Australia, las constataciones de hecho son insuficientes para permitir que el Órgano de Apelación resuelva la cuestión.

2. Canadá

39. El Canadá sostiene que el Grupo Especial incurrió en error al concluir que los Estados Unidos no actuaron de forma compatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al excluir las importaciones de gluten de trigo procedentes del Canadá del alcance de su medida de salvaguardia. El Canadá observa que en el caso *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación dijo que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 "no resuelven la cuestión del alcance de la *aplicación* de una medida de salvaguardia".³⁴ A juicio del Canadá, se deduce de ello que si el alcance de la *aplicación* de una medida de salvaguardia no puede ser resuelto por el párrafo 1 del artículo 2 no es posible, lógicamente, que exista una regla general de "simetría" en dicha disposición. La falta de aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones procedentes de un país socio en una zona de libre comercio no es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* cuando -como en este caso- una investigación separada

³³ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.143.

³⁴ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota de pie de página 22, párrafo 112.

determina que tales importaciones no contribuyen de manera importante al daño grave. Este enfoque garantiza la compatibilidad entre el alcance de la medida y los productos que causan el daño grave, y da a la última frase de la nota 1 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* un sentido compatible con el artículo XXIV del GATT de 1994. En tal sentido, el Canadá añade que el Grupo Especial debería haber examinado la pertinencia de los artículos XIX y XXIV del GATT de 1994.

40. En lo que respecta a la apelación por las Comunidades Europeas contra el hecho de que el Grupo Especial se abstuviera de extraer inferencias desfavorables de la negativa de los Estados Unidos a proporcionar cierta información solicitada, el Canadá recuerda que en el caso *Canadá - Aeronaves*, el Órgano de Apelación reconoció que existían circunstancias en las cuales podía justificarse la negativa a proporcionar información. En consecuencia, concluye el Canadá, los grupos especiales deberían dar muestras de extrema prudencia al extraer inferencias desfavorables de la negativa a proporcionar documentos.

3. Nueva Zelanda

41. Nueva Zelanda sostiene que el Grupo Especial constató con acierto que el análisis de la relación de causalidad aplicado por la USITC era incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Para Nueva Zelanda, el párrafo 2 b) del artículo 4 requiere que exista una relación causal directa entre el aumento de las importaciones y el daño grave. En virtud de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, cuando existan muchas causas de daño grave, el daño debido a otros factores no debería computarse en el daño causado por el aumento de las importaciones, ni atribuirse a este último. Nueva Zelanda considera que el análisis de la relación de causalidad aplicado por la USITC es incompatible con esta norma puesto que permite que el daño causado por otros factores se impute al aumento de las importaciones, y permite a la USITC pasar por alto otros factores que contribuyen al daño grave, siempre que la contribución de cualquiera de esos factores individualmente considerados sea menos importante que la contribución del aumento de las importaciones.

42. En lo que respecta a la exclusión de las importaciones procedentes del Canadá de la medida de salvaguardia, Nueva Zelanda acepta que un miembro de una zona de libre comercio pueda excluir a sus socios de dicha zona de la aplicación de medidas de salvaguardia, pero insiste en que cuando un miembro de una zona de libre comercio lo hace debe, conforme a lo dispuesto en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, asegurarse de que las importaciones a las que se aplica la medida de salvaguardia son las mismas importaciones que causan un daño grave. Nueva Zelanda está de acuerdo con el Grupo Especial en que, en el presente caso, los Estados Unidos no han respetado este requisito de "simetría".

43. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial incurrió en error al aplicar la norma de examen establecida en el artículo 11 del ESD, excluyendo de su consideración pruebas que podrían o deberían haber conocido las autoridades competentes pero que no fueron presentadas específicamente a la USITC por las partes interesadas. Nueva Zelandia sostiene asimismo que el Grupo Especial interpretó correctamente el artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y concluyó que los Estados Unidos no cumplieron los requisitos de notificación y consulta establecidos en dicha disposición. A juicio de Nueva Zelandia, una notificación efectuada conforme al párrafo 1 c) del artículo 12 de dicho Acuerdo debe contener información sobre la medida propuesta y debe hacerse en un momento que proporcione oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas.

III. Cuestiones planteadas en la presente apelación

44. En la presente apelación se plantean las siguientes cuestiones:

- a) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar, en el párrafo 8.69 de su informe, que, conforme al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sólo se requiere que las autoridades competentes evalúen los "factores pertinentes" enumerados en dicho párrafo así como cualesquiera otros "factores" "que las partes interesadas en la investigación nacional señalen *claramente* a [la] atención [de las autoridades competentes]";
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al interpretar el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en el sentido de que el aumento de las importaciones "aisladamente", "en sí mismo y por sí solo", o "*per se*", debe ser capaz de causar "daño grave";
- c) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar, en el párrafo 8.182 de su informe, que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, al excluir las importaciones del Canadá del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia, después de realizar una investigación que abarcaba las importaciones procedentes de todas las fuentes, inclusive del Canadá, a fin de determinar si el aumento de las importaciones de gluten de trigo causaba o amenazaba causar un daño grave a la rama de producción de los Estados Unidos y después de realizar ulteriormente un examen por separado de la importancia de las importaciones procedentes del Canadá para la situación de la rama de producción nacional;

- d) si el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación y aplicación de los artículos 8 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en particular, al constatar que:
 - i) los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con sus obligaciones de hacer "inmediatamente" una notificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
 - ii) los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no dar oportunidades adecuadas para que se celebrasen consultas previas sobre la medida con anterioridad a su aplicación; y
 - iii) los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- e) si el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación y aplicación del artículo 11 del ESD, en particular:
 - i) en su constatación sobre el trato dado por la USITC a la "productividad", que figura en el párrafo 8.46 del informe del Grupo Especial;
 - ii) en su constatación sobre el trato dado por la USITC a las "ganancias y pérdidas", que figura en el párrafo 8.66 del informe del Grupo Especial;
 - iii) al no examinar los argumentos formulados por las Comunidades Europeas sobre la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo; y
 - iv) al abstenerse de extraer inferencias "desfavorables" de la negativa de los Estados Unidos a proporcionar cierta información presuntamente confidencial que le fue solicitada por el Grupo Especial con arreglo al párrafo 1 del artículo 13 del ESD; y
- f) si el Grupo Especial incurrió en error en la aplicación del principio de economía procesal, en el párrafo 8.220 de su informe, al no examinar las alegaciones de las Comunidades Europeas en relación con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y también en relación con el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo I del GATT de 1994.

IV. Párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

45. Las Comunidades Europeas alegaron ante el Grupo Especial que la USITC no había evaluado "todos los factores pertinentes", conforme lo requiere el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, puesto que la USITC no examinó la relación existente entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo. Según las Comunidades Europeas, esta relación es "el más importante de los factores que determinan el precio del gluten de trigo".³⁵

46. El Grupo Especial declaró que, con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, "es preciso demostrar que las autoridades competentes han evaluado 'todos los factores pertinentes' enumerados en dicha disposición así como otros factores igualmente pertinentes".³⁶ El Grupo Especial añadió lo siguiente:

Consideramos que esto entraña la obligación de que dichas autoridades evalúen los "factores" enumerados en dicha disposición así como cualesquiera otros "factores" pertinentes -es decir, factores que las partes interesadas en la investigación nacional señalen claramente a su atención.³⁷ (sin subrayar en el original)

47. El Grupo Especial observó que la USITC "tomó en cuenta todos los factores expresamente enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".³⁸ El Grupo Especial señaló asimismo que las partes "no formulan objeciones sobre el examen de los salarios, las existencias y los precios efectuado por la USITC".³⁹ Sin embargo, el Grupo Especial constató que la USITC estaba obligada a examinar la relación entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo con respecto "al segmento posterior a 1994 del período objeto de investigación", porque esta cuestión no había sido "planteadamente" a la USITC por las partes interesadas.⁴⁰

48. Las Comunidades Europeas alegan, en la apelación, que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar que el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* prescribe que las autoridades competentes sólo deben evaluar los "factores pertinentes" enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, así como cualesquiera otros "factores" que las partes interesadas "señalen claramente a

³⁵ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 88.

³⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.69.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, párrafo 8.41.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*, párrafo 8.125.

su atención [como factores pertinentes]". Según las Comunidades Europeas, las autoridades competentes deberían investigar "todos los hechos pertinentes de que se disponga -y no sólo los que les han sido presentados- a fin de llevar a cabo una evaluación de los hechos en su totalidad".⁴¹ (el subrayado figura en el original)

49. La parte pertinente del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dice 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. (sin cursivas en el original)

50. Ya hemos tenido ocasión de observar que:

... El párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere una demostración de que las autoridades competentes han evaluado, como mínimo, cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 así como *todos los demás factores pertinentes para la situación de la rama de producción interesada*.⁴² (sin cursivas en el original)

51. En la presente apelación se nos pide que volvamos a tratar el alcance de la obligación de las autoridades competentes, conforme al párrafo 2 a) del artículo 4, de evaluar "*todos los factores pertinentes*" (sin cursivas en el original). La palabra "todos" tiene un sentido amplio que, si se la lee sola, puede sugerir que el alcance de la obligación de las autoridades competentes de evaluar "factores pertinentes" no tiene límites ni excepciones.⁴³ Sin embargo, no es posible, por supuesto, leer la palabra en forma aislada. Como lo reconocen las Comunidades Europeas⁴⁴, el texto del párrafo 2 a) del artículo 4 impone algunas condiciones explícitas a la obligación de evaluar "todos los factores pertinentes" puesto que prescribe que las autoridades competentes sólo deben evaluar los factores de "carácter objetivo y cuantificable" que "tengan relación con la situación de esa rama de producción".

⁴¹ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 80.

⁴² Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, *supra*, nota de pie de página 22, párrafo 136.

⁴³ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, (Brown, ed.) (Clarendon Press, 1993), volumen I, página 52, indica que cuando se usa la palabra "*all*" (todos) como adjetivo antes de un sustantivo en la forma plural (as in "*all ... factors*") (como en "todos ... los factores") significa "*The entire number of; the individual constituents of, without exception*" ("El número completo de; los distintos elementos de, sin excepción").

⁴⁴ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 79.

52. La obligación de evaluar "factores pertinentes" también debe interpretarse habida cuenta del deber de las autoridades competentes de llevar a cabo una "investigación" conforme al *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las autoridades competentes deben basar su evaluación de la pertinencia, en su caso, de un factor en pruebas "de carácter objetivo y cuantificable". En principio, las autoridades competentes obtendrán esas pruebas durante la investigación que deben efectuar, con arreglo al párrafo 1 del artículo 3, de la situación de la rama de producción nacional. Por consiguiente, el alcance de la obligación de evaluar "todos los factores pertinentes" está en relación con el alcance de la obligación de las autoridades competentes de llevar a cabo una investigación.

53. Por consiguiente, en busca de contexto, recurrimos al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, cuyo título es "*Investigación*". El párrafo 1 del artículo 3 prescribe: "Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una *investigación* realizada por las autoridades competentes de ese Miembro ..." (sin cursivas en el original). El sentido corriente de la palabra "*investigation*" (investigación) sugiere que las autoridades competentes deberían llevar a cabo una "*systematic inquiry*" (averiguación sistemática) o un "*careful study*" (estudio cuidadoso) del asunto que tienen ante sí.⁴⁵ Por consiguiente, la palabra indica un grado adecuado de actividad de parte de las autoridades competentes debido a que las autoridades encargadas de llevar a cabo una averiguación o un estudio -o para utilizar el término del Acuerdo, una "investigación"- deben tratar activamente de obtener la información pertinente.

54. El carácter de la "investigación" requerida por el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se desarrolla en la parte restante del párrafo 1 del artículo 3, que establece determinadas actuaciones que "*comportará*" la investigación efectuada por las autoridades competentes a fin de que éstas obtengan la información pertinente (sin cursivas en el original). Esas actuaciones mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 están centradas en las "partes interesadas", que deberán ser notificadas en la investigación, y a quienes se les debe ofrecer la oportunidad de presentar "pruebas", así como de exponer sus "opiniones", a las autoridades competentes. Las partes interesadas deben tener asimismo ocasión de "responder a las comunicaciones de otras partes". En consecuencia, en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prevé que las partes interesadas desempeñen un papel central en la investigación y que sean la fuente primordial de información para las autoridades competentes.

55. Sin embargo, a nuestro juicio, ello *no* significa que las autoridades competentes puedan limitar su evaluación de "todos los factores pertinentes", conforme al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, a los factores que las partes interesadas han señalado como pertinentes.

⁴⁵ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, nota de pie de página 43, volumen I, página 1.410.

En todo caso, las autoridades competentes deben llevar a cabo una investigación completa que les permita realizar una evaluación adecuada de todos los factores pertinentes mencionados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁴⁶ Además, el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que las autoridades competentes -y no las partes interesadas- evalúen plenamente la pertinencia, en su caso, de los "otros factores". Si las autoridades competentes consideran que uno de esos "otros factores" puede ser pertinente para la situación de la rama de producción nacional, con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, sus deberes de investigación y evaluación excluyen la posibilidad de que se mantengan pasivas ante las posibles limitaciones de las pruebas presentadas y las opiniones expresadas por las partes interesadas. En tales casos, cuando las autoridades competentes no tienen ante sí suficiente información para evaluar la posible pertinencia de ese "otro factor" deben investigar a fondo dicho factor de manera que puedan cumplir sus obligaciones de evaluación con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4. A este respecto observamos que la "investigación" efectuada por las autoridades competentes con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 *no se limita* a las actuaciones de la investigación mencionadas en dicha disposición sino que simplemente "*comporta*" tales actuaciones. Por consiguiente, las autoridades competentes deben iniciar actuaciones adicionales de investigación, cuando lo requieran las circunstancias, a fin de cumplir su obligación de evaluar todos los factores pertinentes.

56. En consecuencia, estamos en desacuerdo con la constatación del Grupo Especial de que las autoridades competentes sólo deben examinar los "otros factores" que "las partes interesadas en la investigación nacional señalen *claramente* a su atención" (sin cursivas en el original).⁴⁷ Sin embargo, como se ha indicado con claridad en el párrafo anterior del presente informe, rechazamos también el argumento de las Comunidades Europeas en el sentido que las autoridades competentes tienen el deber abierto e ilimitado de investigar todos los hechos disponibles que podrían ser pertinentes.⁴⁸

57. A fin de completar el análisis del Grupo Especial, examinamos ahora la alegación de las Comunidades Europeas en el sentido de que la USITC debería haber examinado la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo en tanto que "factor pertinente", con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Observamos que esta relación general no fue "evaluada" por la USITC en tanto que "otro factor pertinente" conforme al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, el informe de la USITC no guarda silencio sobre la importancia del contenido de proteínas del trigo. La USITC señaló que:

⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, *supra*, nota de pie de página 22, párrafo 136.

⁴⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.69.

⁴⁸ Véase el párrafo 48 *supra*, en el que se resume el argumento de las Comunidades Europeas.

... La demanda de gluten de trigo está estrechamente vinculada al contenido de proteínas de la cosecha de trigo de cada año. En caso de que la cantidad y calidad de las proteínas que existen naturalmente en los suministros de trigo sean *reducidas*, los panaderos *consumirán más gluten de trigo* a fin de suplir la falta de proteínas en el trigo. ...⁴⁹ (sin cursivas en el original)

La USITC también observó que "cuando el nivel de proteínas del trigo es elevado, se reduce la demanda de gluten de trigo que se añade a la harina de panadería"⁵⁰ (sin cursivas en el original). La USITC observó que, en 1994, el acusado aumento de la demanda de gluten de trigo y del precio de dicho producto "fue consecuencia, al menos en parte, de una deficiencia en el contenido de proteínas, por razones relacionadas con el clima, de las cosechas de trigo de los principales países productores, entre ellos los Estados Unidos, durante 1993".⁵¹

58. A nuestro juicio, la USITC reconoció claramente que el contenido de proteínas del trigo tiene una influencia importante en la demanda de gluten de trigo y en el precio de dicho producto. Sin embargo, las pruebas que constan en el expediente indican que sólo cuando el contenido de proteínas del trigo es *excepcionalmente* elevado o bajo este factor merece ser sometido a una "evaluación" en tanto que un "factor pertinente", debido a que sólo en dicho caso el contenido de proteínas del trigo tiene un efecto notable sobre las fluctuaciones de la demanda de gluten de trigo y el precio del producto. El único año del período de investigación durante el cual el contenido de proteínas del trigo fue excepcionalmente elevado o bajo fue 1993, y eso tuvo por resultado un aumento de la demanda y de los precios del gluten de trigo registrados tan sólo en 1994. No hay ninguna prueba que indique que durante 1996 y 1997, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones⁵², el contenido de proteínas del trigo fuera excepcional hasta tal punto que este factor tuviera un efecto notable sobre las fluctuaciones de los precios del gluten de trigo. De ello se deduce que no hay ninguna razón para concluir que la USITC debería haber "evaluado" el contenido de proteínas del trigo en tanto que un determinado "factor pertinente" en 1996 y 1997 con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

59. En consecuencia, aunque por distintas razones, confirmamos la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos no han actuado de forma incompatible con los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al no examinar la relación general existente entre el

⁴⁹ Informe de la USITC, página II-9.

⁵⁰ *Ibid.*, página I-23.

⁵¹ *Ibid.*, páginas I-22 y I-23.

⁵² *Ibid.*, página I-23.

contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo con respecto al segmento del período objeto de la investigación posterior a 1994.⁵³

V. Párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

60. Al examinar la relación de causalidad, el Grupo Especial describió en la forma siguiente la cuestión que tenía ante sí:

... si la USITC ... cumplió los requisitos que establece el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, demostrar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave y no atribuir a las importaciones el daño causado por los demás factores.⁵⁴

61. El Grupo Especial observó que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "contiene una remisión expresa al texto del apartado a) del mismo párrafo" de dicho Acuerdo. Leyendo conjuntamente ambas disposiciones, el Grupo Especial opinó lo siguiente:

... Los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 obligan a los Miembros: i) a demostrar la existencia de la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño *grave*; y ii) a no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores a la rama de producción nacional al mismo tiempo. Consideramos que, sumadas, estas dos disposiciones obligan a los Miembros a demostrar que el aumento de las importaciones, dadas las condiciones vigentes en el mercado de que se trate, en sí mismo y por sí solo, causa un daño grave. Eso no quiere decir que las importaciones tengan que ser el único factor causal de una situación de daño grave. En una situación de daño grave a una rama de producción nacional es posible que los factores concurrentes sean múltiples. Sin embargo, el aumento de las importaciones ha de bastar, en sí mismo y por sí solo, para causar un daño que sobrepase el umbral de "grave" según los términos del Acuerdo.⁵⁵ (sin subrayar en el original)

62. El Grupo Especial reiteró esta interpretación de otras maneras. Declaró que:

... en caso de que concurren varios factores, uno de los cuales sea el aumento de las importaciones, que *colectivamente* sean suficientes para causar un "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", pero el aumento de las importaciones aisladamente no esté causando un daño que sobrepase el umbral de "grave" según los términos del apartado a) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo, no se habrán cumplido las condiciones para imponer una medida de salvaguardia.⁵⁶ (sin subrayar en el original)

⁵³ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.127.

⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 8.136.

⁵⁵ *Ibid.*, párrafo 8.138.

⁵⁶ *Ibid.*, párrafo 8.139.

63. El Grupo Especial concluyó que "los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen que el aumento de las importaciones *per se* esté causando un daño grave".⁵⁷

64. Los Estados Unidos sostienen, en apelación, que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar el párrafo 2 b) del artículo 4 en el sentido de que el aumento de las importaciones debe ser suficiente, en sí mismo y por sí solo, para causar un daño que sea "grave". Sostienen que la palabra "causar" significa "provocar un resultado, ya sea aisladamente o en combinación con otros factores, no 'causar por sí mismo'. El sentido corriente de la expresión 'relación de causalidad', en la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4, es coherente con esta interpretación del término 'causar'".⁵⁸ Según los Estados Unidos, la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 tiene por objeto garantizar que otros factores no nieguen la relación de causalidad que se ha constatado que existe, tras examinar todas las circunstancias, entre el aumento de las importaciones y el daño grave.⁵⁹

65. La cuestión de la relación de causalidad desempeña un papel central en cualquier investigación en materia de salvaguardias. A ese respecto, el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* prescribe lo siguiente:

No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo 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 importaciones, que al mismo tiempo causen daño* a la rama de producción nacional, *este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones* (sin cursivas en el original).

66. En lo esencial, el Grupo Especial ha interpretado que el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece que el aumento de las importaciones debe contribuir de manera especial a causar el daño grave sufrido por la rama de producción nacional. El nivel de la contribución que exige el Grupo Especial es que el aumento de las importaciones considerado "*aisladamente*"⁶⁰, "*en sí mismo y por sí solo*"⁶¹, o "*per se*"⁶², debe ser capaz de causar un daño que sea "grave". Nos parece que el Grupo Especial ha llegado a esta interpretación mediante el siguiente

⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 8.143.

⁵⁸ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 54.

⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 82.

⁶⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.139.

⁶¹ *Ibid.*, párrafo 8.138.

⁶² *Ibid.*, párrafo 8.143.

proceso de razonamiento: en primer lugar, en virtud de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 debe haber una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave; en segundo lugar, los términos relativos a la no "atribución" empleados en la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 significan que los efectos causados por el aumento de las importaciones deben *distinguirse de* los efectos causados por otros factores; en tercer lugar, los efectos causados por otros factores deben, por consiguiente, quedar totalmente *excluidos* de la determinación del daño grave de manera que se asegure que estos efectos no se "atribuyen" al aumento de las importaciones; en cuarto lugar, los efectos causados por el aumento de las importaciones *aisladamente*, excluyendo los efectos causados por otros factores, deben, por lo tanto, ser capaces de causar daño grave.⁶³

67. Hemos comenzado nuestro razonamiento con la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4. En ella se prescribe que no se efectuará una determinación "a menos que la investigación demuestre ... la existencia de una *relación de causalidad* entre el aumento de las importaciones ... y el daño grave o la amenaza de daño grave" (sin cursivas en el original). Por consiguiente, el requisito para llevar a cabo una determinación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 es que exista una "relación de causalidad" ("*causal link*"). La palabra "*causal*" (de causalidad, causal) significa "*relating to a cause or causes*", (relativo a una causa o causas), mientras que la palabra "*cause*" (causa), a su vez, denota una relación entre, por lo menos, dos elementos, de los cuales el primer elemento, de alguna manera, ha "*brought about*" (provocado, generado), "*produced*" (producido) o "*induced*" (inducido) la existencia del segundo elemento.⁶⁴ La palabra "*link*" (relación o vínculo) indica simplemente que el aumento de las importaciones ha desempeñado un papel en cuanto a generar un daño grave, o ha contribuido a generarlo, de manera que existe una "*connection*" (conexión)⁶⁵ o un "*nexus*" (nexo) de causalidad entre esos dos elementos. A nuestro juicio, la unión de estas palabras en la expresión "relación de causalidad" denota una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a "provocar o generar", "producir" o "inducir" el daño grave. Aunque esa contribución puede ser lo bastante clara como para establecer la existencia de la "relación de causalidad" requerida, el texto de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 *no* sugiere que el aumento de las importaciones sea *la única* causa del daño grave, o que deban excluirse "*otros factores*" de la determinación del daño grave. Por el contrario, el texto del párrafo 2 b) del artículo 4, en conjunto, sugiere que la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones

⁶³ Basamos nuestra interpretación del razonamiento del Grupo Especial en los párrafos 8.138, 8.139, 8.140 y 8.143 del informe del Grupo Especial.

⁶⁴ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, nota de pie de página 43, volumen I, páginas 355 y 356.

⁶⁵ *Ibid.*, página 1.598.

y el daño grave puede existir, *aun cuando otros factores contribuyan también, "al mismo tiempo", a la situación de la rama de producción nacional.*

68. Precisamente porque pueden existir varios factores, además del aumento de las importaciones, que contribuyan simultáneamente a la situación de la rama de producción nacional, la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 dice que "no se atribuirá" al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. La parte inicial de esa frase indica, para nosotros, que esta frase establece reglas que se aplican cuando el "aumento de las importaciones" y algunos "otros factores", conjuntamente, "causan daño" a la rama de producción nacional "al mismo tiempo". La última parte de la frase prescribe que, en esa situación, el daño causado por otros factores "no se *atribuirá* [*shall not be attributed*]" al aumento de las importaciones" (sin cursivas en el original). Entre los sinónimos de la palabra "*attribute*" (atribuir) figuran "*assign*" (asignar) o "*ascribe*" (imputar).⁶⁶ Conforme a la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 nos interesa la correcta "atribución", en ese sentido, del "daño" causado a la rama de producción nacional por "factores distintos del aumento de las importaciones". Evidentemente, el proceso de atribución del "daño", previsto en esta frase, sólo puede hacerse después de separar el "daño" que luego debe "atribuirse" correctamente. Lo importante en este proceso es separar o distinguir los *efectos* causados por los diferentes factores que generan el "daño".

69. El párrafo 2 b) del artículo 4 presupone, por consiguiente, como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se *distingan de los* efectos perjudiciales causados por otros factores. Las autoridades competentes pueden entonces, como segunda fase de su examen, atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el "daño" causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones. Mediante este proceso de dos fases, las autoridades competentes cumplen el párrafo 2 b) del artículo 4 al asegurarse de que cualquier daño a la rama de producción nacional que haya sido *efectivamente* causado por factores distintos del aumento de las importaciones, no se "atribuya" al aumento de las importaciones y, por lo tanto, no se trate como si fuera un daño causado por el aumento de las importaciones, cuando no lo es. De esta manera las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad entraña una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos, conforme lo requiere el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁶⁷

⁶⁶ *Ibid.*, página 145.

⁶⁷ Véase *supra*, párrafo 67.

70. La necesidad de asegurar una atribución correcta del "daño" con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 indica que las autoridades competentes deben tener en cuenta, en su determinación, los efectos del aumento de las importaciones *en cuanto se distinguen de* los efectos de otros factores. Sin embargo, la necesidad de distinguir entre los efectos causados por el aumento de las importaciones y los efectos causados por otros factores *no* implica necesariamente, como dijo el Grupo Especial, 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.

71. Consideramos que el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, al cual se hace referencia explícitamente en el párrafo 2 b) del mismo artículo, indica que deben tenerse en cuenta "otros factores" en la determinación que formulen las autoridades competentes de la existencia de daño grave. En el párrafo 2 a) del artículo 4 se enuncian los factores que las autoridades competentes "*evaluarán*" para "determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional ...". Con arreglo a esa disposición, las autoridades competentes deben evaluar "todos los factores pertinentes ... que tengan *relación* [*"having a bearing"*] con la situación de [la] rama de producción" (sin cursivas en el original). Al evaluar la pertinencia de un determinado factor, las autoridades competentes deben, por consiguiente, evaluar la "*bearing*" ("relación") o la "*influence*" ("influencia") o el "*effect*" ("efecto")⁶⁸, que tenga ese factor sobre la situación general de la rama de producción nacional, sin perder de vista todos los otros factores pertinentes.

72. El uso de la palabra "todos" en la expresión "todos los factores pertinentes", empleada en el párrafo 2 a) del artículo 4, indica que los efectos de *cualquier* factor pueden ser pertinentes para la determinación, que realicen las autoridades competentes, sin que se tenga en cuenta si ese determinado factor está relacionado específicamente con las importaciones o más en general con la rama de producción nacional. Esta conclusión queda confirmada por la lista de factores que, según el párrafo 2 a) del artículo 4, son "en particular" pertinentes para la determinación. En esa lista figuran factores relacionados *tanto* con las importaciones de manera específica *como*, de manera más general, con la situación global de la rama de producción nacional. El texto de esta disposición no distingue entre ninguno de los factores enumerados, ni asigna una importancia o preferencia especial a ninguno de ellos. En consecuencia, a nuestro juicio, el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sugiere que todos estos factores han de *incluirse* en la determinación de la existencia de daño grave y que la contribución de cada factor pertinente ha de computarse en esa determinación según la "relación" que tenga con la situación de la rama de producción nacional o su efecto en ella. Por tanto, consideramos que el párrafo 2 a) del artículo 4 no confirma la conclusión del Grupo

⁶⁸ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, *supra*, nota 43, volumen I, página 199.

Especial de que algunos de los "factores pertinentes" -los que se refieren exclusivamente al aumento de las importaciones- deberían computarse para efectuar una determinación afirmativa de la existencia de daño grave, mientras que otros -los que no están relacionados con el aumento de las importaciones- deberían quedar excluidos de dicha determinación.⁶⁹

73. Consideramos que debe darse a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* una interpretación coherente, en particular a la luz de la conexión textual explícita que existe entre esas dos disposiciones. Según la cláusula inicial del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 -"No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que ..."- *ambas* disposiciones establecen normas que rigen una determinación *única*, formulada con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4. A nuestro parecer, sería contrario al requisito del párrafo 2 a) del artículo 4 evaluar -y, por consiguiente, incluir en la determinación- la "relación" que tienen *todos* los factores pertinentes con la rama de producción nacional, o el efecto que tienen en ella, si esos *mismos* efectos, causados por esos *mismos* factores, con excepción del aumento de las importaciones, quedan excluidos en virtud del párrafo 2 b) del artículo 4, tal como lo ha sugerido el Grupo Especial.

74. Señalamos, además, que nuestra interpretación de los factores que deben tenerse en cuenta con arreglo a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 queda confirmada por la definición de "daño grave" que contiene el párrafo 1 a) del artículo 4. El término "daño grave" se define como "un menoscabo *general* significativo de la situación de una rama de producción nacional" (sin cursivas en el original). El alcance de este término sugiere también que la determinación de las autoridades competentes debe incluir todos los factores pertinentes a la situación general de la rama de producción.

75. Refuerza asimismo nuestra interpretación de los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* nuestra interpretación del párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo. Esa disposición dice lo siguiente:

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

⁶⁹ Véase nuestro resumen del razonamiento del Grupo Especial en el párrafo 66, *supra*.

76. El párrafo 1 del artículo 2 refleja fielmente los "principios fundamentales"⁷⁰ del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y establece también "las condiciones para imponer una medida de salvaguardia"⁷¹, incluidas las que se refieren a la relación de causalidad. Las normas sobre la relación de causalidad, que se desarrollan en los demás artículos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, tienen, por lo tanto, sus raíces en el párrafo 1 del artículo 2. Conforme a esa disposición, podrá aplicarse una medida de salvaguardia si "las importaciones de [un] producto ... *han aumentado en tal cantidad ... y se realizan en condiciones tales que causan ...*" un daño grave. En consecuencia, según el párrafo 1 del artículo 2, el análisis de la relación de causalidad abarca dos elementos: el primero relativo específicamente al aumento de las "importaciones" y el segundo a las "condiciones" en las cuales se realizan las importaciones.

77. A nuestro juicio, cada uno de estos dos elementos se desarrolla en el párrafo 2 a) del artículo 4. Mientras que el párrafo 1 del artículo 2 requiere que se tenga en cuenta si las importaciones han "aumentado en tal cantidad", tanto en términos "absolutos" como "en relación con la producción nacional", el párrafo 2 a) del artículo 4 dice, a ese respecto, que son pertinentes "el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, [y] la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento".

78. Por lo que respecta al segundo elemento previsto en el párrafo 1 del artículo 2, lo consideramos como un complemento del primero. Mientras que el primer elemento se refiere específicamente al aumento de las importaciones, el segundo se refiere de manera más general a las "condiciones" del mercado del producto de que se trate que pueden influir en la rama de producción nacional. Por consiguiente, la expresión "en condiciones tales" se refiere por lo general a las "condiciones" reinantes en el mercado del producto de que se trate cuando se produce un aumento de las importaciones. Interpretada de ese modo, la expresión "en condiciones tales" es una referencia sintética a los factores restantes enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, que se refieren a la situación general de la rama de producción nacional y del mercado nacional, así como a otros factores "que tengan relación con la situación de [la] rama de producción". Por lo tanto, la expresión "en condiciones tales" confirma el punto de vista de que, con arreglo a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deberían determinar si el

⁷⁰ Preámbulo del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

⁷¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, *supra*, nota de pie de página 22, párrafo 112.

aumento de las importaciones, no por sí solo sino conjuntamente con los otros factores pertinentes, causa un daño grave.⁷²

79. Por estas razones, estamos de acuerdo con la primera y segunda fases que identificamos en el razonamiento del Grupo Especial; sin embargo, no observamos en el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* nada que pueda deducirse en apoyo de la tercera y cuarta fases de ese razonamiento.⁷³ Por consiguiente, en conclusión, revocamos la interpretación del Grupo Especial del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en el sentido de que el aumento de las importaciones "aisladamente", "en sí mismo y por sí solo", o "*per se*", debe ser capaz de causar un daño que sea "grave".⁷⁴ Y revocamos también las conclusiones del Grupo Especial sobre la cuestión de la relación de causalidad, resumidas en el párrafo 8.154 del informe del Grupo Especial, pues dichas conclusiones están basadas en una interpretación errónea del párrafo 2 b) del artículo 4.

80. Puesto que hemos revocado las conclusiones del Grupo Especial con respecto a la relación de causalidad, consideramos que debemos completar ahora el análisis jurídico de esta cuestión sobre la base de las constataciones de hecho del Grupo Especial y de los hechos no controvertidos que constan en el expediente del Grupo Especial. Observamos que el Grupo Especial ha expuesto las constataciones de la USITC sobre cuatro posibles factores, distintos del aumento de las importaciones, y su relación con la situación de la rama de producción nacional. Se trata de los efectos de los "mercados de los coproductos", "la subida de los costos de los insumos", "las importaciones de gluten de trigo realizadas por los productores estadounidenses" y la "utilización de la capacidad".⁷⁵ El Grupo Especial se refirió sobre todo al último de estos cuatro factores, la utilización de la capacidad.

81. Los hechos no controvertidos que constan en el expediente en relación con la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional son los siguientes.⁷⁶ Durante el período objeto de la investigación, 1º de julio de 1993 a 30 de junio de 1997, la capacidad disponible media de los productores de gluten de trigo de los Estados Unidos aumentó en poco más del 68 por ciento, y para el 30 de junio de 1995 se disponía de un 55 por ciento de ese aumento. El consumo total de gluten de trigo de los Estados Unidos aumentó, durante el período objeto de la investigación, en un 17,8 por

⁷² Naturalmente, no excluimos la posibilidad de que el "daño grave" pueda ser causado por los efectos del aumento de las importaciones aisladamente.

⁷³ *Supra*, párrafo 66.

⁷⁴ Informe del Grupo Especial, párrafos 8.138, 8.139 y 8.143.

⁷⁵ *Ibid.*, párrafos 8.147-8.150.

⁷⁶ Todas las cifras pertinentes se han tomado del cuadro C-1, páginas C-3 y C-4 del informe de la USITC.

ciento. La cantidad de gluten de trigo producida por los productores estadounidenses aumentó en un 12 por ciento durante los tres primeros años del período objeto de la investigación, antes de disminuir al final a un nivel que fue del 96 por ciento del nivel registrado al comienzo. En vista del aumento de la capacidad media y de la disminución de la producción, los niveles de utilización de la capacidad de los Estados Unidos disminuyeron de un 78,3 por ciento, en 1993, a un 44,5 por ciento en 1997. Durante el período de investigación, el volumen de las importaciones aumentó en casi un 38 por ciento, y la parte del mercado correspondiente a las importaciones aumentó de un 51,4 por ciento a un 60,2 por ciento.

82. Al evaluar los niveles de aumento de la capacidad y de utilización de la capacidad como "otras causas posibles de daño", la USITC dijo lo siguiente:

... El mercado interno de gluten de trigo es muy competitivo. Los productores tienen una amplia capacidad excedentaria para satisfacer el aumento de la demanda. Además, el gluten de trigo es una mercancía que se vende primordialmente sobre la base del precio, y el gluten de trigo procedente de diversas fuentes es muy intercambiable. En 1996 entró en el mercado un nuevo productor nacional, Heartland. Además, la rama de producción nacional añadió una nueva capacidad considerable al comenzar el período de la investigación. Este aumento de la capacidad se llevó a cabo en anticipación de un crecimiento fuerte y continuado de la demanda y el consumo internos. Las proyecciones de la rama de producción sobre el continuo crecimiento de la demanda y el consumo eran en gran medida exactas, puesto que el consumo aparente aumentó en casi un 18 por ciento entre 1993 y 1997. Como antes se ha dicho, *a no ser por el aumento de las importaciones, la rama de producción hubiera operado a un 61 por ciento de su capacidad en 1997, lo cual está mucho más cerca del nivel en el cual operaba la rama de producción, con una rentabilidad razonable, al comienzo del período objeto de investigación.* Por consiguiente, llegamos a la conclusión que ni la competencia interna ni el aumento de la capacidad internas fueron una causa más importante del daño grave que el aumento de las importaciones.⁷⁷ (sin cursivas en el original)

83. Al examinar esta misma cuestión, el Grupo Especial tomó nota de ciertas "afirmaciones" de los Estados Unidos en el sentido de que la capacidad de producción de la rama de producción nacional "tuvo un papel" en el daño grave sufrido por la rama de producción.⁷⁸ El Grupo Especial dijo a continuación:

... Para nosotros, estas afirmaciones representan la admisión por los Estados Unidos de que hubo al menos otro factor, distinto del aumento de las importaciones, que también contribuyó al daño grave experimentado por la rama de producción nacional.

⁷⁷ Informe de la USITC, página I-17.

⁷⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.151.

Sin embargo, no vemos en el informe de la USITC ningún indicio de que no se haya considerado a las importaciones responsables del daño causado por este factor.⁷⁹

84. Observamos que la USITC ha hecho hincapié en que "a no ser por el aumento de las importaciones", la rama de producción nacional hubiera operado, en 1997, a casi un 61 por ciento de la capacidad disponible.⁸⁰ La USITC pone de relieve este hecho porque, según dice, con esa tasa de utilización de la capacidad, la rama de producción nacional hubiera estado operando "mucho más cerca" de las tasas alcanzadas "a comienzo del período objeto de investigación", cuando la rama de producción era razonablemente rentable.⁸¹ En consecuencia, la USITC indica la existencia de un vínculo explícito entre la rentabilidad de la rama de producción nacional y la tasa de utilización de la capacidad. Observamos también que, para llegar a la cifra hipotética de una utilización de la capacidad del 61 por ciento, la USITC ha formulado ciertos supuestos que se explican en una nota de pie de página de su informe.⁸² Estos supuestos fueron los siguientes: primero, que el consumo total de los Estados Unidos se mantuvo constante a los niveles de 1997, lo cual representa un aumento del 18 por ciento sobre los niveles de 1993; segundo, que el volumen de las importaciones se mantuvo constante durante todo el período objeto de investigación, en 128.337.000 toneladas; y, tercero, que la producción nacional de los Estados Unidos satisfizo "*todo* el aumento [18 por ciento] del consumo [en los Estados Unidos]"⁸³ (sin cursivas en el original). Señalamos que, al suponer que los productores nacionales podían satisfacer *todo* el aumento del 18 por ciento registrado en el consumo, la USITC también supuso una parte del mercado hipotética correspondiente a las importaciones que *disminuyó* del 51,4 por ciento al 43,6 por ciento.

85. En la audiencia, pedimos a los participantes, los Estados Unidos y las Comunidades Europeas, que comentaran otras dos hipótesis, basadas *exclusivamente* en los datos contenidos en el informe de la USITC, en las que se investiga más a fondo la importancia que tienen los aumentos de la capacidad media y de las tasas de utilización de la capacidad para la situación de la rama de producción nacional. En la primera hipótesis, ambos participantes confirmaron que la tasa de utilización de la capacidad de la rama de producción nacional hubiera sido del 74,8 por ciento *si la capacidad media de la rama de producción nacional se hubiera mantenido constante durante todo el*

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Informe de la USITC, página I-17.

⁸¹ *Ibid.* En 1993, la rama de producción operó a un 78,3 por ciento de la capacidad. En 1994 y 1995 las tasas de utilización de la capacidad fueron del 67,4 por ciento y del 56,2 por ciento, respectivamente. (Informe de la USITC, cuadro C-1, página C-4.) La USITC dijo, en la página I-28 de su informe, que la rama de producción nacional fue rentable durante el período 1993-1995.

⁸² Nota de pie de página 51, página I-12, informe de la USITC.

⁸³ *Ibid.*

*período objeto de investigación y no hubiera aumentado en un 68 por ciento.*⁸⁴ A una tasa del 74,8 por ciento, la utilización de la capacidad hubiera disminuido en sólo un 3,5 por ciento en relación con la tasa de 1993, que fue del 78,3 por ciento. En otras palabras, de no ser por el aumento de la capacidad disponible y *a pesar del aumento de las importaciones*, las tasas de utilización de la capacidad se hubieran mantenido muy próximas a las tasas de 1993 que permitían que la rama de producción nacional operase de manera rentable.⁸⁵

86. En la segunda hipótesis ambos participantes confirmaron que la tasa de utilización de la capacidad de la rama de producción nacional hubiera sido del 54,2 por ciento si los productores e importadores de los Estados Unidos hubieran mantenido, durante todo el período objeto de la investigación, una parte del mercado *constante*, en una cantidad igual a sus respectivas partes del mercado en 1993. En consecuencia, en lugar de que los productores estadounidenses cubrieran *todo* el aumento del 18 por ciento del consumo total, como supuso la USITC al llegar a su cifra del 61 por ciento, en esta hipótesis, el aumento del consumo total fue compartido entre los productores e importadores de los Estados Unidos conforme a sus respectivas partes del mercado en 1993.⁸⁶ En otras palabras, partimos del supuesto de que el aumento porcentual en el volumen de las importaciones es del 17,8 por ciento, igual al aumento porcentual registrado en el consumo total de los Estados Unidos, y no del 38 por ciento, cifra a la cual aumentaron realmente las importaciones. En ese caso, la utilización de la capacidad de la rama de producción nacional hubiera sido, como hemos dicho, de un 54,2 por ciento. De esta manera, aún si las importaciones no hubieran hecho más que mantener su posición en el mercado, y hubieran aumentado en menos de la mitad del ingreso real, la tasa de utilización de la capacidad habría disminuido de manera considerable y habría sido superior en poco más de un 10 por ciento a los niveles alcanzados realmente en 1997.

87. Aunque los Estados Unidos confirmaron, en la audiencia, nuestra apreciación de las tasas de utilización de la capacidad en estas dos hipótesis adicionales, argumentaron que dichas cifras no eran pertinentes al papel que desempeñaban el aumento de la capacidad y la utilización de la capacidad como otras posibles causas. Según los Estados Unidos, los aumentos de capacidad se habían realizado en gran medida para el 30 de julio de 1995, cuando empezó a producirse el incremento súbito de las importaciones. En consecuencia, el aumento de la capacidad es tan sólo un antecedente

⁸⁴ En el examen de esta hipótesis, se partió del supuesto de que todas las demás cifras eran iguales a las de 1997.

⁸⁵ La USITC observó, en el pasaje antes citado, que la rama de producción nacional era razonablemente rentable a los niveles de utilización de la capacidad alcanzados "a comienzos del período objeto de la investigación" (*supra*, párrafo 82).

⁸⁶ En el examen de esta hipótesis, se partió del supuesto de que todas las demás cifras eran iguales a las de 1997.

y no es "otro factor" pertinente que cause daño "al mismo tiempo" que el aumento de las importaciones, como dice el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

88. Observamos que la capacidad disponible media de la rama de producción nacional siguió aumentando entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio de 1997, aunque a un ritmo más lento que entre el 30 de junio de 1993 y el 30 de junio de 1995.⁸⁷ Por consiguiente, los aumentos de la capacidad se *estaban* produciendo al mismo tiempo que aumentaban las importaciones. Sin embargo, en todo caso, la pertinencia de "otro factor" con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 depende de si ese "otro factor" cause daño "al mismo tiempo" que el aumento de las importaciones. Por lo tanto la posible pertinencia de los aumentos de la capacidad registrados durante el período objeto de la investigación no dependen del momento en que ocurren, sino de los efectos de dichos aumentos, y de si "causan daño" "al mismo tiempo" que el aumento de las importaciones. En consecuencia, no aceptamos la posición de los Estados Unidos de que los datos sobre los aumentos de la capacidad y la utilización de la capacidad que figuran en el informe de la USITC no son pertinentes con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

89. A nuestro juicio, las dos hipótesis que se han descrito *supra* ofrecen una visión reveladora de los datos que tuvo ante sí la USITC. En la primera hipótesis se muestra que, de no ser por el aumento de la capacidad media, la tasa de utilización de la capacidad de la rama de producción nacional hubiera sido tan sólo ligeramente inferior en 1997 a lo que fue en 1993; la segunda hipótesis muestra que, aun si el aumento de las importaciones hubiera sido considerablemente más bajo de lo que en realidad fue, la tasa de utilización de la capacidad habría sido, a pesar de ello, significativamente más baja en 1997 de lo que fue en 1993.

90. Los datos que tuvo ante sí la USITC sugieren, en consecuencia, que los aumentos de la capacidad disponible media de la rama de producción nacional *pueden* haber sido muy importantes para la situación general de la rama de producción nacional en 1997. No sugerimos que el aumento de la utilización de la capacidad fuera *la única* causa del daño grave sufrido por la rama de producción nacional. Tampoco sugerimos que el aumento de las importaciones *no* tuviera importancia para la situación de la rama de producción nacional. Más bien, pensamos que los datos en los que se basó la USITC indican que la relación entre el aumento de la capacidad media, los aumentos de las importaciones y la situación general de la rama de producción nacional era bastante más compleja de lo que se sugiere en el texto del informe de la USITC. Sobre esta cuestión, la USITC se ha limitado a observar que "de no ser por el aumento de las importaciones, la rama de

⁸⁷ La capacidad disponible media fue: 162.856.000 libras el 30 de junio de 1993; 253.712.000 libras el 30 de junio de 1995 (un aumento del 55,8 por ciento); y 273.895.000 libras el 30 de junio de 1997 (un aumento total del 68,2 por ciento). (Informe de la USITC, cuadro C-1, página C-4.)

producción [nacional] hubiera operado a un 61 por ciento de su capacidad en 1997, lo cual está mucho más cerca del nivel en el cual operaba la rama de producción al comienzo del período objeto de investigación, cuando operaba con una rentabilidad razonable".⁸⁸

91. No estamos convencidos, habida cuenta de los datos que tuvo ante sí la USITC, de que la USITC haya evaluado adecuadamente las complejidades de esta cuestión y, en particular, si los aumentos de la capacidad media, durante el período objeto de la investigación, causaban daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo que el aumento de las importaciones. Con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, es fundamental que las autoridades competentes examinen si otros factores, que no sean el aumento de las importaciones, causan daño simultáneamente. Si las autoridades competentes no llevan a cabo este examen, no pueden asegurar que el daño causado por otros factores no se "atribuya" al aumento de las importaciones. De ello se deduce, en el presente caso, que la USITC *no* ha demostrado adecuadamente, como se requiere en el párrafo 2 b) del artículo 4, que el daño causado, en su caso, a la rama de producción nacional por los aumentos de la capacidad media no hayan sido "atribuidos" al aumento de las importaciones y, en consecuencia, la USITC no pudo establecer la existencia de la "relación de causalidad", que requiere el párrafo 2 b) del artículo 4, entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

92. En consecuencia, constatamos que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

VI. Párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

93. Las Comunidades Europeas alegaron ante el Grupo Especial que el trato dado por los Estados Unidos a las importaciones de gluten de trigo procedentes del Canadá, su socio en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁸⁹ Sobre esta cuestión, el Grupo Especial concluyó que:

... en el presente caso, los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al excluir las importaciones procedentes del Canadá del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia (después de un examen diferenciado y posterior de si las importaciones procedentes del Canadá representaban una "parte sustancial" de las importaciones totales y si "contribuyeron de forma importante" al "daño grave" causado por las importaciones totales) después de haber sido incluidas las importaciones *procedentes de todas las fuentes* en su investigación del "aumento de

⁸⁸ Informe de la USITC, página I-17.

⁸⁹ Informe del Grupo Especial, párrafos 8.155 y 8.156.

las importaciones" de gluten de trigo en su territorio y los efectos consiguientes de esas importaciones sobre su rama de producción nacional de gluten de trigo.⁹⁰ (las cursivas figuran en el original)

94. Los Estados Unidos impugnan, en la apelación, la interpretación hecha por el Grupo Especial del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y sostienen que el Grupo Especial no tuvo debidamente en cuenta el hecho de que, en el presente caso, después de formular su determinación en el sentido de que las importaciones procedentes de todas las fuentes estaban causando un daño grave, la USITC llevó un cabo un "examen distinto y posterior"⁹¹, como parte de la misma investigación, relativo tan sólo a las importaciones procedentes del Canadá. En dicho examen, la USITC constató que, aunque "las importaciones procedentes del Canadá representan una parte sustancial de las importaciones totales", esas importaciones "no contribuían de forma importante al daño grave causado por las importaciones".⁹² Sobre la base de este examen, la USITC recomendó que las importaciones procedentes del Canadá quedaran excluidas de cualquier medida de salvaguardia que se adoptara.⁹³ Los Estados Unidos consideran que, por esas razones, se justificaba excluir las importaciones de gluten de trigo procedentes del Canadá del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia. Los Estados Unidos añaden que el Grupo Especial incurrió en error al no evaluar la pertinencia jurídica que tienen para esta cuestión la nota 1 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XXIV del GATT de 1994.

95. Al examinar la apelación de los Estados Unidos sobre esta cuestión, nos referimos primero al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que establece que una medida de salvaguardia sólo podrá aplicarse cuando "las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad ... y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional". Como hemos dicho, esta disposición, tal como se desarrolla en el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, establece las *condiciones* para imponer una medida de salvaguardia.⁹⁴ El párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que dispone que las medidas de salvaguardia "se aplicarán al *producto importado* independientemente de la fuente de donde proceda", establece las normas de *aplicación* de una medida de salvaguardia.⁹⁵

⁹⁰ *Ibid.*, párrafo 8.182.

⁹¹ *Ibid.*, párrafo 8.161.

⁹² Informe de la USITC, página I-19.

⁹³ *Ibid.*, página I-29.

⁹⁴ Véase *supra*, párrafo 76; informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, *supra*, nota 22, párrafo 112.

⁹⁵ *Ibid.*

96. La misma expresión *"product ... being imported"* aparece en *ambos* párrafos de la versión inglesa del artículo 2. En la versión española se utilizan las expresiones "importación de ese producto", en el párrafo 1, y "producto importado", en el párrafo 2. En vista de que se ha utilizado el mismo texto en las dos disposiciones, y a falta de toda indicación en contrario en el contexto, consideramos que es apropiado asignar el *mismo* sentido a esta expresión en el párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 2. Incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en la determinación de que el aumento de las importaciones causa un daño grave, y luego excluir las importaciones procedentes de una fuente del ámbito de aplicación de la medida, significaría dar a la expresión antes citada un sentido *diferente* en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En el párrafo 1 del artículo 2 la expresión abarcaría las importaciones procedentes de *todas* las fuentes, mientras que en el párrafo 2 del artículo 2, excluiría las importaciones de determinadas fuentes. Esto sería incongruente e injustificado. En consecuencia, lo normal es que las importaciones incluidas en las determinaciones hechas con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 del artículo 4 deberían corresponder a las importaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la medida con arreglo al párrafo 2 del artículo 2.⁹⁶

97. En el presente caso, los Estados Unidos afirman que se justificaba excluir las importaciones procedentes del Canadá del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia porque, después de su investigación basada en las importaciones procedentes de *todas* las fuentes, la USITC llevó a cabo una investigación adicional centrada específicamente en las importaciones procedentes del Canadá. Los Estados Unidos alegan, en efecto, que el alcance de su investigación inicial, *junto con su investigación posterior y adicional* de las importaciones procedentes del Canadá, correspondía al ámbito de aplicación de su medida de salvaguardia.

98. Sin embargo, consideramos que aunque la USITC examinó por separado la importancia de las importaciones procedentes del Canadá, no formuló ninguna determinación explícita con respecto al aumento de las importaciones, *con exclusión de las importaciones procedentes del Canadá*. En otras palabras, aunque la medida de salvaguardia se aplicó a las importaciones procedentes de todas las fuentes, *con exclusión* del Canadá, la USITC no estableció, *explícitamente* que las importaciones procedentes de estas *mismas* fuentes, con exclusión del Canadá, habían cumplido las condiciones para la aplicación de la medida de salvaguardia, conforme prescribe el párrafo 1 del artículo 2 y confirma el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, constatamos que el examen por separado de las importaciones procedentes del Canadá llevado a cabo por la USITC en el

⁹⁶ Los Estados Unidos se basan en el párrafo 1 del artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en apoyo de su argumento de que el alcance de la investigación del daño grave no tiene por qué corresponder exactamente al ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia. El párrafo 1 del artículo 9 es una excepción a las normas generales establecidas en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* que sólo se aplica a los países en desarrollo Miembros. No consideramos que sea pertinente en la presente apelación.

presente caso no constituía una base suficiente para la medida de salvaguardia que en última instancia aplicaron los Estados Unidos.

99. Por último, observamos que los Estados Unidos han aducido que el Grupo Especial incurrió en error al no referirse al artículo XXIV del GATT de 1994 y al no exponer "las razones en que se bas[a]" su constatación de que la nota 1 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no afectaba a sus razonamientos sobre esta cuestión. En este caso, el Grupo Especial determinó que la presente diferencia no plantea la cuestión de si, en tanto que principio general, un miembro de una zona de libre comercio puede excluir las importaciones procedentes de otros miembros de esa zona de libre comercio del ámbito de aplicación de una medida de salvaguardia.⁹⁷ El Grupo Especial también constató que podía pronunciarse sobre la alegación de las Comunidades Europeas sin recurrir al artículo XXIV ni a la nota 1 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁹⁸ No consideramos que este enfoque sea erróneo y no formulamos ninguna constatación sobre estos argumentos.

100. En consecuencia, confirmamos la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.182 de su informe, en el sentido de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

VII. Artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

101. Los Estados Unidos apelan contra las constataciones del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con los párrafos 1 a), 1 b), 1 c) y 3 del artículo 12 y el párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial interpretó incorrectamente la prescripción de notificación "inmediata" establecida en el párrafo 1 del artículo 12, incurrió en error en su análisis de la relación entre las diversas obligaciones establecidas en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y relacionó en forma equivocada las distintas obligaciones que se establecen en estas disposiciones.

A. Párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

102. El párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dispone lo siguiente:

Todo Miembro hará inmediatamente una notificación al Comité de Salvaguardias cuando:

⁹⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.183.

⁹⁸ *Ibid.*, párrafo 8.181.

- a) inicie un proceso de investigación relativo al daño grave o la amenaza de daño grave y a los motivos del mismo;
- b) constata que existe daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones; y
- c) adopte la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia.

Por tanto, el párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece tres obligaciones distintas de notificación al Comité de Salvaguardias, cada una de las cuales nace "en el momento" en que se produce alguno de los hechos especificados en uno de los tres apartados. La parte introductoria de dicha disposición estipula que las notificaciones deben hacerse "*inmediatamente ... cuando*" se produzcan los hechos desencadenantes. (sin cursivas en el original)

103. Antes de volver a considerar la apelación de los Estados Unidos contra las constataciones formuladas por el Grupo Especial en relación con cada apartado del párrafo 1 del artículo 12, comenzamos analizando el sentido de la palabra "inmediatamente" que figura en dicho párrafo, dado que determina el momento en que se debe hacer la notificación en virtud de cada uno de los tres apartados. El Grupo Especial constató que la obligación de notificar "inmediatamente" impide que un Miembro "retrase indebidamente la notificación de las decisiones o constataciones mencionadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".⁹⁹

104. Sin embargo, los Estados Unidos alegan que el término "inmediatamente" significa "sin ninguna demora que podría interferir con la facultad de los Miembros de examinar la medida por conducto del Comité de Salvaguardias, o que podría dejar a un Miembro tiempo insuficiente para decidir si solicitar o no la celebración de consultas".¹⁰⁰

105. Con respecto al significado de la palabra "inmediatamente" que figura en la parte introductoria del párrafo 1 del artículo 12, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que el sentido corriente de esa palabra "implica una cierta urgencia".¹⁰¹ El grado de urgencia o inmediatez requerido depende de una evaluación caso por caso, teniendo en cuenta las dificultades administrativas que supone la preparación de la notificación, así como el carácter de la información suministrada. Como han reconocido grupos especiales anteriores, entre los factores pertinentes a este respecto cabe incluir la complejidad de la notificación y la necesidad de su traducción a uno de los idiomas oficiales de

⁹⁹ *Ibid.*, párrafo 8.194.

¹⁰⁰ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 208.

¹⁰¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.193.

la OMC.¹⁰² Sin embargo, es evidente que la cantidad de tiempo que lleve la preparación de la notificación debe, en todos los casos, mantenerse en un mínimo, dado que la obligación subyacente ha de notificarse "inmediatamente".

106. La notificación "inmediata" es aquella que deja al Comité de Salvaguardias, y a los Miembros, el *máximo plazo posible* para reflexionar sobre la investigación de salvaguardia en curso y reaccionar ante la misma. Cualquier notificación algo menos que "inmediata" reduce este plazo. Por consiguiente, no estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la prescripción de la notificación "inmediata" se cumple en tanto el Comité de Salvaguardias y los Miembros de la OMC cuenten con tiempo *suficiente* para examinar la notificación. En nuestra opinión, el hecho de que un Miembro haya hecho una notificación "inmediata" no depende de las pruebas respecto de la forma en que el Comité de Salvaguardias y cada uno de los Miembros de la OMC utilizaron efectivamente esa notificación. Tampoco la prescripción de la notificación "inmediata" depende de una evaluación *ex post facto* de si cada uno de los Miembros sufrió un perjuicio efectivo debido a la insuficiencia del período de notificación.

107. Teniendo presente este significado del término "inmediatamente", pasamos a examinar si los Estados Unidos hicieron las notificaciones con arreglo a los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 12 a su debido tiempo.

1. Notificación de conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12

108. Los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos no notificaron el inicio de su investigación en materia de salvaguardias "inmediatamente", como lo requiere el apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹⁰³

109. El Grupo Especial constató que los Estados Unidos iniciaron una investigación en materia de salvaguardias con respecto a las importaciones de gluten de trigo el día 1º de octubre de 1997, y lo notificaron al Comité de Salvaguardias el día 17 de octubre de 1997 (es decir, 16 días más tarde).¹⁰⁴ El Grupo Especial tomó nota de la información "mínima" contenida en esa notificación, y sostuvo que los Estados Unidos no habían procedido de forma compatible con la obligación que les correspondía

¹⁰² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.128, *Corea - Productos lácteos*, WT/DS98/R, adoptado el 12 de enero de 2000, tal como fue modificado por el Órgano de Apelación, *supra*, nota 29, citado en el párrafo 8.193 del informe del Grupo Especial.

¹⁰³ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.197.

¹⁰⁴ *Ibid.*, párrafo 8.191; G/SG/N/6/USA/4.

en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12 de notificar "inmediatamente" la iniciación de una investigación en materia de salvaguardias.¹⁰⁵

110. En la apelación, los Estados Unidos alegaron que la notificación se presentó "inmediatamente" porque fue lo suficientemente rápida como para permitir a los Miembros interesados que revisaran la notificación y ejercieran plenamente los derechos dimanantes del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos no alegan que hubiere motivos particulares por los que necesitaran el plazo de 16 días para hacer esta notificación.

111. Recordamos el análisis que hicimos de la palabra "inmediatamente".¹⁰⁶ En este caso, la notificación realizada por los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 a) del artículo 12 consistía en un formulario de una única página que adjuntaba un aviso de la USITC de que había iniciado una investigación en materia de salvaguardias con respecto al gluten de trigo. El aviso de la USITC fue publicado en el *Federal Register* de los Estados Unidos el 1º de octubre de 1997.¹⁰⁷ Ese mismo documento no fue notificado al Comité de Salvaguardias hasta el 17 de octubre de 1997.

112. En estas circunstancias no vemos ningún fundamento para llegar a la conclusión de que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que una notificación hecha en un plazo de 16 días no era "inmediata". Por lo tanto, confirmamos la constatación del Grupo Especial de que la notificación de los Estados Unidos de su investigación de una medida de salvaguardia no cumplió el requisito de notificación "inmediata" que establece el párrafo 1 a) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹⁰⁸

2. Notificación de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12

113. Los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos no notificaron su determinación de la existencia de daño grave "inmediatamente", como lo exige el párrafo 1 a) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

114. El Grupo Especial constató que la USITC efectuó una determinación de daño grave causado por el aumento de las importaciones el 15 de enero de 1998, y que los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias de esta determinación en una comunicación de fecha 11 de febrero de 1998

¹⁰⁵ *Ibid.*, párrafo 8.196.

¹⁰⁶ *Supra*, párrafos 103-106.

¹⁰⁷ *Federal Register* de los Estados Unidos, 1º de octubre de 1997 (volumen 62, número 190), páginas 51488-51489).

¹⁰⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.197.

(es decir, 26 días más tarde).¹⁰⁹ En vista del período de 26 días que llevó a los Estados Unidos a hacer su notificación con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12, el Grupo Especial concluyó que los Estados Unidos no habían cumplido el requisito de notificar "inmediatamente" su constatación de daño grave.¹¹⁰

115. En la apelación, los Estados Unidos expusieron los mismos argumentos con respecto a esta constatación que los que habían expuesto con respecto a la constatación del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 a) del artículo 12, a saber, que la notificación se presentó "inmediatamente" porque se hizo con prontitud suficiente como para que los Miembros interesados pudieran revisar la notificación y ejercer plenamente sus derechos dimanantes del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Tampoco en este caso los Estados Unidos ofrecen ninguna justificación particular del período de 26 días.

116. Volvemos a recordar nuestro análisis de la palabra "inmediatamente".¹¹¹ También observamos que la notificación del 11 de febrero de 1998 presentada por los Estados Unidos consistía, en su integridad, en una única página en la que los Estados Unidos indicaban que el informe de la USITC se presentaría más adelante.¹¹² En estas circunstancias, no vemos ningún fundamento para llegar a la conclusión de que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la notificación hecha en un plazo de 26 días no era una notificación "inmediata". Por lo tanto, confirmamos la constatación del Grupo Especial de que la notificación hecha por los Estados Unidos el 11 de febrero de 1998 no cumplió el requisito de notificación "inmediata" que establece el párrafo 1 b) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹¹³

3. Notificación de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12

117. Los Estados Unidos también apelan contra la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos no notificaron "inmediatamente" su decisión de aplicar una medida de salvaguardia, como lo exige el párrafo 1 c) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

¹⁰⁹ G/SG/N/8/USA/2.

¹¹⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.199.

¹¹¹ *Supra*, párrafos 103-106.

¹¹² G/SG/N/8/USA/2. Informe del Grupo Especial, párrafo 8.191. El informe de la USITC fue enviado al Presidente de los Estados Unidos el 18 de marzo de 1998 y remitido, junto con una notificación revisada hecha con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12, al Comité de Salvaguardias el 24 de marzo de 1998. G/SG/N/8/USA/2/Rev.1.

¹¹³ *Ibid.*, párrafo 8.199.

118. El Grupo Especial constató que el 30 de mayo de 1998 el Presidente de los Estados Unidos decidió aplicar, con efecto a partir del 1º de junio de 1998, una medida de salvaguardia a las importaciones de gluten de trigo y que, el 4 de junio de 1998 (es decir, cinco días después de que la decisión fue adoptada), los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias la decisión de aplicar una medida de salvaguardia.¹¹⁴ Al evaluar la oportunidad de esta notificación, el Grupo Especial concluyó que:

... la notificación hecha por los Estados Unidos de esta decisión *después de haber sido aplicada la medida* vulneró la obligación que impone el artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a los Estados Unidos de hacer a su debido tiempo una notificación, de conformidad con el apartado c) del párrafo 1 de dicho artículo, de su decisión de aplicar una medida.¹¹⁵ (sin cursivas en el original)

119. Los Estados Unidos apelaron contra esta constatación alegando que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar que el párrafo 1 c) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige que se notifique la "decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia" *antes de la* aplicación de esa decisión.

120. Al examinar el sentido corriente del párrafo 1 c) del artículo 12, observamos que el acontecimiento desencadenante pertinente es la "*adopción*" de una decisión. Para nosotros el párrafo 1 c) del artículo 12 se centra en saber si una "decisión" ha *tenido lugar*, o ha sido "adoptada", y no en saber si esa decisión se ha *hecho efectiva*. De los términos del texto se desprende que para que una notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12 haya sido hecha a su debido tiempo se requiere solamente que la notificación haya sido inmediata.

121. El Grupo Especial consideró que el párrafo 2 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que, en su cláusula introductoria, se refiere específicamente a las notificaciones hechas de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12, proporciona el contexto pertinente para determinar cuando deben hacerse las notificaciones previstas en el párrafo 1 c) de dicho artículo. El párrafo 2 del artículo 12 dispone 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 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. ... (sin cursivas en el original)

¹¹⁴ G/SG/N/10/USA/2 y G/SG/N/11/USA/2.

¹¹⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.207.

122. El Grupo Especial dedujo de esta disposición que la notificación realizada a que se refiere el párrafo 1 c) del artículo 12 debe ser la notificación de una "medida propuesta" y de su "fecha propuesta de introducción" y, sobre esa base, concluyó que la notificación en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12 debe hacerse *antes de* la aplicación de la medida de salvaguardia "propuesta".¹¹⁶

123. El párrafo 2 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se relaciona con el párrafo 1 de dicho artículo y lo complementa. Mientras que el párrafo 1 establece *cuándo* deben efectuarse las notificaciones durante una investigación, el párrafo 2 aclara *cuál* es la información detallada que deben contener las notificaciones efectuadas con arreglo a los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12. Sin embargo, no consideramos que las prescripciones que establece el párrafo 2 del artículo 12 en cuanto al contenido prescriban *cuándo* debe tener lugar la notificación con arreglo al párrafo 1 c) de dicho artículo. Opinamos, en cambio, que 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". Se plantea una cuestión *distinta* con respecto a si las notificaciones efectuadas por el Miembro cumplen los requisitos de contenido establecidos en el párrafo 2 del artículo 12. Para responder a esta otra cuestión es necesario examinar si, en las notificaciones realizadas *bien* en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 o del párrafo 1 c) de dicho artículo, el Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia ha notificado "toda la información pertinente", incluidos los "componentes obligatorios"¹¹⁷ enumerados concretamente en el párrafo 2 de dicho artículo.

124. Por tanto, las obligaciones establecidas en los párrafos 1 b), 1 c) y 2 del artículo 12 se relacionan con diferentes aspectos del proceso de notificación. Estas obligaciones, aunque están relacionadas entre sí, son distintas. Un Miembro podría notificar "toda la información pertinente" en las notificaciones que efectúe en virtud de los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12 y, de ese modo, cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 de dicho artículo y, sin embargo, proceder de forma incompatible con el párrafo 1 porque las notificaciones pertinentes no se hicieron "inmediatamente". Asimismo, un Miembro podría cumplir el requisito del párrafo 1 del artículo 12 de la notificación "inmediata", pero actuar de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 si el contenido de sus notificaciones fuera deficiente.

¹¹⁶ *Ibid.*, párrafos 8.202, 8.205 y 8.206.

¹¹⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, *supra*, nota de pie de página 29, párrafo 107.

125. En nuestra opinión, al constatar que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 12 *exclusivamente porque* la decisión de aplicar una medida de salvaguardia se notificó una vez que esa decisión había sido aplicada, el Grupo Especial confundió las distintas obligaciones impuestas a los Miembros de conformidad con los párrafos 1 c) y 2 del artículo 12 y, en consecuencia, añadió otra fase a las prescripciones relativas al momento previsto para la notificación en el párrafo 1 c) del artículo 12. En lugar de insistir en una notificación "inmediata", como lo estipula el párrafo 1 c) del artículo 12, el Grupo Especial exigió que la notificación se hiciera *tanto* "inmediatamente" *cuanto* antes de la aplicación de la medida de salvaguardia. No vemos que el párrafo 1 c) del artículo 12 ofrezca ninguna base para esta conclusión.

126. En consecuencia, revocamos la constatación del Grupo Especial de que:

... la notificación hecha por los Estados Unidos de esta decisión, después de haber sido aplicada la medida, vulneró la obligación que impone el artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a los Estados Unidos de hacer a su debido tiempo una notificación, de conformidad con el apartado c) del párrafo 1 de dicho artículo, de su decisión de aplicar una medida.¹¹⁸

127. Aunque hemos revocado la constatación del Grupo Especial sobre esta cuestión, estimamos que deberíamos completar el análisis jurídico correspondiente sobre la base de las constataciones fácticas que hizo el Grupo Especial o de los hechos no controvertidos que figuran en su expediente.¹¹⁹ Al examinar la oportunidad de la notificación efectuada por los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12, recordamos que los Estados Unidos hicieron la notificación al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 4 de junio de 1998, es decir cinco días después de que el Presidente de los Estados Unidos había "adoptado la decisión" de aplicar la medida de salvaguardia. Aunque el Grupo Especial no examinó la cuestión de si la notificación del 4 de junio había sido presentada "inmediatamente", declaró sin embargo lo siguiente:

¹¹⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.207.

¹¹⁹ Por ejemplo, en el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996, DSR 1996:I, 3, p. 18 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Canadá - Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*, WT/DS31/AB/R, adoptado el 30 de julio de 1997, DSR 1997:I, 449, p. 468 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la importación de determinados productos avícolas ("Comunidades Europeas - Productos avícolas")*, WT/DS69/AB/R, adoptado el 23 de julio de 1998, párrafos 154 y siguientes; informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafos 123 y siguientes; e, informe del Órgano de Apelación, *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón ("Australia - Salmón")*, WT/DS18/AB/R, adoptado 6 de noviembre de 1998, párrafos 117 y siguientes.

"Señalamos, de paso, que los cinco días de retraso entre la decisión de aplicar la medida de salvaguardia y la notificación de la misma probablemente permitirán considerar cumplido el requisito de notificación inmediata que establece el párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹²⁰

128. En respuesta a las preguntas formuladas en la audiencia, las Comunidades Europeas aceptaron también que un retraso de cinco días "podría haber sido" compatible con la obligación de la notificación "inmediata" con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12.

129. Estimamos que la notificación dentro de cinco días, en este caso, fue compatible con el requisito de la "inmediatez" contenido en el párrafo 1 c) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En este aspecto, consideramos pertinente el hecho de que la notificación se efectuó al día siguiente de la publicación de la decisión del Presidente de los Estados Unidos en el *Federal Register*¹²¹, y durante el curso del cuarto día laborable siguiente a la adopción de dicha decisión.¹²²

130. En pocas palabras, con respecto a las constataciones formuladas por el Grupo Especial con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, confirmamos las constataciones del Grupo Especial, que figuran en los párrafos 8.197 y 8.199 de su informe, en el sentido de que los Estados Unidos no cumplieron los requisitos de notificación inmediata que establecen los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 12; y revocamos la constatación del Grupo Especial, contenida en el párrafo 8.207 de su informe, en el sentido de que los Estados Unidos vulneraron la obligación que establece el párrafo 1 c) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de hacer a su debido tiempo una notificación de su decisión de aplicar una medida de salvaguardia.

B. *Párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

131. Los Estados Unidos apelan además contra las constataciones del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dicho párrafo dispone 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

¹²⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.207.

¹²¹ *Federal Register* de los Estados Unidos, 3 de junio de 1998 (volumen 63, N° 106), páginas 30363-30364.

¹²² La decisión de aplicar la medida fue adoptada por el Presidente de los Estados Unidos el 30 de mayo de 1998, un sábado. Esa medida se hizo efectiva el lunes 1º de junio, y la notificación se realizó el jueves siguiente, 4 de junio de 1998.

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.

132. Con respecto a la compatibilidad de las medidas adoptadas por los Estados Unidos con el párrafo 3 del artículo 12, el Grupo Especial declaró lo siguiente:

Hemos constatado anteriormente que los Estados Unidos no presentaron a su debido tiempo la notificación exigida por el apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de su medida definitiva propuesta ya que notificaron su decisión de aplicar una medida tres días después de que ésta hubiera sido aplicada. *Por el mismo motivo*, constatamos que los Estados Unidos vulneraron la obligación que establece el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de dar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas sobre la medida.¹²³ (sin cursivas en el original)

133. Es evidente en el párrafo que acabamos de citar que la conclusión del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 fue deducida directamente ("*por el mismo motivo*") de su constatación de que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 12. En la sección anterior, determinamos que el Grupo Especial incurrió en error al concluir que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dado que hemos constatado que el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación del párrafo 1 c) del artículo 12, también creemos que el Grupo Especial incurrió en error al concluir que los Estados Unidos "[p]or el mismo motivo ... vulneraron la obligación que establece el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias".

134. No obstante, el Grupo Especial volvió a examinar la cuestión de la adecuación de las consultas previstas en el párrafo 3 del artículo 12 como parte de su evaluación de la alegación de las Comunidades Europeas en relación con el párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Grupo Especial constató lo siguiente:

Aunque las partes hayan confirmado que las consultas se celebraron sobre la base de las notificaciones hechas por los Estados Unidos en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 referentes a la constatación de la USITC de existencia de daño grave y las recomendaciones de la USITC sobre la medida correctiva, no se celebraron consultas sobre la medida definitiva propuesta tal como fue aprobada por el Presidente de los Estados Unidos el 30 de mayo de 1998. Por consiguiente, el Grupo Especial considera que, aunque es posible que se celebraran consultas sobre la base de las notificaciones hechas por los Estados Unidos en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, éstos no dieron "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" sobre la medida definitiva propuesta, según los términos del párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹²⁴

¹²³ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.219.

¹²⁴ *Ibid.*, párrafo 8.217.

135. En la apelación, los Estados Unidos alegan que cumplieron el párrafo 3 del artículo 12 porque, en las notificaciones que efectuaron en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, los Estados Unidos suministraron toda la información exigida en el párrafo 2 de dicho artículo. En consecuencia, los Estados Unidos sostienen que, antes de las consultas, las Comunidades Europeas conocían el producto preciso objeto de examen, la prueba del daño grave causado por el aumento de las importaciones, y todos los detalles pertinentes relacionados con la medida propuesta. Los Estados Unidos concluyen, por lo tanto, que proporcionaron a las Comunidades Europeas una "oportunidad adecuada para que se [celebraran] consultas previas", como lo exige el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

136. Observamos, en primer lugar, que el párrafo 3 del artículo 12 exige que el Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia dé "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate. Dicho párrafo establece que las "oportunidades adecuadas" para las consultas han de darse "con el fin de": examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2 del artículo 12; intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento con los Miembros exportadores respecto de un nivel equivalente de concesiones. En vista de estos objetivos, consideramos que el párrafo 3 del artículo 12 exige al Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia que proporcione a los Miembros exportadores información y tiempo suficientes a fin de que sea posible, a través de las consultas, realizar un intercambio significativo sobre las cuestiones identificadas. Para nosotros, del propio texto del párrafo 3 del artículo 12 se desprende que la información sobre la medida *propuesta* debe proporcionarse *antes* de las consultas, de modo que las consultas puedan tratar en forma adecuada esa medida. Además, la referencia que hace el párrafo 3 del artículo 12 a la "información proporcionada en virtud del párrafo 2" indica que este último párrafo identifica la información que se requiere para que puedan celebrarse consultas significativas con arreglo al párrafo 3 del mismo artículo. Entre la lista de "componentes obligatorios"¹²⁵ relativos a la información identificada en el párrafo 2 del artículo 12 figuran : una descripción precisa de la medida *propuesta* y la fecha *propuesta* de su introducción.

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

¹²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, *supra*, nota 29, párrafo 107.

138. Teniendo presentes estas consideraciones, examinamos si, en este caso, el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los Estados Unidos no proporcionaron a las Comunidades Europeas "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" sobre la medida de salvaguardia propuesta, como lo exige el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

139. El Grupo Especial constató que los Estados Unidos y las Comunidades Europeas celebraron consultas sobre la medida los días 24 de abril y 22 de mayo de 1998¹²⁶ y que estas consultas se celebraron *sobre la base de la información proporcionada por los Estados Unidos en las notificaciones hechas en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12*¹²⁷, es decir, sobre la base de la información contenida en el informe de la USITC. El Grupo Especial también constató, como cuestión de hecho, que no se había celebrado ninguna consulta sobre la medida definitiva aprobada por el Presidente de los Estados Unidos el 30 de mayo de 1998.¹²⁸

140. Observamos que el informe de la USITC establece varias "recomendaciones" dirigidas al Presidente de los Estados Unidos, entre ellas:

... que, dentro de la restricción cuantitativa general, el Presidente asigne restricciones cuantitativas separadas para la Unión Europea, Australia y "todos los demás" países no excluidos, teniendo en cuenta el crecimiento desproporcionado y el impacto de las importaciones de gluten de trigo procedentes de la Unión Europea ...¹²⁹

141. Observamos que las recomendaciones hechas por la USITC *no* incluyeron partes numéricas específicas de contingente para cada uno de los Miembros exportadores interesados, y las recomendaciones implican, sin ofrecer detalles, que las partes de contingente individuales podrían resultar menos favorables para las importaciones procedentes de las Comunidades Europeas. Consideramos que estas "recomendaciones" no permitían a las Comunidades Europeas evaluar con exactitud el impacto probable de la medida objeto de examen, ni consultar de forma adecuada las concesiones equivalentes generales con los Estados Unidos.

142. En consecuencia, no vemos ningún error en la conclusión del Grupo Especial de que las notificaciones hechas por los Estados Unidos con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12 no proporcionaron una descripción de la medida objeto de examen lo suficientemente precisa como para

¹²⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.218.

¹²⁷ *Ibid.*, párrafo 8.217.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Informe de la USITC, página I-3. Véase también el informe de la USITC, página I-29.

permitir a las Comunidades Europeas celebrar consultas significativas con los Estados Unidos, como lo exige el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹³⁰

143. Por consiguiente, confirmamos la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de dar una oportunidad adecuada para que se celebren consultas previas con respecto a la medida de salvaguardia propuesta.

C. *Párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

144. Los Estados Unidos también apelan contra la constatación del Grupo Especial de que actuaron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹³¹ El párrafo 1 del artículo 8 dispone lo siguiente:

Todo Miembro que se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida de salvaguardia procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio.

145. El párrafo 1 del artículo 8 impone a todos los Miembros la obligación de "procurar mantener" concesiones equivalentes con los Miembros exportadores afectados. Los esfuerzos hechos por un Miembro a este efecto deben estar "en conformidad con las disposiciones" del párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

146. En vista de este vínculo explícito existente entre el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en nuestra opinión, un Miembro no puede "procurar mantener" un equilibrio adecuado de concesiones a menos que, como primer paso, haya dado una oportunidad adecuada para que se celebren consultas previas respecto de la medida propuesta. Hemos confirmado las constataciones del Grupo Especial en el sentido de que los Estados Unidos no dieron oportunidades adecuadas para que se celebren consultas, como lo exige el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por los mismos motivos, confirmamos también la constatación del Grupo Especial, contenida en el párrafo 8.219 de su informe, de que los Estados Unidos actuaron en

¹³⁰ Observamos que, al formular esa constatación, no consideramos necesario determinar si los Estados Unidos notificaron la "medida propuesta" a las Comunidades Europeas, como lo exige el párrafo 2 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, dado que las Comunidades Europeas no adujeron concretamente que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 12.

¹³¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.219.

forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

VIII. Artículo 11 del ESD

147. Al inicio de sus constataciones en la presente diferencia, el Grupo Especial formuló una norma de examen basada en el artículo 11 del ESD.¹³² El Grupo Especial dijo que no sería apropiado llevar a cabo un examen *de novo* de los hechos del caso, y que no debería adoptar una política de "deferencia total" respecto de las constataciones de la USITC.¹³³ En cambio, la norma apropiada consistía en una "evaluación objetiva".

148. Las Comunidades Europeas están de acuerdo, como cuestión general, con esta formulación de la norma de examen. Sin embargo, consideran que el Grupo Especial no aplicó correctamente esta norma de examen. Las Comunidades Europeas formulan una afirmación general en el sentido de que el Grupo Especial no hizo una evaluación objetiva "porque no proporcionó una explicación adecuada y razonable de sus constataciones".¹³⁴ Además, las Comunidades Europeas afirman que:

[e]l hecho de que el Grupo Especial no haya obtenido la información pertinente cuya confidencialidad alegaron los Estados Unidos y su negativa [sic] a extraer las inferencias desfavorables necesarias del hecho de que los Estados Unidos se negaran a presentar la información solicitada equivale a un error de derecho que está presente en varias de las constataciones del Grupo Especial.¹³⁵

Para cada uno de estos argumentos, las Comunidades Europeas enumeran una serie de párrafos del informe del Grupo Especial que consideran viciados por estos errores.¹³⁶ A continuación, las Comunidades Europeas exponen argumentos detallados relativos a cuatro cuestiones concretas en relación con el artículo 11 del ESD que, a nuestro entender, tienen por objeto fundamentar las afirmaciones generales formuladas. Las cuatro cuestiones concretas son: el trato de la "productividad" con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*; el trato de las "ganancias y pérdidas" con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo*, el trato del contenido de proteínas del trigo en relación con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo*; y el trato de la información confidencial.

¹³² *Ibid.*, párrafos 8.4 y 8.5.

¹³³ *Ibid.*, párrafo 8.5.

¹³⁴ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 25.

¹³⁵ *Ibid.*, párrafo 27.

¹³⁶ *Ibid.*, párrafos 25 y 27.

149. Observamos que la apelación de las Comunidades Europeas, en la medida en que se relaciona con las constataciones de daño grave, está limitada a los argumentos formulados al amparo del artículo 11 y a la apreciación por parte del Grupo Especial de las pruebas presentadas. Al analizar estos argumentos, examinaremos las cuatro cuestiones concretas que las Comunidades Europeas pusieron de relieve para fundamentar sus afirmaciones más generales. Subrayamos que no es nuestro cometido examinar si el Grupo Especial ha aplicado correctamente la norma jurídica exacta del *Acuerdo sobre Salvaguardias* con respecto al "daño grave".

150. Antes de volver a los argumentos específicos formulados por las Comunidades Europeas al amparo del artículo 11 del ESD, recordamos que, en apelaciones anteriores, hemos puesto de relieve que el papel del Órgano de Apelación se diferencia del papel de los grupos especiales. En virtud del párrafo 6 del artículo 17 del ESD, la apelación "tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste" (sin cursivas en el original). En cambio, hemos declarado anteriormente que, con arreglo al artículo 11 del ESD, los grupos especiales:

... tienen el mandato de determinar los *hechos* del asunto y formular *constataciones fácticas*. En el cumplimiento de su mandato, los grupos especiales están obligados a examinar y tomar en consideración, no sólo las pruebas presentadas por una u otra de las partes, sino todas las pruebas a su alcance, y de evaluar la pertinencia y el valor probatorio de cada elemento de prueba.¹³⁷ (sin cursivas en el original)

151. Anteriormente también hemos declarado que, aunque la función de los grupos especiales en virtud del artículo 11 se relaciona, en parte, con su evaluación de los *hechos*, la cuestión de si el Grupo Especial ha hecho o no una "evaluación objetiva" de los hechos es una cuestión *jurídica* que puede ser objeto de una apelación.¹³⁸ (sin cursivas en el original) Sin embargo, habida cuenta de la distinción entre los respectivos papeles que incumben al Órgano de Apelación por una parte y a los grupos especiales por otra, hemos procurado poner de relieve que la apreciación por el Grupo Especial de las pruebas queda comprendida, en principio, "en el *ámbito de la discrecionalidad que corresponde al Grupo Especial en cuanto decide sobre los hechos*"¹³⁹ (sin cursivas en el original). Al evaluar la apreciación por el Grupo Especial de las pruebas presentadas, no podemos basar una constatación de incompatibilidad en relación con el artículo 11 simplemente en la conclusión de que

¹³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, *supra*, nota 29, párrafo 137.

¹³⁸ Informe del Órgano de Apelación, *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)* ("*Comunidades Europeas - Hormonas*"), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, DSR 1998:I, 135, p. 183, párrafo 132.

¹³⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas* ("*Corea - Bebidas alcohólicas*"), WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adoptados el 17 de febrero de 1999, párrafos 161 y 162.

podríamos haber llegado a una constatación fáctica diferente de aquella a la que llegó el Grupo Especial. En cambio, debemos asegurarnos de que el Grupo Especial se ha excedido de los límites de sus facultades discrecionales, en cuanto ha de decidir sobre los hechos, en su apreciación de las pruebas. Como quedó claramente establecido en anteriores apelaciones, no interferiremos sin motivos bien fundados con el ejercicio de las facultades discrecionales que corresponden al Grupo Especial.¹⁴⁰

A. *Trato que da la USITC a la "productividad"*

152. El párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere a la "productividad" como uno de los factores pertinentes enumerados "en particular". Las Comunidades Europeas alegaron ante el Grupo Especial que la USITC no había evaluado debidamente la "productividad" conforme a lo establecido en el párrafo 2 a) del artículo 4.¹⁴¹ El Grupo Especial concluyó, por el contrario, que "los datos y las indicaciones correspondientes a la productividad de los trabajadores, conjuntamente con los correspondientes a las inversiones de capital, demuestran que la USITC *tomó en cuenta* la productividad de la rama de producción conforme a lo establecido en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4".¹⁴² (sin cursivas en el original)

153. Entendemos que en su apelación sobre este punto las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial ha incurrido en error en relación con el artículo 11 del ESD, porque las pruebas de que disponía el Grupo Especial no eran suficientes para apoyar la conclusión de que "la USITC *tomó en cuenta* la productividad de la rama de producción conforme a lo establecido en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4" (sin cursivas en el original).¹⁴³ A ese respecto, observamos que ni las Comunidades Europeas ni los Estados Unidos apelan contra la interpretación que da el Grupo Especial de la palabra "productividad"¹⁴⁴ empleada en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por consiguiente, no abordamos esa cuestión. También observamos que las Comunidades Europeas no han apelado contra la constatación del Grupo Especial alegando que éste

¹⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*, *supra*, nota 138, p. 183-188, párrafos 131-142; informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Productos avícolas*, *supra*, nota 119, párrafos 131-136; informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, *supra*, nota 119, párrafos 262-267; informe del Órgano de Apelación, *Corea - Bebidas alcohólicas*, *supra*, nota 139, párrafos 159-165; informe del Órgano de Apelación, *Japón - Medidas que afectan a los productos agrícolas*, WT/DS76/AB/R, adoptado el 19 de marzo de 1999, párrafos 140-142; informe del Órgano de Apelación, *India - Restricciones cuantitativas a la importación de productos agrícolas, textiles e industriales*, WT/DS90/AB/R, adoptado el 22 de septiembre de 1999, párrafos 149 y 151; e, informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, *supra*, nota 29, párrafos 137 y 138.

¹⁴¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.43.

¹⁴² *Ibid.*, párrafo 8.45.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*, párrafo 8.44.

incurrió en error al interpretar y aplicar el párrafo 1 del artículo 3 o el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que exigen de las autoridades competentes, respectivamente, la formulación de "conclusiones fundamentadas", y una "demostración de la pertinencia de los factores examinados". Las Comunidades Europeas tampoco sostienen que el trato dado por el Grupo Especial a la "productividad" constituye un error en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La apelación de las Comunidades Europeas sobre este punto se limita, en cambio, a la apreciación por el Grupo Especial de la prueba a los efectos del artículo 11 del ESD.

154. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial no podía efectuar una evaluación objetiva de si la USITC había evaluado la "productividad", porque el Grupo Especial no disponía de *datos* numéricos específicos sobre la "productividad".¹⁴⁵ Recordamos que no forma parte de nuestro mandato examinar nuevamente los hechos. En cambio, nos limitamos a determinar si el Grupo Especial ha efectuado una "evaluación objetiva de los hechos" en virtud del artículo 11 del ESD.¹⁴⁶

155. El Grupo Especial señaló que la USITC se había ocupado expresamente de la "productividad de los trabajadores", así como también de las "inversiones de capital".¹⁴⁷ A ese respecto, el informe de la USITC indicaba que en 1997 la productividad de los trabajadores estaba en "su nivel más bajo" durante el período objeto de la investigación, y que "los costos laborales por unidad casi se duplicaron durante el período objeto de la investigación".¹⁴⁸ También está claramente establecido en el informe de la USITC que la rama de producción nacional introdujo una nueva capacidad considerable durante el período objeto de la investigación, lo que supone una significativa inversión de capital.¹⁴⁹ No obstante, como observó la USITC, "hubo una significativa inactividad de instalaciones productivas de la rama de producción durante el período objeto de la investigación", lo cual se reflejó en la disminución de la tasa de utilización de la capacidad.¹⁵⁰ Estamos de acuerdo con el Grupo Especial cuando considera que la USITC podía haber proporcionado un análisis más completo de la "productividad".¹⁵¹ Sin embargo, aunque las pruebas en que se basó el Grupo Especial sean de naturaleza limitada, no hay, a nuestro juicio, motivos suficientes para concluir que el Grupo Especial

¹⁴⁵ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 68.

¹⁴⁶ Véanse *supra* los párrafos 150 y 151.

¹⁴⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.45.

¹⁴⁸ Informe de la USITC, página I-14.

¹⁴⁹ *Ibid.*, página I-12.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.45.

incurrió en error, en relación con el artículo 11 del ESD, al constatar que la USITC había tomado en cuenta "la productividad de la rama de producción conforme a lo establecido en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4".¹⁵² Por consiguiente, desestimamos la apelación de las Comunidades Europeas sobre este punto.

B. *Trato que da la USITC a las "ganancias y pérdidas"*

156. El párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere a las "ganancias y pérdidas" como uno de los factores pertinentes enumerados "en particular". Basándose en la afirmación que formulamos en el asunto *Argentina - Calzado*, de que conforme a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* las autoridades competentes deben "[explicar] de manera adecuada cómo esos factores confirma[n] las determinaciones realizadas"¹⁵³, las Comunidades Europeas alegaron ante el Grupo Especial que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 4 porque la 'USITC' no presentó una explicación adecuada de su determinación" con respecto a las ganancias y pérdidas.¹⁵⁴ Un aspecto de esa alegación se refiere a la supuesta omisión de la USITC de explicar la metodología que había aplicado para la atribución de las ganancias entre el gluten de trigo, el almidón de trigo y los productos derivados. Estos productos se elaboran todos a partir de una única materia prima o insumo, el trigo o la harina de trigo, con la intervención de una línea de producción única. La atribución de los costos y los ingresos entre estos coproductos ejercerá, por ende, una influencia en la aparente rentabilidad (o pérdidas) que registre la producción de cualquiera de ellos.

157. Al abordar la cuestión de la metodología adecuada, la USITC declaró lo siguiente:

La Comisión recibió datos financieros utilizables sobre las operaciones con gluten de trigo de tres de los cuatro productores del mismo, a saber, Midland, Manildra y Heartland. Las tres empresas representaban la mayoría sustancial de la rama de producción nacional de gluten de trigo. Cada una de las empresas produce gluten de trigo y almidón de trigo en un único proceso de producción. Cada una de las empresas también produce subproductos o productos conexos, en particular alcohol. Hemos examinado cuidadosamente los argumentos aducidos por los demandados con respecto a las atribuciones efectuadas por los productores nacionales al facilitar datos financieros relativos a sus operaciones correspondientes al gluten de trigo. *Sobre la base de un examen cuidadoso de las metodologías de atribución utilizadas por los productores nacionales de gluten de trigo en sus respuestas al cuestionario de la*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 22, párrafo 121.

¹⁵⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.47.

*Comisión constatamos que esas atribuciones son correctas.*¹⁵⁵ (sin cursivas en el original)

158. Después de referirse a esta afirmación, el Grupo Especial indicó que había pedido "a los Estados Unidos que aclarasen el carácter del 'examen cuidadoso' que había llevado a cabo la USITC y que aclarasen y explicasen con más detalle las 'metodologías de desglose' a que se refieren".¹⁵⁶ El Grupo Especial expuso en su totalidad las "aclaraciones" facilitadas por los Estados Unidos y señaló que la USITC "podría haber incluido en su informe ... una explicación más detallada de los criterios y motivos que la habían conducido a afirmar que las atribuciones eran 'correctas'".¹⁵⁷ Sin embargo, el Grupo Especial concluyó que *"el informe de la USITC ofrece una explicación adecuada, fundamentada y razonable con respecto a las 'ganancias y pérdidas' y que a este respecto los Estados Unidos no han actuado de forma incompatible con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias"*.¹⁵⁸ Para llegar a esa conclusión, el Grupo Especial se basó en las declaraciones contenidas en el informe de la USITC citadas *supra* y en las "aclaraciones facilitadas por los Estados Unidos".¹⁵⁹

159. Las Comunidades Europeas aducen en la apelación que el Grupo Especial incurrió en error, en relación con el artículo 11 del ESD, porque no disponía de hechos suficientes para justificar su conclusión sobre esta cuestión. En otros términos, la prueba no proporcionaba una base objetiva para la conclusión del Grupo Especial. En la audiencia, las Comunidades Europeas señalaron especialmente a la atención el hecho de que la propia *USITC* justificaba con una sola frase su conclusión de que las metodologías de atribución eran "correctas".¹⁶⁰

¹⁵⁵ Informe de la USITC, página I-13. La nota 57 a dicho párrafo del informe de la USITC dice "Informe, II-20, 19-21 (la información en que se basan estas páginas del informe es información comercial confidencial)."

¹⁵⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.61.

¹⁵⁷ *Ibid.*, párrafos 8.61, 8.62 y 8.64.

¹⁵⁸ *Ibid.*, párrafo 8.66.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 8.65.

¹⁶⁰ Las Comunidades Europeas, en respuesta a una pregunta formulada en la audiencia, se refirieron a la siguiente frase contenida en el informe de la USITC: "Sobre la base de un examen cuidadoso de las metodologías de atribución utilizadas por los productores nacionales de gluten de trigo en su respuesta al cuestionario de la Comisión, constatamos que esas atribuciones son correctas." (Informe de la USITC, página I-13).

160. Recordamos que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades competentes* deben "publicar [...] un *informe*" que proporcione "las conclusiones fundamentadas" sobre "todas las cuestiones pertinentes" (sin cursivas en el original). Con arreglo al párrafo 2 c) del artículo 4, ese *informe* deberá contener también "un análisis detallado", incluida "una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Observamos que el Grupo Especial concluyó, en relación con las metodologías de atribución, que "el informe de la USITC" ofrecía "una explicación adecuada, fundamentada y razonable con respecto a las 'ganancias y pérdidas'"¹⁶¹ (sin cursivas en el original). Por consiguiente, esta conclusión debe apoyarse en pruebas extraídas del *propio informe de la USITC*. La única prueba de que disponía el Grupo Especial en dicho informe para fundamentar su conclusión era la afirmación por la USITC de que había realizado "un examen cuidadoso" y "había examinado" las metodologías de atribución utilizadas por los productores.¹⁶² Al llegar a su conclusión de que el *informe de la USITC* ofrecía una explicación adecuada, el Grupo Especial se basó considerablemente en las "aclaraciones" proporcionadas por los *Estados Unidos* en respuesta a las preguntas del Grupo Especial acerca del "carácter del 'examen cuidadoso' que había llevado a cabo la USITC".¹⁶³ Esas aclaraciones subsiguientes obviamente *no* figuran en el informe de la USITC.¹⁶⁴

161. Aunque la conclusión del Grupo Especial sobre esta cuestión fue que el *informe de la USITC* contenía una explicación adecuada de las metodologías de atribución, el razonamiento desarrollado por el Grupo Especial revela que éste claramente no consideraba que así fuese. El Grupo Especial no estimó que pudiera basarse únicamente, ni siquiera principalmente, en la explicación realmente proporcionada en el informe de la USITC y, en cambio, se basó considerablemente en la información complementaria facilitada por los *Estados Unidos* en respuesta a las preguntas del Grupo Especial. En efecto, la parte más importante del razonamiento del Grupo Especial sobre esta cuestión se basa en esas "aclaraciones". Consideramos que la conclusión del Grupo Especial no concuerda con su trato ni con su descripción de las pruebas en que se sustenta esa conclusión. No comprendemos cómo el Grupo Especial pudo concluir que el informe de la USITC proporcionaba *efectivamente* una explicación adecuada de las metodologías de atribución, cuando está claro que el propio Grupo

¹⁶¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.66.

¹⁶² Véase el pasaje del informe de la USITC citado *supra*, párrafo 158.

¹⁶³ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.61.

¹⁶⁴ A este respecto, al igual que el Grupo Especial, observamos que la USITC podía haber descrito el carácter del "examen cuidadoso" de las metodologías de atribución utilizadas -como lo hicieron los *Estados Unidos* en sus "aclaraciones"- *sin* revelar los *datos* confidenciales facilitados por los productores (véase el informe del Grupo Especial, párrafo 8.64).

Especial reconoció deficiencias tales en dicho informe que se basó ampliamente en las "aclaraciones" no contenidas en éste.

162. Al llegar a una conclusión relativa al informe de la USITC tan ampliamente basada en la información complementaria facilitada por los Estados Unidos durante las actuaciones del Grupo Especial -información no contenida en el informe de la USITC- el Grupo Especial aplicó una norma de examen que no llega a satisfacer las exigencias del artículo 11 del ESD.

163. En consecuencia, concluimos que el Grupo Especial actuó de manera incompatible con el artículo 11 al constatar, en el párrafo 8.66 de su informe, que "el informe de la USITC ofrece una explicación adecuada, fundamentada y razonable con respecto a las 'ganancias y pérdidas'" y, por consiguiente, revocamos esta constatación.

C. *Trato que da la USITC al contenido de proteínas del trigo*

164. Las Comunidades Europeas alegaron ante el Grupo Especial que la USITC no había considerado la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo como "factor pertinente" en particular, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A juicio de las Comunidades Europeas, esta relación constituye "el más importante de los factores que determinan el precio del gluten de trigo".¹⁶⁵ El Grupo Especial examinó las pruebas citadas por las Comunidades Europeas para respaldar su afirmación de que la cuestión del contenido de proteínas del trigo había sido planteada ante la USITC. El Grupo Especial dijo:

... Hemos examinado la prueba citada por las Comunidades Europeas ante nosotros. Aunque esta prueba nos demuestra que la cuestión del efecto de las primas por el contenido de proteínas sobre el precio durante 1993-1994 fue señalada sin duda a la USITC como pertinente por los productores de la UE demandados, constatamos que la Comunidad Europea no nos ha demostrado, *como cuestión de hecho*, que los productores de la UE demandados plantearan claramente la cuestión general de las primas por el contenido de proteínas del trigo como posible factor causal pertinente con respecto al segmento posterior a 1994 del período objeto de investigación, que es la cuestión que ahora plantean las Comunidades Europeas en el procedimiento de este Grupo Especial.¹⁶⁶ (sin cursivas en el original)

165. Las Comunidades Europeas aducen que, al hacer esta constatación, el Grupo Especial no efectuó una evaluación objetiva de los hechos conforme a lo establecido en el artículo 11 del ESD. En opinión de las Comunidades Europeas, la prueba que tenía el Grupo Especial ante sí, a saber, la

¹⁶⁵ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 88.

¹⁶⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.125.

Prueba documental 10 de las CE, demostraba claramente la importancia de la relación entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo. Habida cuenta de esa prueba -afirman- el Grupo Especial debería haber constatado que la USITC tenía que examinar esa relación como otro factor pertinente, en virtud del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

166. Recordamos que ya hemos examinado la apelación de las Comunidades Europeas contra la constatación del Grupo Especial de que las autoridades competentes no necesitan examinar "factores" que no estén enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* ni hayan sido claramente planteados como pertinentes por las partes interesadas ante las autoridades competentes.¹⁶⁷ En esa sección de nuestras constataciones concluimos que las autoridades competentes pueden tener que evaluar "otros factores" no "planteados claramente" por las partes interesadas. Sin embargo, concluimos que las pruebas de las que se tiene constancia dan a entender que la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo se convierte en otro factor pertinente, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, sólo cuando el contenido de proteínas es *excepcionalmente* elevado o bajo. Concluimos que, como la prueba indica que el contenido de proteínas del trigo *no* era excepcionalmente elevado o bajo durante el segmento posterior a 1994 del período objeto de la investigación, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones, la USITC *no* estaba obligada a "evaluar" el contenido de proteínas del trigo como otro factor pertinente determinado a los efectos del párrafo 2 a) del artículo 4.¹⁶⁸

167. Nos parece que esta constatación, hecha a los efectos del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, también resuelve la apelación de las Comunidades Europeas en el marco del artículo 11 en relación con el contenido de proteínas del trigo. Las Comunidades Europeas alegan que la prueba de que dispone el Grupo Especial debía haberle conducido a constatar que la USITC *debía* evaluar la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo como otro factor pertinente, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, durante el segmento del período objeto de la investigación posterior a 1994. Sin embargo, contrariamente a los argumentos esgrimidos por las Comunidades Europeas sobre este punto, ya hemos constatado que las pruebas de que hay constancia *no* indican que la USITC debiese "evaluar" esa relación como otro factor pertinente de ese período. Por consiguiente, desestimamos la apelación de las Comunidades Europeas sobre este punto.

¹⁶⁷ *Supra*, sección IV, párrafos 45 a 59.

¹⁶⁸ Los detalles de nuestro razonamiento figuran en el párrafo 58, *supra*.

D. *No se extrajeron las inferencias apropiadas*

168. El Grupo Especial solicitó a los Estados Unidos que le suministrasen determinada información fáctica.¹⁶⁹ Los Estados Unidos no presentaron esta información alegando que se trataba de información comercial confidencial y que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* tenían derecho a no comunicar la información solicitada. El Grupo Especial propuso a las partes dos procedimientos diferentes para proteger la información comercial confidencial. Los Estados Unidos informaron al Grupo Especial que no podían presentar la información en el marco de ninguno de esos dos procedimientos, pero que estaban dispuestos a presentar la información al Grupo Especial únicamente. El Grupo Especial resolvió que no podía aceptar la información en esas condiciones porque, al negar el acceso de las Comunidades Europeas a la información, el Grupo Especial habría establecido comunicaciones *ex parte* con los Estados Unidos.¹⁷⁰ No obstante, el Grupo Especial expresó la opinión de que podría resolver el caso sobre la base de los hechos que constaban en el expediente al que tenía acceso.¹⁷¹

169. Las Comunidades Europeas *aducen* que el "Grupo Especial debía haber extraído inferencias desfavorables de la negativa por parte de los Estados Unidos de proporcionar al Grupo Especial la información suprimida del informe de la USITC publicado y la demás información identificada por las CE".¹⁷² Las Comunidades Europeas *alegan* que el Grupo Especial debía haber extraído inferencias desfavorables para los Estados Unidos con respecto a varias cuestiones, en particular la "productividad" y las "ganancias y pérdidas", en los casos en que el Grupo Especial no tuvo acceso a datos numéricos específicos. Las Comunidades Europeas señalan que el Grupo Especial explícitamente reconoció que el acceso a la información comercial confidencial habría "facilitado [su] evaluación objetiva de los hechos".

170. Comenzamos por señalar que estamos totalmente de acuerdo con el Grupo Especial en que la cuestión del procedimiento por el que debe regirse la protección de la información solicitada por un grupo especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del ESD y que según un Miembro es "confidencial" plantea un "problema sistémico importante".¹⁷³ Estimamos que es preciso abordar este problema.

¹⁶⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.7.

¹⁷⁰ *Ibid.*, párrafo 8.10.

¹⁷¹ *Ibid.*, párrafo 8.12.

¹⁷² Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 38.

¹⁷³ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.11.

171. Recordamos, a continuación, la afirmación que formulamos, en nuestro informe original, en el asunto *Canadá - Aeronaves*, según la cual los Miembros de la OMC "en virtud del párrafo 1 del artículo 13 del ESD [...] tienen el *deber* de "dar una respuesta pronta y completa" a las solicitudes de información que les dirija un grupo especial y *están obligados a hacerlo*"¹⁷⁴ (sin cursivas en el original). En este caso, pese a que el Grupo Especial se propuso ejercer la facultad que le confiere el párrafo 1 del artículo 12 del ESD para determinar su propio procedimiento mediante la adopción de dos procedimientos diferentes para proteger la información comercial confidencial, los Estados Unidos se negaron a poner a disposición del Grupo Especial y de los representantes de las Comunidades Europeas determinada información solicitada por el Grupo de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del ESD. Como sostuvo el Órgano de Apelación en *Canadá - Aeronaves*, la negativa de un Miembro a proporcionar la información que se le ha solicitado menoscaba gravemente la capacidad de un grupo especial de efectuar una evaluación objetiva de los hechos y del asunto, como lo exige el artículo 11 del ESD. Esa negativa también menoscaba la capacidad de otros Miembros de la OMC de tratar de alcanzar una solución "pronta" y "satisfactoria" de las diferencias con arreglo al procedimiento "que negociaron al concluir el ESD".¹⁷⁵ En este caso concreto, el Grupo Especial reconoció que el acceso a la información solicitada a los Estados Unidos "habría facilitado [una] evaluación objetiva [...] de los hechos ...".¹⁷⁶ Por consiguiente, deploramos la actitud de los Estados Unidos.

172. No obstante, observamos que la función del Órgano de Apelación, sobre esta cuestión, se limita a determinar si el Grupo Especial ha incurrido en error en relación con el artículo 11 del ESD. A ese respecto, recordamos que el Órgano de Apelación, en el asunto *Canadá - Aeronaves*, señaló que:

... Dicho de otro modo, la inferencia de conclusiones es un elemento necesario de la función básica de un grupo especial de constatar y calificar los hechos que configuran una diferencia e inherente a esa función.¹⁷⁷

...

¹⁷⁴ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 32, párrafo 187.

¹⁷⁵ *Ibid.*, párrafo 189.

¹⁷⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.12.

¹⁷⁷ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 32, párrafo 198.

A nuestro parecer, es evidente que el Grupo Especial tenía facultades legales para inferir conclusiones de los hechos que tenía ante sí -incluida la negativa del Canadá a facilitar la información solicitada por el Grupo Especial- y podía hacerlo *discrecionalmente*.¹⁷⁸ (sin cursivas en el original)

173. En consecuencia, hemos caracterizado la extracción de inferencias como una tarea "discrecional" comprendida en los deberes que asigna a los grupos especiales el artículo 11 del ESD. En el asunto *Canadá - Aeronaves*, en que se planteaba una situación de hecho similar, el Grupo Especial no dedujo ninguna inferencia "desfavorable" para la posición del Canadá. En la apelación, sostuvimos que no había fundamentos para constatar que el Grupo Especial había ejercido indebidamente su facultad discrecional puesto que "el *conjunto* de los hechos de los que hay constancia" respaldaba la conclusión del Grupo Especial.¹⁷⁹

174. En su apelación, las Comunidades Europeas insisten considerablemente en el hecho de que el Grupo Especial no extrajo inferencias "desfavorables" de la negativa de los Estados Unidos a proporcionar la información solicitada por el Grupo Especial. Como destacamos en *Canadá - Aeronaves*, a los efectos del artículo 11 del ESD, un grupo especial debe hacer inferencias sobre la base del *conjunto de los hechos de los que hay constancia* que sean pertinentes para la determinación concreta que se ha de formular.¹⁸⁰ Cuando una parte se niega a proporcionar la información que un grupo especial ha solicitado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del ESD, esa negativa será uno de los hechos pertinentes de que se tiene constancia, y por cierto un hecho importante, que habrá de tenerse en cuenta para determinar cuál es la inferencia apropiada que ha de extraerse. Sin embargo, si un grupo especial pasase por alto o desatendiese otros hechos pertinentes, no efectuaría una "evaluación objetiva" con arreglo al artículo 11 del ESD. En este caso, como lo señaló el Grupo Especial, *había* otros hechos de que se tenía constancia que el Grupo Especial debía incluir en su "evaluación objetiva". En consecuencia, rechazamos los argumentos de las Comunidades Europeas en la medida en que sugieren que el Grupo Especial incurrió en error por no haber extraído inferencias "desfavorables" de la simple negativa de los Estados Unidos a proporcionar determinada información que el Grupo Especial le había solicitado en virtud del párrafo 1 del artículo 13 del ESD.

175. Al examinar las inferencias extraídas por el Grupo Especial de los hechos de que hay constancia, la tarea que nos incumbe en la apelación no consiste en rehacer desde el principio la evaluación de esos hechos ya efectuada por el Grupo Especial y decidir qué inferencias habíamos

¹⁷⁸ *Ibid.*, párrafo 203.

¹⁷⁹ *Ibid.*, párrafos 204 y 205.

¹⁸⁰ *Ibid.*

extraído de los mismos. Debemos, en cambio, determinar si el Grupo Especial ha ejercido indebidamente su facultad discrecional, en el marco del artículo 11, al no extraer ciertas inferencias de los hechos que tenía ante sí. Un apelante que nos solicite la realización de un examen a esos efectos debe indicar claramente de qué manera el Grupo Especial ha ejercido indebidamente su facultad discrecional. Teniendo en cuenta todo el *conjunto* de los hechos, el apelante debería hacer por lo menos lo siguiente: identificar los hechos consignados en el expediente de los cuales el Grupo Especial debía haber extraído inferencias; indicar las inferencias de hecho o de derecho que el Grupo Especial debía haber extraído de los hechos mencionados; y, por último, explicar por qué el no ejercicio de su facultad discrecional por el Grupo Especial mediante esas inferencias constituye un error de derecho en virtud del artículo 11 del ESD.

176. En esta apelación, las Comunidades Europeas formulan lo que consideramos declaraciones amplias y generales de que el Grupo Especial incurrió en error al no haber deducido de los hechos inferencias "desfavorables". Aparte de la negativa de los Estados Unidos a proporcionar determinada información solicitada por el Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del ESD, las Comunidades Europeas no identifican, de ninguna manera específica, *hechos* concretos que apoyen una inferencia concreta. Las Comunidades Europeas tampoco identifican *qué inferencias* debía extraer de esos hechos el Grupo Especial, aparte de que debían haber sido inferencias favorables para las Comunidades Europeas. Aparte de la simple negativa de los Estados Unidos a facilitar la información solicitada por el Grupo Especial, que ya hemos tratado¹⁸¹, las Comunidades Europeas no dan ninguna otra razón concreta por la cual pueda considerarse que el Grupo Especial, al no haber ejercido su facultad discrecional deduciendo las inferencias identificadas por las Comunidades Europeas, ha incurrido en un error de derecho en el marco del artículo 11 del ESD. Por consiguiente, desestimamos este motivo de apelación.

IX. Principio de economía procesal

177. Las Comunidades Europeas hicieron una alegación ante el Grupo Especial en relación con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 respecto de la "evolución imprevista de las circunstancias", y también una alegación en relación con los artículos I del GATT de 1994 y 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* respecto de la naturaleza de la medida correctiva. En un solo párrafo que abarcaba ambas alegaciones, el Grupo Especial declaró:

... habiendo determinado que la medida objeto de examen es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y en ejercicio de la facultad discrecional implícita en el principio de economía

¹⁸¹ *Supra*, párrafo 174.

procesal, no estimamos necesario examinar si la medida es también incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994 ("evolución imprevista de las circunstancias") ni si la forma, el nivel y la distribución de la medida incompatible vulneran el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* o el artículo I del GATT de 1994.¹⁸²

178. Las Comunidades Europeas apelan contra las constataciones del Grupo Especial sobre el principio de economía procesal. Las Comunidades Europeas afirman que el no haber hecho una constatación en relación con la alegación relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" significa que hay un error en las constataciones formuladas por el Grupo Especial en relación con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, con respecto al aumento de las importaciones y el daño grave. Las Comunidades Europeas también sostienen que al no haber examinado las alegaciones que formularon al amparo de los artículos I del GATT de 1994 y 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "el Grupo Especial no ha aclarado si los Estados Unidos podrían simplemente repetir la determinación de la existencia de daño grave y, luego continuar igualmente aplicando la medida en la misma forma".¹⁸³

179. Comenzamos por recordar algunas de las declaraciones que ya ha formulado el Órgano de Apelación en relación con la aplicación del principio de economía procesal por los grupos especiales. En *Estados Unidos - Camisas y blusas*, opinamos:

Dado que el objetivo expreso de resolver las diferencias informa todo el *ESD*, no consideramos que el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del *ESD* consista en alentar a los grupos especiales o al Órgano de Apelación a "legislar" mediante la aclaración de las disposiciones vigentes del *Acuerdo sobre la OMC*, fuera del contexto de la solución de una determinada diferencia. *Un grupo especial sólo necesita tratar las alegaciones que se deben abordar para resolver el asunto debatido en la diferencia.*¹⁸⁴ (sin cursivas en el original)

180. Sin embargo, la "discrecionalidad" que tiene un grupo especial para determinar qué alegaciones debería examinar no es ilimitada.¹⁸⁵ En *Australia - Salmón*, declaramos que los "grupos especiales tienen que abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para

¹⁸² Informe del Grupo Especial, párrafo 8.220.

¹⁸³ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 108.

¹⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, DSR 1997: I, 323, p. 340.

¹⁸⁵ Informe del Órgano de Apelación, *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998, DSR 1998: I, 9, p. 35, párrafo 87.

permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones ...".¹⁸⁶

181. En *Argentina - Calzado*, se nos pidió que consideráramos una alegación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias" que el Grupo Especial no había examinado. En esa apelación, confirmamos la constatación del Grupo Especial de que la investigación llevada a cabo por la Argentina "fue incompatible con los requisitos de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*". Seguidamente declaramos:

En consecuencia, las medidas de salvaguardia aplicadas por la Argentina *carecen de base jurídica*. Por esta razón, no consideramos necesario completar el análisis del Grupo Especial relativo a la reclamación formulada por las Comunidades Europeas en virtud del artículo XIX del GATT de 1994, resolviendo si las autoridades argentinas han demostrado en su investigación que el aumento de las importaciones se ha producido en este caso "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ...".¹⁸⁷

182. En pocas palabras, consideramos que al ser la medida de salvaguardia en cuestión incompatible con los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, no había ninguna necesidad de seguir adelante y examinar si, además, la medida también era incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Como dijimos, la incompatibilidad privó a la medida de base jurídica.

183. En nuestra opinión, el mismo razonamiento es aplicable en el presente caso. El Grupo Especial constató y nosotros hemos confirmado, aunque por diferentes razones, que la medida es incompatible con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por consiguiente, el Grupo Especial constató, en efecto, que la medida de salvaguardia en litigio en el presente caso, al igual que la medida en litigio en *Argentina - Calzado*, carece de base jurídica. Las razones por las que el Grupo Especial constató una incompatibilidad con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no alteran esa conclusión. Por lo tanto, el Grupo Especial estaba facultado para abstenerse de examinar la alegación de las Comunidades Europeas en relación con la "evolución imprevista de las circunstancias". En nuestra opinión, una constatación sobre esa cuestión no habría añadido nada a la capacidad del OSD de formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas en la presente diferencia. En consecuencia, no vemos ningún error en la aplicación del principio de economía procesal por el Grupo Especial en relación con la

¹⁸⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón*, véase *supra*, nota 119, párrafo 223.

¹⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación, véase *supra*, nota 22, párrafo 98.

alegación formulada por las Comunidades Europeas con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias".

184. El mismo razonamiento también es aplicable a la alegación hecha por las Comunidades Europeas en relación con los artículos I del GATT de 1994 y 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dado que el Grupo Especial había constatado que la medida era incompatible con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial podía, en ejercicio de sus facultades discrecionales, abstenerse de examinar estas alegaciones. También en este caso, una constatación con respecto a esta alegación no habría añadido nada a la capacidad del OSD de formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas en la presente diferencia.

185. Por último, las Comunidades Europeas afirman que al no haber examinado estas alegaciones, "el Grupo Especial no ha aclarado si los Estados Unidos podrían simplemente repetir la determinación de la existencia de daño grave y luego continuar igualmente aplicando la medida en la misma forma".¹⁸⁸ Nos parece que este argumento invita a la especulación acerca de cómo podrían los Estados Unidos aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD. Como dijimos en nuestro informe sobre *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*, "no consideramos apropiado que especulemos sobre la forma que podrían elegir los Estados Unidos para aplicar" las recomendaciones y resoluciones del OSD.¹⁸⁹ Por consiguiente, no vemos ningún error en la aplicación del principio de economía procesal por el Grupo Especial en relación con la alegación de las Comunidades Europeas con respecto a los artículos I del GATT de 1994 y 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

186. Por estas razones, no vemos ningún error en la aplicación del principio de economía procesal por el Grupo Especial que figura en el párrafo 8.220 de su informe.

X. Constataciones y conclusiones

187. Por los motivos expuestos en el presente informe, el Órgano de Apelación:

- a) confirma la conclusión del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.127 de su informe, de que los Estados Unidos no han actuado de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al abstenerse de evaluar la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo como un "factor pertinente" en el

¹⁸⁸ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 108.

¹⁸⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*, WT/DS108/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 2000, párrafo 175.

sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 de ese Acuerdo; pero, al hacerlo, revoca la interpretación que hace el Grupo Especial del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que figura en el párrafo 8.69 de su informe, de que las autoridades competentes deben evaluar sólo los "factores pertinentes" enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 de ese Acuerdo, así como cualesquiera otros "factores" que "las partes interesadas en la investigación nacional señalen *claramente* como pertinentes a [las autoridades competentes]";

- b) revoca la interpretación que hace el Grupo Especial del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de que el aumento de las importaciones "aisladamente", "en sí mismo y por sí sólo" o "*per se*" debe poder causar un "daño grave", así como las conclusiones del Grupo Especial sobre la cuestión de la relación de causalidad, resumidas en el párrafo 8.154 de su informe; no obstante, constata que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- c) confirma la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.182 de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud de los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al excluir las importaciones procedentes del Canadá del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia, tras realizar una investigación que abarcaba importaciones procedentes de todas las fuentes, incluido el Canadá, para determinar si el aumento de las importaciones de gluten de trigo causaba o amenazaba causar un daño grave a la rama de producción estadounidense, y tras realizar a continuación un examen separado de la importancia de las importaciones procedentes del Canadá para la situación de la rama de producción nacional;
- d) confirma las constataciones del Grupo Especial, que figuran en los párrafos 8.197 y 8.199 de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- e) revoca la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.207 de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones que les impone el párrafo 1 c) del artículo 12 del *Acuerdo sobre*

Salvaguardias; constata que los Estados Unidos actuaron de forma compatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 c) del artículo 12 de ese Acuerdo de notificar "inmediatamente" su decisión de aplicar una medida de salvaguardia;

- f) confirma la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.219 de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por consiguiente, confirma la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.219 de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- g) constata que el Grupo Especial no actuó de forma incompatible con el artículo 11 del ESD:
 - i) al concluir, en el párrafo 8.45 de su informe, que la USITC había tomado en cuenta "la productividad de la rama de producción conforme a lo establecido en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4" del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
 - ii) al constatar, en el párrafo 8.127 de su informe, que la USITC no estaba obligada a evaluar la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo como un "factor pertinente", en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, durante el período objeto de investigación posterior a 1994; y,
 - iii) al abstenerse de extraer inferencias "desfavorables" de la negativa de los Estados Unidos a proporcionar determinada información supuestamente confidencial que les solicitó el Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del ESD;
- h) constata que el Grupo Especial actuó de forma incompatible con el artículo 11 del ESD al constatar, en el párrafo 8.66 de su informe, que "el informe de la USITC ofrece una explicación adecuada, fundamentada y razonable con respecto a las 'ganancias y pérdidas'" y, por lo tanto, revoca esta constatación;

- i) constata que no existe error en la aplicación que hizo el Grupo Especial del principio de economía procesal, que figura en el párrafo 8.220 de su informe, al no examinar las alegaciones que hicieron las Comunidades Europeas en relación con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y también en relación con el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo I del GATT de 1994.

188. El Órgano de Apelación *recomienda* que el OSD pida a los Estados Unidos que pongan su medida de salvaguardia, que en el presente informe y en el informe del Grupo Especial modificado por el presente informe ha sido declarada incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud de ese Acuerdo.

Firmado en el original, en Ginebra, el 8 de diciembre de 2000 por:

Julio Lacarte-Muró
Presidente de la Sección

Georges Michel Abi-Saab
Miembro

Yasuhei Taniguchi
Miembro