ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS177/R
WT/DS178/R
21 de diciembre de 2000

(00-5361)

Original: inglés

ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA RESPECTO DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE DE CORDERO FRESCA, REFRIGERADA O CONGELADA PROCEDENTES DE NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA

Informe del Grupo Especial

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "*Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia*" se distribuye a todos los Miembros, de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El informe es objeto de distribución general a partir del 21 de diciembre de 2000, de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial. La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste. No habrá comunicaciones *ex parte* con el Grupo Especial ni con el Órgano de Apelación en relación con asuntos sometidos a la consideración del Grupo Especial o del Órgano de Apelación.

Nota de la Secretaría: El presente informe del Grupo Especial será adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) dentro de los 60 días siguientes a la fecha de su distribución, a menos que una parte en la diferencia decida recurrir en apelación o que el OSD decida por consenso no adoptar el informe. En caso de recurrirse en apelación contra el informe del Grupo Especial, éste no será considerado por el OSD a efectos de su adopción hasta después de haber concluido el procedimiento de apelación. Puede obtenerse información acerca de la situación actual del informe del Grupo Especial en la Secretaría de la OMC.

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 1
A. RECLAMACIÓN DE NUEVA ZELANDIA 1
B. RECLAMACIÓN DE AUSTRALIA 1
C. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL 1
D. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL 2
II. ELEMENTOS DE HECHO 2
III. CONSTATACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES 4
A. AUSTRALIA 4
B. NUEVA ZELANDIA 6
C. ESTADOS UNIDOS 6
IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES 7
V. CUESTIONES PRELIMINARES 7
A. SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES DEL GRUPO ESPECIAL PRESENTADAS POR LAS PARTES 7
1. Australia 7
2. Nueva Zelandia 7
3. Estados Unidos 8
B. PRESUNTA INSUFICIENCIA DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL 8
1. Argumentos iniciales de las partes 8
2. Respuesta escrita e invitación a formular observaciones por el Grupo Especial 10
3. Observaciones de las partes 10
4. Resolución adoptada por el Grupo Especial 12
5. Fundamentos 12
C. SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL 23
1. Argumentos de las partes 23
2. Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes 23
3. Razonamiento 24
D. PRESENTACIÓN Y PROTECCIÓN DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL 24
1. Argumentos de las partes 24
2. Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes 25

Página

3. Razonamiento 25
VI. REEXAMEN INTERMEDIO 26
A. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR AUSTRALIA 26
B. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR NUEVA ZELANDIA 26
C. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS 28
VII. CUESTIONES SUSTANTIVAS 30
A. NORMA DE EXAMEN 30
B. LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" 31
1. Análisis interpretativo general del artículo XIX del GATT de 1994 31
2. Examen de la "evolución imprevista de las circunstancias" en este caso 38
C. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL 42
1. Introducción 42
2. Antecedentes 42
3. Argumentos de las partes 44
4. Examen por el Grupo Especial 47
5. Constataciones sobre la definición de rama de producción nacional 67
6. La "economía procesal" y el análisis de alegaciones adicionales 67
D. AMENAZA DE DAÑO GRAVE 68
1. La norma del Acuerdo sobre Salvaguardias para analizar la *amenaza* de daño grave 68
2. Si la USITC ha evaluado en esta investigación todos los factores de daño enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 74
3. El análisis de la USITC de la *amenaza* de daño grave en la presente investigación 82
4. Carácter representativo de los datos recopilados 89
5. Conclusiones relativas a la determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC en el presente caso 93
E. NORMA DE CAUSALIDAD Y NO ATRIBUCIÓN DE OTROS FACTORES DISTINTOS DE LAS IMPORTACIONES 94
1. Introducción 94
2. Análisis interpretativo general de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores" 95
3. Investigación por la USITC de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores" 100
4. Conclusiones sobre la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores" 106

Página

F. ALEGACIONES FORMULADAS EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 2, 8, 11 Y 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DE LOS ARTÍCULOS I Y II DEL GATT DE 1994 107

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 107

ANEXO 1-1 PRIMERA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA A-1
ANEXO 1-2 CARTA DE AUSTRALIA A-69
ANEXO 1-3 COMENTARIOS DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS A-70
ANEXO 1-4 DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS A-82
ANEXO 1-5 DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES FORMULADAS POR AUSTRALIA A-85
ANEXO 1-6 PRIMERA DECLARACIÓN DE AUSTRALIA A-87
ANEXO 1-7 RESPUESTAS DE AUSTRALIA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL A-105
ANEXO 1-8 SEGUNDA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA A-124
ANEXO 1-9 DECLARACIÓN INICIAL DE AUSTRALIA EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA A-170
ANEXO 2-1 PRIMERA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA A-181
ANEXO 2-2 CARTA DE NUEVA ZELANDIA A-238
ANEXO 2-3 RESPUESTA DE NUEVA ZELANDIA A LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMIANARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS A-239
ANEXO 2-4 DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA SOBRE LAS SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES A-251
ANEXO 2-5 PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA A-256
ANEXO 2-6 RESPUESTA ORAL DE NUEVA ZELANDIA A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS EN RELACIÓN EN RELACIÓN CON LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13 ..... A-272
ANEXO 2-7 DECLARACIÓN FINAL DE NUEVA ZELANDIA A-273
ANEXO 2-8 RESPUESTAS DE NUEVA ZELANDIA A LAS PREGUNTAS DEL GRUP ESPECIAL A-274
ANEXO 2-9 SEGUNDA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA A-293
ANEXO 2-10 DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA EN LA SEGUNDA AUDIENCIA DEL GRUP'O ESPECIAL A-327
ANEXO 3-1 CARTA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA QUE SE SOLICITAN RESOLUCIONES PRELIMINARES A-346
ANEXO 3-2 PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS A-353
ANEXO 3-3 DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS CUESTIONES PRELIMINARES A-430
ANEXO 3-4 PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS A-435
ANEXO 3-5 DECLARACIÓN FINAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL A-444

Página

ANEXO 3-6 RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DE AUSTRALIA A-447
ANEXO 3-7 RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL A-453
ANEXO 3-8 SEGUNDA COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS A-510
ANEXO 3-9 DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL A-551
ANEXO 4-1 COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ A-565
ANEXO 4-2 COMUNICACIÓN ESCRITA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A-572
ANEXO 4-3 DECLARACIÓN ORAL DEL CANADÁ A-586
ANEXO 4-4 DECLARACIÓN ORAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A-588
ANEXO 5-1 ESTADOS UNIDOS – MEDIDAS DE SALVAGUARDIA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE CORDERO FRESCO, REFRIGERADO O CONGELADO PROCEDENTES DE NUEVA ZELANDIA A-591
ANEXO 5-2 ESTADOS UNIDOS – MEDIDA DE SALVAGUARDIA RESPECTO DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE CORDERO PROCEDENTES DE AUSTRALIA A-593

I. INTRODUCCIÓN

A. RECLAMACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

1.1 El 16 de julio de 1999, Nueva Zelandia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias ("el ESD"), el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias (el "Acuerdo sobre Salvaguardias") con respecto a la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero.[1]

1.2 El 26 de agosto de 1999, Nueva Zelandia y los Estados Unidos celebraron las consultas solicitadas pero no lograron resolver la diferencia.

1.3 El 14 de octubre de 1999, Nueva Zelandia solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara el asunto.[2]

B. RECLAMACIÓN DE AUSTRALIA

1.4 El 23 de julio de 1999, Australia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del ESD, el párrafo 1 del artículo XXII del GATT y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero.[3]

1.5 El 26 de agosto de 1999, Australia y los Estados Unidos celebraron las consultas solicitadas pero no lograron resolver la diferencia.

1.6 El 14 de octubre de 1999, Australia solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara el asunto.[4]

C. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.7 En la reunión celebrada el 19 de noviembre de 1999, el Órgano de Solución de Diferencias ("el OSD") estableció un Grupo Especial único, con arreglo al artículo 9 del ESD, en atención a las solicitudes presentadas por Nueva Zelandia y Australia.

1.8 En esa reunión, las partes en la diferencia convinieron también en que ese Grupo Especial tendría el mandato uniforme, que es el siguiente:

> "Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que han invocado Nueva Zelandia, en el documento WT/DS177/4, y Australia, en el documento WT/DS178/5 y Corr.1, el asunto sometido al OSD por Nueva Zelandia y Australia en dichos documentos y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos invocados."

---

[1] WT/DS177/1.

[2] WT/DS177/4.

[3] WT/DS178/1 y Corr.1.

[4] WT/DS178/5 y Corr.1.

1.9 El 21 de marzo de 2000, las partes acordaron la siguiente composición del Grupo Especial:

Presidente: Profesor Tommy Koh

Miembros: Profesor Meinhard Hilf
Sr. Shishir Priyadarshi

1.10 Australia (con respecto a la reclamación de Nueva Zelandia), el Canadá, las Comunidades Europeas, Islandia, el Japón y Nueva Zelandia (con respecto a la reclamación de Australia) se reservaron el derecho de participar como tercero en las actuaciones del Grupo Especial.

D. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL

1.11 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 25 y 26 de mayo de 2000 y 26 y 27 de julio de 2000. El Grupo Especial se reunió con los terceros el 25 de mayo de 2000.

1.12 El 24 de octubre de 2000, el Grupo Especial entregó a las partes su informe provisional. Véase la sección VI, *infra*.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 Esta diferencia se refiere a la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada y congelada, comprendida en las subpartidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Arancel Armonizado de los Estados Unidos.

2.2 El 7 de octubre de 1998, presentaron a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") una solicitud de salvaguardia las siguientes entidades: American Sheep Industry Association, Inc., Harper Livestock Company, National Lamb Feeders Association, Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Company, Talbott Sheep Company, Iowa Lamb Corporation, Ranchers' Lamb of Texas, Inc., y Chicago Lamb and Veal Company. El 23 de octubre de 1998, la USITC publicó un aviso de iniciación de una investigación en materia de salvaguardias respecto de la carne de cordero. Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias la iniciación de la investigación en una comunicación de fecha 30 de octubre de 1998.[5]

2.3 El 9 de febrero de1999, la USITC constató, por unanimidad, que las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que constituían una causa sustancial de amenaza de daño grave a esa rama de producción nacional. Los Estados Unidos notificaron esta determinación al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 17 de febrero de 1999.[6]

2.4 El 5 de abril de 1999, la USITC presentó su determinación de la existencia de amenaza de daño y sus recomendaciones de medidas correctivas al Presidente de los Estados Unidos. La USITC publicó su determinación y sus recomendaciones en abril de 1999.[7] En una comunicación de fecha 13 de abril de 1999, los Estados Unidos presentaron una notificación revisada de su

[5] G/SG/N/6/USA/5 (Prueba documental EE.UU.-3).

[6] G/SG/N/8/USA/3 + Corr.1 y Corr.2 (Prueba documental EE.UU.-4).

[7] Publicación 3176 de la USITC, "Lamb Meat", Investigación TA-201-68, abril de 1999. ("Informe de la USITC", Prueba documental EE.UU.-1)

determinación de la existencia de amenaza de daño, en la que se describe la medida de salvaguardia propuesta.[8]

2.5 Los Estados Unidos celebraron consultas, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con Nueva Zelandia, el 28 de abril y el 14 de julio de 1999, y con Australia, el 4 de mayo y el 14 de julio de 1999. El 21 de julio de 1999 los Estados Unidos notificaron los resultados de estas consultas al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC.[9]

2.6 El 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, a las importaciones de carne de cordero.[10] Los Estados Unidos notificaron la medida al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 9 de julio de 1999[11] y presentaron un suplemento de la notificación relativa a esa medida en una comunicación de 13 de agosto de 1999.[12]

2.7 La medida tiene la forma de un contingente arancelario, en los siguientes términos:

Asignaciones por países

Año	**Contingente arancelario**	**Asignaciones por países**		
		Australia	**Nueva Zelandia**	**Otros países**
Año 1	31.851.151 kg	17.139.582 kg	14.481.603 kg	229.966 kg
Año 2	32.708.493 kg	17.600.931 kg	14.871.407 kg	236.155 kg
Año 3	33.565.835 kg	18.062.279 kg	15.261.210 kg	242.346 kg

Derechos arancelarios

Año	**Dentro de contingente**	**Fuera de contingente**
Año 1	9%	40%
Año 2	6%	32%
Año 3	3%	24%

[8] G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (Prueba documental EE.UU.-5).

[9] G/L/313, G/SG/19 (Prueba documental EE.UU.-8).

[10] Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999, "Para facilitar un reajuste positivo respecto de la competencia de las importaciones de carne de cordero" (Prueba documental EE.UU.-2).

[11] G/SG/N/10/USA/3 (Prueba documental EE.UU.-6).

[12] G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 (Prueba documental EE.UU.-7).

2.8 La medida de salvaguardia no se aplica a las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel, de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe o de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos y de los países en desarrollo indicados en la notificación de los Estados Unidos con arreglo al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, nota 2 de pie de página.[13]

III. CONSTATACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES

A. AUSTRALIA

3.1 En su primera comunicación, Australia alega lo siguiente:

1) que los Estados Unidos procedieron en forma incompatible con el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias porque el informe de la USITC no efectuó un análisis que demuestre que el aumento de las importaciones de carne de cordero estaba amenazando causar un daño grave a la "rama de producción nacional" "… 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 …"[14], a tenor del párrafo 1 del artículo XIX del GATT;

2) que los Estados Unidos procedieron de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias que exige que la determinación disponga la aplicación de la medida sólo en la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste";

3) que los Estados Unidos procedieron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no publicar un informe que justificara la medida impuesta;

4) que en la medida en que los Estados Unidos llevaron a cabo una investigación con posterioridad al informe de la USITC, incumplieron las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y de los párrafos 2 y 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

5) que la determinación de la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional se hizo de manera incompatible con las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en varios aspectos, principalmente en que la determinación por la USITC de la "rama de producción nacional" pertinente se efectuó de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del citado Acuerdo, dado que se incluyeron empresas que no producen productos similares o directamente competidores, y que los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave a la "rama de producción nacional", en particular porque:

- los datos eran insuficientes y no respaldaban la determinación realizada según lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

[13] G/SG/N/11/USA y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 (Pruebas documentales EE.UU-6 y 7).

[14] GATT de 1994, párrafo 1 del artículo XIX.

- la USITC no satisfizo lo prescrito en el párrafo 1 b) del referido artículo, en cuanto éste establece que, para que pueda constatarse la existencia de una amenaza de daño grave, ese daño debe ser inminente, y que "[l]a determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas";

- la determinación de la amenaza de daño grave, al atribuirse al aumento de las importaciones daños causados por otros factores, se infringió lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y

- la USITC omitió evaluar todos los factores a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del mismo artículo;

6) que los Estados Unidos actuaron asimismo de forma incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 8 y del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los que exigen que los Miembros procuren mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente y celebren consultas de buena fe para alcanzar ese objetivo;

7) que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuanto éste establece que las medidas han de aplicarse a todas las importaciones, independientemente de la fuente de donde procedan. En particular, no se aportó ninguna justificación basada en las normas de la OMC para incluir al Canadá, México, Israel y los países beneficiarios de la LRECC y de la ATPA en la investigación del daño, pero excluirlos de la medida. Esto es también incompatible con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

8) que los Estados Unidos incumplieron sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la medida no era una medida de urgencia y no estaba en consonancia con las disposiciones del artículo XIX del GATT y otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias;

9) que dado que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el artículo 4, están infringiendo también el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo; y

10) que los Estados Unidos están infringiendo el artículo II del GATT, ya que la medida es incompatible con las consolidaciones arancelarias de ese país relativas a la carne de cordero.

Según Australia, estos defectos no pueden ser subsanados, y los Estados Unidos sólo pueden poner la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 revocándola sin demora.

3.2 Por consiguiente, Australia solicita al Grupo Especial:

a) que constate que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud de los citados acuerdos y, por consiguiente;

b) que constate que los Estados Unidos están infringiendo las obligaciones que han contraído en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994; y

c) que recomiende que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

B. NUEVA ZELANDIA

3.3 En su primera comunicación, Nueva Zelandia solicita al Grupo Especial que constate lo siguiente:

a) La medida de los Estados Unidos no constituyó una respuesta a la "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT y, por lo tanto, no se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 ni en el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Los Estados Unidos no han demostrado que su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" ha sido amenazada de un "daño grave", como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

c) Los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de las importaciones haya causado alguna amenaza de daño grave a su rama de producción nacional, como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

d) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es necesaria para prevenir un daño grave ni para facilitar el reajuste, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no han publicado las constataciones y conclusiones fundamentadas a las que han llegado con respecto a la necesidad de la medida adoptada, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

e) Los Estados Unidos no han aplicado la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan, como lo requiere el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo I del GATT.

f) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia por la que incurren en incumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo II del GATT.

3.4 En consecuencia, Nueva Zelandia solicita al Grupo Especial que recomiende que los Estados Unidos pongan el régimen que aplican a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

C. ESTADOS UNIDOS

3.5 Los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que rechace las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia.

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1 Con el acuerdo de las partes, el Grupo Especial ha decidido que, en lugar de la sección descriptiva tradicional del informe del Grupo Especial en la que figuran los argumentos de las partes, las comunicaciones de las partes se adjunten íntegramente al informe del Grupo Especial. En consecuencia, las comunicaciones escritas de las partes relativas a las solicitudes de resoluciones preliminares del Grupo Especial, las comunicaciones escritas primera y segunda y las declaraciones orales de las partes, junto con sus respuestas escritas a las preguntas, se adjuntan en el **Anexo 1** (Australia), el **Anexo 2** (Nueva Zelandia) y el **Anexo 3** (Estados Unidos). Las comunicaciones escritas, las declaraciones orales y las respuestas a las preguntas de los terceros figuran en el **Anexo 4**. También se adjuntan, en el **Anexo 5**, los textos completos de las solicitudes de establecimiento del grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia ("los reclamantes").

V. CUESTIONES PRELIMINARES

A. SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES DEL GRUPO ESPECIAL PRESENTADAS POR LAS PARTES

1. Australia

5.1 En su primera comunicación, Australia solicita que el Grupo Especial pida a los Estados Unidos que suministren, para su examen por el Grupo y por Australia, la siguiente información[15]:

a) toda la información confidencial contenida en el informe de la USITC en la que ésta basó su determinación y su recomendación; y

b) toda la información y todos los documentos que tuvieron en cuenta la Administración y el Presidente de los Estados Unidos en el curso de la adopción de la decisión de aplicar la medida impugnada en la presente diferencia, incluidos los detalles de cualquier deliberación y análisis.

5.2 En opinión de Australia, esta información es necesaria para que el Grupo Especial pueda cumplir su función de hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, con arreglo al artículo 11 del ESD.[16]

2. Nueva Zelandia

5.3 En su primera comunicación, Nueva Zelandia aborda el problema del empleo de información confidencial, pero no solicita una resolución preliminar.[17] Nueva Zelandia alega que una vez que los reclamantes hayan acreditado una presunción *prima facie*, los Estados Unidos deben demostrar que la

[15] Primera comunicación de Australia, Anexo 1-1, párrafos 15 y siguientes.

[16] El artículo 11 del ESD dice "… Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. …"

[17] Primera comunicación de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafos 7.22 y siguientes.

determinación en materia de salvaguardias y la medida efectivamente impuesta se basan en conclusiones fundamentadas a las que el Grupo Especial debe tener acceso.

3. Estados Unidos

5.4 En una carta de fecha 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos solicitan resoluciones preliminares sobre las cuestiones siguientes: a) presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del grupo especial; b) exclusión de la legislación de los Estados Unidos [salvaguardias] del mandato del Grupo Especial; c) protección de la información comercial confidencial (ICC).

B. PRESUNTA INSUFICIENCIA DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL

1. Argumentos iniciales de las partes

5.5 Los Estados Unidos sostienen que las alegaciones a las que hacen referencia Australia y Nueva Zelandia en sus respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial son insuficientes para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Los Estados Unidos sostienen en particular lo siguiente:

> "Todas las disposiciones citadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia contienen muchas obligaciones, pero en ninguna de las solicitudes se determinan las obligaciones concretas en cuestión. Ni la enumeración de artículos ni ningún otro material que figura en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial aclara cuál es la obligación de que se trata entre las muchas obligaciones que pueden ser objeto de litigio.[18]
>
> …
>
> Los Estados Unidos no afirman haber sufrido perjuicio sustancial debido a las reclamaciones en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y con los artículos 5, 11 y 12 del Acuerdo [sobre Salvaguardias], puesto que era posible para nosotros determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento. Sin embargo, la simple enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo [sobre Salvaguardias], sin ninguna aclaración de las reclamaciones de que se trata, no cumple el criterio establecido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y constituye un perjuicio sustancial para los Estados Unidos al menoscabar su capacidad de responder a las reclamaciones de las partes reclamantes.[19] …
>
> … en lo que respecta a las obligaciones enumeradas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no es claro si Australia y/o Nueva Zelandia presentan una reclamación con respecto a la constatación de los Estados Unidos en relación con: 1) [la definición de] amenaza de daño grave, tal como se define ese término en el párrafo 1 b) del artículo 4; 2) la rama de producción nacional [que produce productos similares o directamente competidores], tal como se define ese término en el

[18] Solicitud de resoluciones preliminares presentadas por los Estados Unidos, 5 de mayo de 2000, Anexo 3-1, párrafo 5.

[19] *Ibidem*, párrafo 6.

párrafo 1 c) del artículo 4; 3) uno o cualquiera de los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4; 4) la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4); o 5) el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2 c) del artículo 4.[20]

Debido a lo inadecuado de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones escritas para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho.[21]

La insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial ha afectado seriamente a los Estados Unidos en la preparación de su defensa. Los Estados Unidos no han podido conocer el verdadero carácter de las reclamaciones formuladas contra la medida de los Estados Unidos y han debido limitarse a adivinar cuáles de las muchas obligaciones que figuran en los diversos artículos podían ser objeto del presente examen. Esto ha limitado gravemente la capacidad de los Estados Unidos para comenzar la tarea de preparar su defensa. El proceso de solución de diferencias debe ser relativamente rápido. Para que el proceso sea rápido es muy importante la prescripción de que las reclamaciones deben exponerse claramente en los plazos fijados. El hecho de que una parte reclamante no lo haga perjudica a la parte demandada y es contrario a la equidad de todo el procedimiento. En la práctica, esto significa que la parte demandada se encuentre en situación de desventaja."[22]

5.6 Sobre esta base, los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial una resolución preliminar que desestime enteramente el caso porque, al no estar basado jurídicamente en solicitudes válidas de establecimiento de un grupo especial, no puede ir adelante. En la alternativa, los Estados Unidos solicitan una resolución preliminar en el sentido de que las alegaciones formuladas por Australia y Nueva Zelandia en relación con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se ajustan a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y, por tanto, carecen de fundamento jurídico y no pueden ser examinadas en un procedimiento basado en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial que se han presentado.[23] Los Estados Unidos sostienen que Australia y Nueva Zelandia podrían decidir entonces si reiterar sus reclamaciones sobre la base de nuevas solicitudes de establecimiento de un grupo especial que reúnan las condiciones requeridas, o bien llevar adelante sus reclamaciones sobre la base de las alegaciones restantes.

5.7 Los Estados Unidos solicitan además, en caso de que el Grupo Especial decida seguir adelante y considerar las alegaciones en relación con los artículos 2, 3 y/o 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, una prórroga de por lo menos dos semanas para presentar su primera comunicación escrita, a fin de poder responder a las alegaciones y argumentos expuestos en las primeras comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelandia de forma que se mitigue en parte el perjuicio causado a los Estados Unidos por la insuficiencia de las solicitudes.

[20] *Ibidem*, párrafo 7.

[21] *Ibidem*, párrafo 8.

[22] *Ibidem*, párrafo 9.

[23] *Ibidem*, párrafo 14.

5.8 En cartas de fecha 9 de mayo de 2000, Nueva Zelandia y Australia piden al Grupo Especial que desestime todas las solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por los Estados Unidos y que no prorrogue el plazo fijado para la presentación de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos. Australia señala, entre otras cosas, que los Estados Unidos solamente optaron por presentar estas solicitudes dos semanas después de haber recibido las primeras comunicaciones de los reclamantes. Ambos reclamantes piden al Grupo Especial que aplace su consideración de las solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por los Estados Unidos hasta la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes.

2. Respuesta escrita e invitación a formular observaciones por el Grupo Especial

5.9 En una carta de fecha 10 de mayo de 2000 el Grupo Especial comunicó a las partes lo siguiente:

> "El Grupo Especial ha tomado nota de la solicitud, de 5 de mayo de 2000, de resoluciones preliminares y prórroga del plazo para su primera comunicación presentada por los Estados Unidos, y de las cartas de 9 de mayo de 2000 que contienen las respuestas de Nueva Zelandia y Australia.
>
> El Grupo Especial también ha tomado nota de la solicitud de una resolución preliminar presentada por Australia en el párrafo 15 de su primera comunicación, de fecha 20 de abril de 2000, y de las declaraciones de Nueva Zelandia que figuran en los párrafos 7.22 y siguientes de su primera comunicación, de fecha 20 de abril de 2000.
>
> De conformidad con el párrafo 13 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial, se invita a Australia y a Nueva Zelandia a presentar por escrito sus opiniones con respecto a la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, a más tardar el miércoles 17 de mayo de 2000. También de conformidad con ese párrafo, se invita a los Estados Unidos a presentar, en su primera comunicación, cualesquiera otras opiniones que deseen formular con respecto a la solicitud presentada por Australia.
>
> Las partes en la presente diferencia deberían prepararse para exponer sus opiniones respecto al fondo de los argumentos planteados en las comunicaciones mencionadas *supra* el primer día de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, es decir el 25 de mayo de 2000.
>
> Mientras tanto, y sin perjuicio de las decisiones que adopte el Grupo Especial con respecto a las cuestiones preliminares, el Grupo Especial ha decidido prorrogar el plazo para la presentación de la primera comunicación de los Estados Unidos [del jueves 11 de mayo de 2000] hasta el lunes 15 de mayo de 2000. Por esta razón, también se prorroga el plazo para la presentación de las comunicaciones escritas de los terceros hasta el viernes 19 de mayo de 2000. Para todo lo demás, permanece inalterado el calendario del Grupo Especial que se ha anunciado anteriormente."

3. Observaciones de las partes

5.10 En sus respuestas escritas de 17 de mayo de 2000 y en las declaraciones orales que formularon en la primera reunión sustantiva, Australia y Nueva Zelandia solicitaron al Grupo Especial que desestimara las solicitudes de los Estados Unidos porque sus respectivas solicitudes de establecimiento del grupo especial eran lo suficientemente específicas como para cumplir los

requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, y los Estados Unidos no demostraron que habían sufrido ningún perjuicio al preparar su defensa.

5.11 Los reclamantes subrayan que en *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación declaró que si bien la identificación de las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas era *siempre necesaria*, y si bien *podría no ser suficiente en todos los casos* la simple enumeración de los artículos de que se tratara, también *podría ser suficiente dadas las circunstancias del caso y los antecedentes particulares de cada caso concreto*. Es decir, el Órgano de Apelación *no* dijo que la simple enumeración de esas disposiciones *no* sería suficiente en *todos* los casos. Además, son las *alegaciones* del reclamante, y no las *argumentaciones* detalladas, las que deben exponerse con suficiente claridad.

5.12 Los reclamantes admiten que los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias contienen obligaciones *múltiples*. Pero hacen hincapié en que habría sido redundante para ellos especificar que alegaban el incumplimiento por los Estados Unidos de todos los apartados de estas disposiciones, es decir, los párrafos 1 y 2 del artículo 2, y los apartados 1 a), 1 b), 1 c), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4. En lo que respecta al artículo 3, los reclamantes aducen que su alegación obviamente se refiere al primer párrafo, es decir, la obligación de publicar un informe que contenga las constataciones y conclusiones fundamentadas a las que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, porque el segundo párrafo se refiere al trato de la información confidencial en el procedimiento interno. Los reclamantes concluyen que la referencia que hacen en sus solicitudes de establecimiento del grupo especial a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su integridad está totalmente en consonancia con sus *alegaciones efectivas* en este caso. La interpretación que da el Órgano de Apelación al párrafo 2 del artículo 6 del ESD no les exige exponer *argumentos* detallados en sus solicitudes de establecimiento del grupo especial. [24]

5.13 Australia y Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos no plantearon sus objeciones a las solicitudes de establecimiento del grupo especial en un momento oportuno, es decir, cuando la solicitud se presentó o cuando fue examinada en las reuniones del OSD que tuvieron lugar en octubre y noviembre de 1999, en la reunión de organización del Grupo Especial, o por lo menos brevemente después de la recepción de las primeras comunicaciones escritas de los reclamantes, y, en cambio, los Estados Unidos plantearon esta cuestión por primera vez solamente una semana antes de la fecha en que se debía presentar la primera comunicación de los Estados Unidos. Australia observó que el caso no debería desestimarse alegando técnicas de litigio, que conlleva una pérdida de tiempo.

5.14 En opinión de Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han ofrecido suficientes "*detalles*", como dijo el Órgano de Apelación en la diferencia *Corea - Productos lácteos*, de la forma en que habían sufrido un *perjuicio* como consecuencia de la mera enumeración de artículos en la solicitud de establecimiento del grupo especial. Por tanto, las objeciones de los Estados Unidos contra las solicitudes de establecimiento del grupo especial deberían ser desestimadas por los mismos motivos por los que el Órgano de Apelación había rechazado las objeciones de procedimiento formuladas por Corea en el asunto *Corea - Productos lácteos*. Los reclamantes alegan que la capacidad de los Estados Unidos de defenderse no resultó perjudicada dado el curso que siguieron efectivamente las

[24] Nueva Zelandia señaló también que los Estados Unidos siguieron una práctica similar con respecto al nivel de detalle que proporcionaron en sus solicitudes de establecimiento de grupos especiales en las diferencias *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos* (WT/DS103/R y WT/DS103/AB/R), informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación adoptados el 27 de octubre de 1999, y *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos* (WT/DS132/R), informe del Grupo Especial adoptado el 24 de febrero de 2000.

actuaciones del Grupo Especial. Cualquier perjuicio sufrido por los Estados Unidos ha sido mitigado por la decisión del Grupo Especial de prorrogar el plazo para la presentación de la primera comunicación de los Estados Unidos.

4. Resolución adoptada por el Grupo Especial

5.15 En la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, celebrada el 25 de mayo de 2000, el Presidente pronunció la siguiente resolución preliminar:

> "Solicitud de los Estados Unidos de una resolución sobre la presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia
>
> 1. El Grupo Especial ha examinado cuidadosamente las comunicaciones escritas, las declaraciones orales y las observaciones complementarias de los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia con respecto a la presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia.
>
> 2. El Grupo Especial también ha considerado los aspectos pertinentes de las decisiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Estados Unidos - Empresas de ventas en el extranjero* en lo que respecta al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.
>
> 3. El Grupo Especial también ha tomado en cuenta todas las circunstancias pertinentes del presente caso.
>
> 4. A la luz de lo precedente, el Grupo Especial ha decidido que no puede aceptar la solicitud que le han presentado los Estados Unidos.
>
> 5. Se transmitirá oportunamente a las partes una declaración más detallada de la decisión adoptada por el Grupo Especial y de los fundamentos en los que se apoya."

5. Fundamentos

5.16 Hemos resuelto, sobre la base de varias consideraciones que se indican a continuación, que las respectivas solicitudes de establecimiento del grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia[25] son suficientes.

a) Suficiente especificidad de las solicitudes de establecimiento del grupo especial

5.17 Examinamos en primer lugar el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD que dice lo siguiente:

[25] La solicitud presentada por Nueva Zelandia figura en el documento de la OMC WT/DS177/4, de fecha 15 de octubre de 1999, y la de Australia figura en los documentos de la OMC WT/DS178/5 y WT/DS178/5/Corr.1, de fecha 15 y 29 de octubre de 1999. Como hemos indicado, estas solicitudes se adjuntan como Anexo 5.

> "Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad . …"

Recordamos que en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación dividió el párrafo 2 del artículo 6 en sus partes constitutivas, a saber:

i) que las peticiones se formulen por escrito;

ii) que en ellas se indique si se han celebrado consultas;

iii) que se identifiquen las medidas concretas en litigio;

iv) que se haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea *suficiente para presentar el problema con claridad* [26] (sin cursivas en el original).

5.18 La única discrepancia entre las partes se refiere al elemento iv), es decir, que en la solicitud se haga "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad", dado que están de acuerdo en que se cumplen los elementos i) a iii) del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Las partes concuerdan en que las peticiones i) se han formulado por escrito; ii) indican que se han celebrado consultas; y iii) hacen referencia explícita a las medidas en litigio, en este caso la "Proclamación 7208" y el "Memorándum de 7 de julio", que introducen una "medida de salvaguardia definitiva, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, en forma de contingente arancelario respecto de las importaciones de carne de cordero".

5.19 La solicitud de establecimiento del grupo especial presentada por Australia, en la parte pertinente, dice lo siguiente:

> "Australia considera que tanto la medida indicada, como las medidas y decisiones conexas adoptadas por los Estados Unidos, son incompatibles con las obligaciones que imponen a ese país el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y en especial:
> los artículos 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y los artículos I, II y XIX del GATT de 1994."

5.20 La solicitud de Nueva Zelandia dice, en la parte pertinente, lo siguiente:

> "Nueva Zelandia considera que esta medida es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud de las disposiciones siguientes:
> artículos 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y artículos I, II y XIX del GATT de 1994."

5.21 Recordamos que los Estados Unidos han afirmado que las solicitudes no eran lo suficientemente específicas con respecto a solamente tres de las disposiciones identificadas, es decir, los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por tanto, no necesitamos examinar la

[26] Informe del Órgano de Apelación *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* (reclamación de las Comunidades Europeas), adoptado el 12 de enero de 2000 (WT/DS98/AB/R), párrafo 120.

cuestión de la especificidad de las solicitudes con respecto a las demás disposiciones identificadas por las partes reclamantes, a saber, los artículos 5, 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, II y XIX del GATT.

5.22 Como se examinó *supra*, al formular su solicitud de resolución preliminar, los Estados Unidos encuentran un firme apoyo en la decisión del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, en particular su referencia a varios elementos de la decisión adoptada en *CE - Banano*. Los Estados Unidos observan que, como en la diferencia *Corea - Productos lácteos*, el Grupo Especial debía examinar la suficiencia de la simple *enumeración* de las disposiciones que se alegaba que habían sido violadas, *sin que se hubiesen expuesto argumentos detallados* acerca de los aspectos concretos de las medidas en litigio relacionados con disposiciones concretas de los Acuerdos citados.

5.23 Señalamos en particular la constatación del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* de que la enumeración de las disposiciones que se alega que han sido vulneradas constituye un requisito previo *mínimo* de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación y que:

> "[h]ay situaciones en las que la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata *puede, dadas las circunstancias del caso*, bastar para que se cumpla la norma de la *claridad* de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, pero *puede* haber también situaciones en las que, dadas las circunstancias, la mera enumeración de los artículos del tratado no baste para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6, por ejemplo, en el caso de que los artículos enumerados *no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones*. En ese caso, cabe la posibilidad de que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo no baste para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6."[27] (sin cursivas en el original)

5.24 Sobre la base de esta resolución, los Estados Unidos afirman que "la simple enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo … constituye un perjuicio sustancial para los Estados Unidos al menoscabar su capacidad de responder a las reclamaciones de las partes reclamantes".[28] Es decir, los Estados Unidos alegan que no es claro si Australia y/o Nueva Zelandia presentan una reclamación con respecto a la amenaza de daño grave, tal como se define en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores, tal como se define en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; uno o todos los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias); o el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[29]

5.25 Los Estados Unidos continúan diciendo que debido a lo inadecuado de las solicitudes, tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho[30], y esto ha colocado a los Estados Unidos en una situación en la que han "debido limitarse a adivinar cuáles de las muchas obligaciones que figuran

[27] *Ibidem*, párrafo 124.

[28] Solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, Anexo 3-1, párrafo 6.

[29] *Ibidem*, párrafo 7.

[30] *Ibidem*, párrafo 8.

en los diversos artículos podían ser objeto del presente examen".[31] Los Estados Unidos también sostienen que "ni la enumeración de artículos ni ningún otro material que figura en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial aclara cuál es la obligación de que se trata entre las muchas obligaciones que pueden ser objeto de litigio" y que, por consiguiente, "esas solicitudes son insuficientes con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 [del ESD]".[32]

5.26 En este contexto, los Estados Unidos observan que en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación consideró expresamente una apelación de Corea con respecto a la falta de especificidad de la solicitud de establecimiento del grupo especial, que estaba basada en presuntas violaciones de disposiciones casi idénticas a las que están en cuestión en el presente caso, a saber, los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT.

5.27 Observamos que el Órgano de Apelación identificó estas disposiciones como ejemplo de una situación en que la mera enumeración de los artículos *puede* no bastar para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6 del ESD (lo que parece implicar que *puede* bastar en otras situaciones). La explicación del Órgano de Apelación fue que los párrafos y apartados de los artículos en cuestión no sólo se refieren a una única obligación, sino a *múltiples* obligaciones en "un proceso complejo en varias etapas [en las que] es necesario cumplir determinados requisitos legales y respetar las normas jurídicas establecidas en este Acuerdo".[33]

5.28 Pasando a examinar las deficiencias que, según lo alegado por los Estados Unidos en este caso, contienen las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial, opinamos que dado el carácter y alcance de las alegaciones presentadas por Nueva Zelandia y Australia con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial son suficientes por sí solas para proporcionar a los Estados Unidos la claridad e información necesarias con respecto a esas alegaciones, conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

5.29 Como se señaló, un elemento importante del argumento de los Estados Unidos es que las solicitudes de Australia y Nueva Zelandia se refieren a disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, prácticamente idénticas, y en una forma prácticamente idéntica, a las mencionadas en la solicitud de establecimiento del grupo especial en el asunto *Corea - Productos lácteos*, y que la apelación de Corea en esta cuestión no tuvo éxito *solamente* porque al afirmar que había sufrido perjuicio, no proporcionó "detalles que apoyaran esta afirmación" en sus comunicaciones escritas ni en sus exposiciones orales. Por tanto, comprendemos que los Estados Unidos sostengan que las solicitudes de establecimiento del grupo especial en la presente diferencia son esencialmente idénticas a la presentada en *Corea - Productos lácteos*, lo que, a juicio de los Estados Unidos, nos debe obligar a examinar inmediatamente la cuestión del perjuicio, y de los "detalles" que apoyen la afirmación del mismo.

5.30 Una cuidadosa comparación de la situación existente en el asunto *Corea - Productos lácteos* con la situación que tenemos ante nosotros revela, sin embargo, que las dos situaciones pueden diferenciarse fácilmente sobre la base del alcance de las respectivas alegaciones en relación con los artículos en cuestión. Observamos en particular que en *Corea - Productos lácteos*, aunque la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por las CE enumeraba los artículos 2 y 4 del

[31] *Ibidem*, párrafo 9.

[32] *Ibidem*, párrafo 5.

[33] Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 129.

Acuerdo sobre Salvaguardias (entre otros) sin ninguna precisión ulterior, en su primera comunicación las CE llevaron adelante solamente las alegaciones relacionadas con el párrafo 1 del artículo 2 y los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En cambio, en el caso que examinamos, si bien Australia y Nueva Zelandia, como las CE en *Corea - Productos lácteos*, se limitaron a enumerar los artículos 2, 3 y 4 en sus solicitudes de establecimiento del grupo especial, en sus primeras comunicaciones plantearon efectivamente alegaciones al amparo de todos los apartados de los artículos citados, es decir, los párrafos 1 y 2 del artículo 2, 1 del artículo 3, 1 a), 1 b), 1 c), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[34] Por tanto, como señalan Nueva Zelandia y Australia, no hubiera significado mucha diferencia para los Estados Unidos que hubiesen enumerado todos los párrafos y apartados de los artículos 2, 3 y 4, dado que sus alegaciones y su argumentación se referían fundamentalmente a *todos* ellos.

5.31 En nuestra opinión, el hecho de que las alegaciones planteadas por Australia y Nueva Zelandia al amparo de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias abarquen efectivamente esos artículos en su integridad apoya la conclusión de que las solicitudes de establecimiento de este Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia son suficientemente específicas como para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Sin embargo, como señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, al evaluar si la mera enumeración de artículos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial asegura una claridad suficiente, también pueden ser pertinentes las circunstancias particulares del caso y la cuestión de si el demandado sufrió un perjuicio en el curso efectivo de las actuaciones. En las secciones siguientes en primer lugar analizaremos varias de las circunstancias del caso que confirman la consideración que hemos expuesto *supra* y, en segundo lugar, examinaremos si "los detalles" que indican los Estados Unidos en apoyo de su afirmación podrían persuadirnos de su argumento en el sentido de que ha resultado menoscabada su capacidad de defensa en esta diferencia.

b) Circunstancias del caso

5.32 En nuestra opinión, las circunstancias que corresponden a las solicitudes de establecimiento del grupo especial confirman nuestra consideración de que en este caso dichas solicitudes fueron suficientes. En particular, consideramos pertinente a este respecto los debates de los que fue objeto la investigación de los Estados Unidos sobre la carne de cordero en el Comité de Salvaguardias, las consultas que se celebraron en relación con dicha investigación y la medida adoptada, la consideración por el OSD de las solicitudes de establecimiento del grupo especial y el establecimiento del Grupo Especial, así como el momento en que los Estados Unidos presentaron su solicitud de una resolución preliminar con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

Examen en el Comité de Salvaguardias

5.33 Australia y Nueva Zelandia señalan que los Estados Unidos tenían conocimiento de sus principales preocupaciones frente a la investigación en materia de salvaguardia respecto del cordero, incluso antes de que se impusiera definitivamente la medida de salvaguardia. Concretamente, en la reunión del Comité de Salvaguardias celebrada el 23 de abril de 1999, los reclamantes manifestaron

[34] Observamos concretamente que las alegaciones formuladas por Australia y Nueva Zelandia abarcan ambos apartados del párrafo 1 del artículo 2, y todos los apartados pertinentes del artículo 4. Con respecto al párrafo 2 del artículo 3, el único apartado de los artículos enumerados que no es objeto de alegación, podría resultar evidente para los Estados Unidos su falta de pertinencia a esta diferencia, dado que esa disposición se refiere al trato dado a la información confidencial durante el curso de una investigación en materia de salvaguardias, y, por tanto, cualquier cuestión relativa a esa disposición surgiría durante la investigación a nivel nacional.

sus preocupaciones con respecto a, entre otras cosas, la determinación de la existencia de amenaza de daño grave, la definición amplia de la rama de producción nacional, la norma con respecto a la relación de causalidad aplicada por la USITC[35], y la consideración de factores distintos del aumento de las importaciones en el análisis sobre la relación de causalidad.[36] Estas preocupaciones, que fueron planteadas a los Estados Unidos en el Comité de Salvaguardias antes de que se impusiera la medida y de que se iniciara un procedimiento formal de solución de diferencias, coinciden en gran parte con las alegaciones que los reclamantes formularon en este caso. Estimamos más pertinente considerar si las consultas celebradas entre las partes con anterioridad al establecimiento del Grupo Especial aclararon las alegaciones, las medidas y el fundamento jurídico del reclamante, de tal forma que se cumplieron las prescripciones sobre especificidad establecidas en el ESD.

Consultas

5.34 Quisiéramos señalar también, como otras circunstancias del caso, que se celebraron dos tipos diferentes de consultas entre los reclamantes y los Estados Unidos antes de que se presentaran las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. En los párrafos siguientes tratamos sucesivamente las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y las efectuadas con arreglo al artículo 4 del ESD.

5.35 *Consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias*: Esta disposición prescribe que las consultas se celebren antes de aplicarse la medida de salvaguardia. Los Estados Unidos celebraron consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 con Nueva Zelandia el 28 de abril de 1999, y con Australia el 4 de mayo de 1999. Los reclamantes declararon que el 14 de julio de 1999 habían presentado por escrito una lista de cuestiones en relación con esas consultas, que remitieron al Grupo Especial como pruebas documentales de algunas comunicaciones.[37] Las cuestiones formuladas por Nueva Zelandia se refirieron a los requisitos del párrafo 1 del artículo 2, la definición de rama de producción nacional con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 4 y el criterio de "causa sustancial" así como la no atribución de "otros factores" con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4. Las cuestiones de Australia también abarcaban la definición amplia de rama de producción nacional, el "menoscabo general significativo" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 4, y la evaluación de factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para determinar la amenaza de daño grave, junto con el supuesto incumplimiento de los requisitos en materia de notificación y publicación. Estas cuestiones, al igual que el debate efectuado en el Comité de Salvaguardias, coinciden en gran medida con los elementos principales de las alegaciones a los reclamantes.

5.36 *Consultas celebradas con arreglo al artículo 4 del ESD:* En las consultas celebradas entre las partes el 26 y el 27 de agosto de 1999 de conformidad con el artículo 4 del ESD, los reclamantes presentaron por escrito nuevas listas de cuestiones en las que especificaban su preocupaciones acerca

[35] Observamos también que la cuestión de la norma relativa a la "causa sustancial" prevista en la legislación estadounidense sobre salvaguardias ya se había planteado en debates del Comité de Salvaguardias de la OMC durante el proceso general de examen de la legislación nacional de los Estados Unidos en 1995 y 1996. (*Véanse* las preguntas contenidas en el documento G/SG/W/39 y las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por Australia con respecto a la notificación presentada por los Estados Unidos de leyes y reglamentos en virtud del párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, G/SG/W/160.)

[36] Véase el acta de la reunión del Comité de Salvaguardias de la OMC celebrada el 23 de abril de 1999, párrafo 60 del documento G/SG/M/13.

[37] Pruebas documentales NZ-11, AUS-25 y AUS-35.

de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos a la carne de cordero.[38] La lista de cuestiones de Nueva Zelandia se refería a la supuesta incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la decisión de los Estados Unidos de excluir de la aplicación de las medidas de salvaguardia a sus asociados en acuerdos de libre comercio, el presunto incumplimiento de los Estados Unidos de las prescripciones relativas a la transparencia del párrafo 1 del artículo 3 con respecto a la medida dictada, la cuestión de la clara inminencia de una amenaza de daño grave con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 4, y la presunta falta de publicación de una determinación de la pertinencia de los factores examinados de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Las cuestiones de Australia se refirieron también a diversos aspectos de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, la definición de rama de producción nacional así como los requisitos en materia de notificación y publicación.

5.37 Señalamos que las cuestiones contenidas en las listas antes mencionadas son muy detalladas y, por consiguiente, permiten tener en gran medida conocimiento de las alegaciones de los reclamantes en cuanto a obligaciones concretas con arreglo a determinados párrafos y apartados de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.38 En lo que se refiere a las funciones de notificación de las solicitudes de consulta y del establecimiento de un grupo especial en relación con posibles terceros, recordamos que el Canadá asistió a las consultas celebradas conforme al artículo 4 del ESD debido a su interés sustancial en el trato dispensado a los participantes en acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, en virtud de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias. Tomamos nota también de que cuatro Miembros reservaron sus derechos en calidad de terceros en la presente diferencia, así como del argumento de los reclamantes de que esto debía considerarse como prueba del hecho de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial habían cumplido su función de notificar a los demás Miembros.[39]

5.39 Los Estados Unidos no han impugnado expresamente (ni tampoco confirmado) la autenticidad de las listas de cuestiones que los reclamantes alegan haber presentado durante las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo 4 del ESD. En cambio los Estados Unidos ponen en tela de juicio la admisibilidad y la pertinencia para las actuaciones del grupo especial de la información procedente de las consultas bilaterales celebradas con carácter confidencial -a las cuales no asisten, por lo general, testigos neutrales y para las que no se dispone de actas escritas- al momento de comprobar si se han cumplido las condiciones, prescritas en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, sobre el carácter específico de la información que deben contener las *solicitudes de establecimiento de un grupo especial*.

5.40 Tenemos presente el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que basar las actuaciones de carácter contencioso de un grupo especial en la información presentada durante las consultas sería contrario a su mismo propósito. Las consultas se llevan a cabo con intención de llegar a una solución mutuamente convenida de una diferencia. No se cumple este propósito si, en el litigio que tiene ante sí un grupo especial, las partes se oponen mutuamente las concesiones que pueden haber hecho o las transacciones que pueden haber logrado en el contexto de las consultas. Sin embargo, no consideramos que sería contrario al propósito mismo de las consultas limitarse a tomar nota de las pruebas documentales relativas a una simple cuestión de hecho, que consiste en saber si

[38] Pruebas documentales NZ-12, AUS-27 y AUS-36.

[39] Informe del Órgano de Apelación sobre *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, (WT/DS22/AB/R), adoptado el 20 de marzo de 1997, página 24.

ciertas cuestiones se plantearon durante las consultas. Esto no equivale a basarse en argumentos sobre el fondo o sobre la compatibilidad con las normas de la OMC de los puntos de vista expresados por las partes durante las consultas. Consideramos que nuestro planteamiento es compatible con el requisito del párrafo 2 del artículo 6 del ESD en el sentido de que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se debe indicar "si se han celebrado consultas". En todo caso, estas preocupaciones son probablemente menos pertinentes en las consultas realizadas conforme al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias que en las consultas que se celebraron con arreglo al artículo 4 del ESD, en vista de la prescripción, contenida en el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el sentido de que los resultados de las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 se notificarán al Consejo del Comercio de Mercancías (lo cual supone comunicar los resultados a todos los Miembros).

Establecimiento del Grupo Especial por el OSD

5.41 Recordamos que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial que fueron objeto de esas objeciones preliminares[40] se presentaron el 14 de octubre de 1999 y se distribuyeron a los Miembros el 15 de octubre de 1999. Las solicitudes de establecimiento de un grupo especial se debatieron en las reuniones del OSD celebradas el 27 de octubre y el 3 de noviembre de 1999. En su reunión del 19 de noviembre de 1999, el OSD estableció un Grupo Especial único de conformidad con el artículo 9 del ESD.

5.42 En las reuniones del OSD antes mencionadas, los reclamantes se refirieron, entre otras cosas, a la supuesta violación por los Estados Unidos de la obligación de no discriminación prescrita en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, debido a que se había excluido de la imposición de la medida de salvaguardia en cuestión a los países con los que los Estados Unidos han concertado acuerdos de libre comercio.[41] También señalamos (véase más adelante) que según las actas de esas reuniones del OSD, ni los Estados Unidos ni ningún (posible) tercero en esta diferencia plantearon ninguna objeción en cuanto a supuestas insuficiencias de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes a la luz de las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.[42]

Momento en que se presentó la solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos relativa al carácter específico de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial

5.43 En tanto que última circunstancia que a nuestro juicio puede alegarse en apoyo de la conclusión de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial eran lo bastante específicas, observamos que esas solicitudes se presentaron el 14 de octubre de 1999 y que, por consiguiente, cabe suponer que su falta de especificidad hubiera sido advertida por los Estados Unidos en ese momento. En particular, era evidente para entonces que las consultas no hubieran permitido llegar a una solución

[40] WT/DS177/4 y WT/DS178/5 y Corr.1 (documentos adjuntos, Anexo 5).

[41] Actas de las reuniones del OSD, WT/DSB/M/70, de fecha 15 de diciembre de 1999, página 8 y WT/DSB/M/71, de fecha 11 de enero de 2000, página 14.

[42] Reconocemos que, naturalmente, no existe ninguna prescripción del ESD en el sentido de que las alegaciones relativas a la suficiencia de una solicitud de establecimiento de un grupo especial deban señalarse a la atención del OSD y de otras partes *antes* o bien *durante* las reuniones del OSD en que se establece el grupo especial. Simplemente creemos que la falta de toda objeción planteada en el OSD sobre la especificidad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial constituiría una nueva "circunstancia del caso" que resultaría pertinente.

satisfactoria y que por lo tanto era probable que los Estados Unidos debieran oponerse a las reclamaciones durante las actuaciones formales del Grupo Especial. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que, según el párrafo 13 de los procedimientos de trabajo del grupo especial[43], las partes pueden solicitar resoluciones preliminares sobre cualquier cuestión hasta la primera reunión sustantiva o aun después si existe una causa que lo justifique. Sin embargo señalamos también que este párrafo no excluye la posibilidad de plantear en una fecha anterior objeciones de procedimiento contra solicitudes de establecimiento de un grupo especial supuestamente insuficientes. Por el contrario, cabe esperar que las solicitudes de resoluciones preliminares de carácter muy importante, que pueden tener por consecuencia que se desestime todo un caso, podrán plantearse poco después de haberse presentado la solicitud de establecimiento de un grupo especial supuestamente insuficiente.

5.44 En tal sentido, consideramos apropiado recordar las declaraciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las empresas de ventas en el extranjero ("Estados Unidos - EVE")* en el sentido de que:

> "*los Miembros demandados deben señalar oportuna y prontamente las deficiencias de procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como a la del OSD o el Grupo Especial, de manera que, en caso necesario, éstas puedan corregirse para solucionar las diferencias.*"[44] (sin cursivas en el original)

5.45 Observamos que el Órgano de Apelación hizo las declaraciones que anteceden con respecto a la "relación de las pruebas de que se disponga" que se requiere en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el contexto de una solicitud de celebración de *consultas*, y no de una solicitud de establecimiento de un *grupo especial*. Sin embargo consideramos que la declaración antes citada del Órgano de Apelación es pertinente para nuestro examen de las "circunstancias del caso" en el presente asunto por lo que respecta a la cuestión de procedimiento que tenemos ante nosotros. En tal sentido, encontramos especialmente pertinente la declaración siguiente del Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - EVE*:

> "transcurrió un año entre la presentación de la solicitud de celebración de consultas por las Comunidades Europeas y la primera vez que los Estados Unidos mencionaron esta objeción, pese al hecho de que los Estados Unidos dispusieron a lo largo de ese período de varias oportunidades para formular sus objeciones. Consideramos que los Estados Unidos, al entablar consultas en tres ocasiones distintas y ni siquiera formular sus objeciones en las dos reuniones del OSD en cuyo orden del día figuraba la solicitud de establecimiento de un grupo especial, actuaron como si hubieran aceptado el establecimiento del Grupo Especial en esta diferencia, así como las consultas que precedieron a dicho establecimiento."[45]

---

[43] Párrafo 13: " Las partes presentarán las solicitudes de resoluciones preliminares a más tardar en su primera comunicación al Grupo Especial. Si la parte reclamante solicita esa resolución, la parte demandada deberá presentar su respuesta a la solicitud en su primera comunicación. Si es el demandado quien solicita la resolución, la parte reclamante presentará sus respuestas a tal solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que se determinará habida cuenta de la solicitud. Se admitirán excepciones a este procedimiento si se demuestra que existe una causa que lo justifique."

[44] WT/DS108/AB/R, párrafo 166.

[45] *Id.*, párrafo 165.

5.46 Al igual que en *Estados Unidos - EVE*, en el caso que tenemos ante nosotros transcurrió un largo período después de presentarse las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, durante el cual: 1) el OSD examinó dos veces las solicitudes, habiéndose establecido el grupo especial en la tercera reunión del OSD, 2) se celebraron muchas reuniones en las que se trató la composición del Grupo Especial y 3) una vez que se estableció el Grupo Especial (el 21 de marzo de 2000) se celebró una reunión de organización con el Grupo Especial acerca de los procedimientos que debían seguirse. En ninguna de esas ocasiones mencionaron los Estados Unidos sus objeciones de procedimiento contra las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. En realidad, sólo el 5 de mayo de 2000, es decir 15 días después de haber recibido las primeras comunicaciones de los reclamantes y cinco días antes de la fecha en que debían presentar su primera comunicación, los Estados Unidos *dieron a conocer* por primera vez su objeción de procedimiento con respecto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

5.47 Reconocemos que en ninguna de las diversas reuniones celebradas antes de esa fecha podía esperarse que ninguno de los órganos o de las personas interesados *resolviera* cualesquiera objeciones de procedimiento. Esto se debe a que, en la práctica de solución de diferencias, el OSD se adapta mal a pronunciarse sobre cuestiones preliminares y no hay ninguna instancia que pueda sustituir al OSD para adoptar tales decisiones antes de que se establezca un grupo especial. Las dificultades prácticas para obtener una *decisión* sobre dicha cuestión de procedimiento no impedirían, sin embargo, que una parte demandada *diera a conocer* sus objeciones de procedimiento a los reclamantes en esas ocasiones.

c) Menoscabo del derecho a las debidas garantías procesales

5.48 A continuación examinamos si "los detalles en apoyo de sus alegaciones", presentados por los Estados Unidos, pueden convencernos de que se ha menoscabado su capacidad para defenderse en la presente diferencia. Como se dice más adelante, estimamos que los Estados Unidos no han presentado los suficientes "detalles justificativos" para demostrar que han sufrido un perjuicio de esta clase al preparar su defensa en este caso. Esto confirma nuestra consideración expuesta anteriormente de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial fueron lo bastante específicas para asegurar que se respetaran en la presente diferencia los derechos de todas las partes a contar con las debidas garantías procesales.

5.49 Recordamos que la alegación de los Estados Unidos en el sentido de haber sufrido un perjuicio es que la presunta falta de especificidad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial los obligó, antes de que se presentaran las primeras comunicaciones de los reclamantes, a limitarse a adivinar qué obligaciones de los artículos en cuestión eran objeto de reclamaciones. Según los Estados Unidos, esto limitó gravemente su capacidad para comenzar a preparar su defensa, en particular porque sólo dispusieron de tres semanas para presentar su primera comunicación después de recibir las comunicaciones de los reclamantes. En cuanto al tiempo de que dispusieron para preparar su primera comunicación, los Estados Unidos también alegan que en la reunión de organización se otorgó a los reclamantes otros seis días a fin de preparar sus primeras comunicaciones, además de los que había propuesto en un primer momento el Grupo Especial, mientras que sólo se otorgó a los Estados Unidos un día más.

5.50 En relación con el tiempo disponible, observamos en primer lugar que durante la reunión de organización, todas las partes solicitaron tiempo adicional para preparar sus primeras comunicaciones, más allá del establecido en el proyecto de calendario que propusimos, y acordaron que el tiempo adicional que se concediese se dividiría básicamente, en partes iguales entre los reclamantes por un

lado y los Estados Unidos por otro.[46] Además, como se mencionó *supra*, en respuesta a la solicitud de los Estados Unidos de que se dictaran resoluciones preliminares a fin de prorrogar el plazo de que disponían para presentar su primera comunicación, decidimos aplazar la fecha en que se debía efectuar dicha presentación del 11 de mayo al 15 de mayo de 2000. Invitamos a los reclamantes a responder a las alegaciones de los Estados Unidos antes del 17 de mayo de 2000, y reservamos una parte de la primera reunión sustantiva para escuchar los argumentos de las partes sobre las cuestiones preliminares planteadas.

5.51 Observamos además que en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos y en su declaración oral formulada en la primera reunión sustantiva se expusieron *argumentos* detallados y amplios para refutar los *argumentos* de los reclamantes sobre todas las alegaciones relativas a los párrafos y apartados del artículo 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, en estas comunicaciones se rechazan en detalle los argumentos formulados por los reclamantes en sus primeras comunicaciones acerca de las cuestiones enumeradas en la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos el 5 de mayo de 2000[47], es decir, 1) el concepto de amenaza de daño grave tal como el término se define en el párrafo 1 b) del artículo 4; 2) la definición de rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores enunciada en el párrafo 1 c) del artículo 4; 3) cualquiera o todos los factores económicos que deben evaluarse según el párrafo 2 a) del artículo 4; 4) la relación de causalidad según el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4; y 5) el análisis publicado del caso que se requiere en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En ese contexto, recordamos las declaraciones del Órgano de Apelación en *Comunidades Europeas - Bananos III* y en *Corea - Productos lácteos* en el sentido de que "el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen, no los *argumentos*, pero si las *alegaciones*".[48] En consecuencia, con arreglo al ESD no se requiere que los reclamantes expongan sus *argumentos* de hecho y de derecho sobre todas estas cuestiones antes de presentar sus primeras comunicaciones al grupo especial.

5.52 Después de celebrar la primera reunión sustantiva con las partes, planteamos un número considerable de cuestiones detalladas acerca de las reclamaciones que teníamos ante nosotros. A fin de que las partes pudieran tener en cuenta en sus comunicaciones de réplica las respuestas presentadas por escrito por la otra parte a estas preguntas, prorrogamos el plazo para la presentación de las réplicas. En sus respuestas a las cuestiones y en su comunicación de réplica, los Estados Unidos expusieron una vez más argumentos muy detallados y amplios acerca de las reclamaciones que se nos han presentado.

---

[46] Nuestra propuesta inicial fue que las primeras comunicaciones de los reclamantes se presentaran el 13 de abril de 2000, la primera comunicación de los Estados Unidos el 4 de mayo de 2000 y las comunicaciones de los terceros el 11 de mayo de 2000. En la reunión de organización, Nueva Zelandia propuso que las comunicaciones de los reclamantes se presentaran el 20 de abril, la comunicación de los Estados Unidos el 11 de mayo y las comunicaciones de los terceros el 18 de mayo. Los Estados Unidos propusieron, en respuesta, que las primeras comunicaciones de los reclamantes se presentaran el 18 de abril, la primera comunicación de los Estados Unidos el 11 de mayo y las comunicaciones de los terceros el 18 de mayo. En el curso del debate, las partes aceptaron las siguientes fechas, que incorporamos al calendario, para la presentación de sus primeras comunicaciones: las primeras comunicaciones de los reclamantes debían presentarse el 19 de abril, la primera comunicación de los Estados Unidos el 11 de mayo y las comunicaciones de los terceros el 18 de mayo.

[47] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, Anexo 3-1, párrafo 7.

[48] *Véase* el informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (III)*, (WT/DS27/AB/R), párrafo 143 e informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Productos lácteos*, párrafos 123-125.

5.53 Por consiguiente, a la luz de lo que antecede, no consideramos que los Estados Unidos hayan presentado suficientes "detalles justificativos" para convencernos de su afirmación que sufrieron un perjuicio en su capacidad de defenderse durante las actuaciones en curso en esta diferencia. Como antes se ha señalado, las comunicaciones de los Estados Unidos han sido en realidad muy completas y detalladas. Además, al prorrogar los plazos tanto para la primera comunicación de los Estados Unidos como para las comunicaciones de réplica de todas las partes, nos hemos asegurado de que se respete plenamente el derecho de todas las partes a contar con las debidas garantías procesales. Nuestra conclusión es que los Estados Unidos no han presentado detalles justificativos suficientes que establezcan que han sufrido un perjuicio en su capacidad para defenderse durante el curso de las actuaciones confirma nuestra consideración antes expuesta de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas en este caso fueron lo bastante específicas para cumplir con los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

C. SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL

1. Argumentos de las partes

5.54 En su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos observan que en sus respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial, ni Australia ni Nueva Zelandia alegan que la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias sea, a primera vista, incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos asumidas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, a juicio de los Estados Unidos, Nueva Zelandia hace dicha alegación en su primera comunicación. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que la legislación de los Estados Unidos no está comprendida en el mandato del Grupo Especial.

5.55 En sus comunicaciones de 17 de mayo de 2000, Nueva Zelandia y Australia aclaran que no solicitan una constatación del Grupo Especial sobre la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los reclamantes especifican que su alegación es que los Estados Unidos aplican equivocadamente un criterio de "causa sustancial" que no figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo que impugnan los reclamantes en la presente diferencia es la aplicación de este criterio en la investigación y determinación sobre las salvaguardias.

2. Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes

5.56 En la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, el Presidente dictó la siguiente resolución sobre esta cuestión:

> "Solicitud de los Estados Unidos de una resolución sobre la exclusión de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias del mandato del Grupo Especial
>
> 1. El Grupo Especial ha examinado cuidadosamente la solicitud de los Estados Unidos de una resolución preliminar en el sentido de que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las normas de la OMC es ajena al mandato de este Grupo Especial.
>
> 2. El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que esta cuestión es ajena al mandato del Grupo Especial.

3. No obstante, la cuestión de la "relación de causalidad" y la cuestión más específica de si la aplicación en el presente caso del criterio de "causa sustancial" es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las normas de la OMC se encuentran claramente comprendidas en el mandato de este Grupo Especial."

3. Razonamiento

5.57 Nos parece que en los párrafos pertinentes de la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia se alega que al determinar si la amenaza de daño grave ha sido *causada* por un aumento de las importaciones, los Estados Unidos aplican equivocadamente un criterio de "causa sustancial", basado en el artículo 202(b)(1)B de la Ley de Comercio de los Estados Unidos. En otras palabras, Nueva Zelandia *no ha alegado*, en la parte de la primera comunicación de que se trata, que la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias sea a primera vista incompatible con las normas de la OMC. Más bien, sostiene que el criterio de relación de causalidad aplicado por la USITC en la investigación y la determinación sobre la carne de cordero, *conforme* a dicha legislación, es menos estricto que el Acuerdo sobre Salvaguardias, y por lo tanto incompatible con éste.

5.58 En consecuencia, en nuestras resoluciones preliminares de 25 de mayo de 2000 decidimos que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las normas de la OMC era ajena al mandato del Grupo Especial. Sin embargo, decidimos también que la cuestión de la "relación de causalidad", y la cuestión más específica de si en este caso la aplicación del criterio de "causa sustancial" es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, se hallaban claramente comprendidas en nuestro mandato.

D. PRESENTACIÓN Y PROTECCIÓN DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

1. Argumentos de las partes

5.59 Respondiendo a la solicitud presentada por Australia en su primera comunicación escrita de que se proporcionara cierta información confidencial de la investigación llevada a cabo por la USITC, los Estados Unidos observan en su primera comunicación escrita que esta información fue presentada a la USITC por productores extranjeros y nacionales con garantías estrictas de que no sería divulgada. A juicio de los Estados Unidos, es improbable que las partes privadas interesadas otorguen su consentimiento para compartir tal información con el Grupo Especial y los reclamantes, a menos que se adopten procedimientos adecuados para protegerla.

5.60 Australia respondió que estaba dispuesta a concertar una transacción "razonable" sobre el trato de la información confidencial. Nueva Zelandia adoptó una posición semejante. Australia puso de relieve que si los Estados Unidos no estaban dispuestos a presentar toda la información pertinente sobre la investigación y la determinación, el Grupo Especial debería inferir conclusiones desfavorables conforme a lo dispuesto por el Órgano de Apelación en el informe sobre *Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*.[49]

5.61 En la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, los Estados Unidos declararon que la solicitud de Australia al Grupo Especial para que éste dictara una resolución en el sentido de que los Estados Unidos debían presentar toda la información comercial confidencial no

[49] Informe del Órgano de Apelación sobre *Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles* (WT/DS70/AB/R), adoptado el 20 de agosto de 1999, párrafos 181-206.

constituía en realidad una solicitud de resolución preliminar, puesto que el Grupo Especial estaba facultado para solicitar a las partes, de conformidad con el artículo 13 del ESD, que presentaran información en cualquier momento del procedimiento.

2. Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes

5.62 En la primera reunión sustantiva con las partes, el Presidente del Grupo Especial dictó la siguiente resolución con respecto a esta cuestión:

> "Solicitud de Australia relativa a la divulgación de información confidencial por los Estados Unidos
>
> 1. El Grupo Especial ha examinado cuidadosamente la solicitud de Australia de resoluciones preliminares sobre la divulgación por los Estados Unidos de información confidencial excluida del informe de la USITC y de información relativa al proceso después de que la USITC informó al Presidente de los Estados Unidos.
>
> 2. El Grupo Especial no desea formular estas resoluciones preliminares.
>
> 3. En lugar de ello, el Grupo Especial examinará estas cuestiones en el contexto de las solicitudes o preguntas concretas que las partes o el Grupo Especial deseen formular a los Estados Unidos."

3. Razonamiento

5.63 En las preguntas que planteó a las partes el 31 de mayo de 2000, el Grupo Especial pidió a los Estados Unidos que presentaran cierta información estadística que se había redactado para la versión publicada del informe de la USITC sobre la investigación y la determinación a fin de proteger la información comercial confidencial.[50]

5.64 En su respuesta a las preguntas planteadas por el Grupo Especial el 22 de junio de 2000, los Estados Unidos presentaron la información solicitada en forma indizada, habiéndose asignado al primer número de cada serie de datos un valor de 100.0 mientras que los números siguientes reflejaban el cambio porcentual a partir del número inicial. En sus comunicaciones de réplica el 29 de junio de 2000, los reclamantes no se opusieron a esta manera de actuar.

5.65 Habiendo examinado y analizado cuidadosamente la información indizada, hemos comprobado que es adecuada y suficiente a los efectos de nuestro examen de la investigación y determinación de la USITC con arreglo a nuestro mandato. En vista de que las partes reclamantes no plantean ninguna objeción a la decisión de los Estados Unidos de presentar los datos solicitados en forma indizada, consideramos que la solicitud de Australia de que se presente información ya no tiene importancia práctica y no es necesario seguirla tratando.

[50] Pregunta 24 del Grupo Especial a los Estados Unidos (Anexo 3-7).

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 24 de octubre de 2000 presentamos nuestro informe provisional a las partes. El 7 de noviembre de 2000, las partes solicitaron el reexamen, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 del ESD, de aspectos concretos del informe provisional. El 14 de noviembre de 2000, las partes formularon por escrito observaciones sobre las solicitudes de reexamen intermedio formuladas por la otra parte, de conformidad con el párrafo 17 del procedimiento de trabajo de este Grupo Especial. En respuesta a estas observaciones, hemos introducido varias modificaciones en la redacción del informe, tal como se reseñan en las secciones que figuran a continuación. También hemos introducido varias correcciones de carácter técnico y tipográfico.

A. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR AUSTRALIA

6.2 En respuesta a la solicitud del reexamen intermedio presentada por Australia, hemos modificado nuestras descripciones de los argumentos de los reclamantes contenidos en el párrafo 7.14 y en la nota 159.

B. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR NUEVA ZELANDIA

6.3 Nueva Zelandia nos solicita que revisemos algunos aspectos de nuestra descripción de la argumentación formulada por Nueva Zelandia así como de nuestro razonamiento.

6.4 Con respecto a sus propios argumentos, Nueva Zelandia solicita en primer lugar que aclaremos nuestra descripción de su posición en relación con el criterio "en dos fases" respecto de la relación de causalidad, con arreglo al artículo XIX del GATT. En particular, Nueva Zelandia afirma que su opinión es que debe haber una indicación de alguna evolución de las circunstancias que fuese imprevista y que haya dado lugar a la importación de productos en tal cantidad y en condiciones tales como para causar o amenazar causar un daño grave, y que el aumento de las importaciones debe "ser consecuencia en general" de la evolución imprevista de las circunstancias, pero no necesariamente ser "causado" por ella. En respuesta a esta observación hemos modificado nuestra descripción del argumento de Nueva Zelandia contenida en el párrafo 7.14 y en la nota 58.

6.5 Nueva Zelandia solicita también que aclaremos que no argumentó que no existiera una sección separada en el informe de la USITC con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias", sino que ese informe simplemente no trataba esta cuestión. Hemos modificado en consecuencia el párrafo 7.25.

6.6 Nueva Zelandia confirma que no objetó que la carne de cordero importada fuera "similar" a la carne de cordero nacional, pero pide que aclaremos que adujo que la carne de cordero importada no es "similar" al cordero en pie nacional. Hemos modificado en consecuencia nuestra descripción del argumento de Nueva Zelandia sobre este punto contenido en los párrafos 7.46 y 7.47, y hemos insertado la nota 76, que cita la sección pertinente de la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia.

6.7 Con respecto a los argumentos de los reclamantes en relación con la amenaza de daño grave, Nueva Zelandia objeta la declaración del Grupo Especial, contenida en el párrafo 7.137 del informe provisional, de que no hubo "ningún desacuerdo fundamental" entre las partes con respecto a la interpretación de la norma aplicable a la amenaza de daño grave en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, hemos suprimido del informe provisional ese párrafo.

6.8 Nueva Zelandia también nos pide que aclaremos, en el párrafo 7.190, que no cuestiona la pertinencia de *ningún* dato del pasado en el análisis sobre la amenaza, afirmando que su argumento, en cambio, es que no pueden hacerse evaluaciones fiables de lo que sucederá en el futuro sobre la base de un análisis de condiciones a corto plazo. Hemos modificado en consecuencia el párrafo 7.190.

6.9 Hemos introducido dos cambios en el párrafo 7.200 en respuesta a las observaciones de Nueva Zelandia. En primer lugar, hemos corregido una referencia, eliminando la caracterización como "*ex post*" del testimonio sobre los aumentos de precios proyectados para 1999. En segundo lugar, Nueva Zelandia pide que modifiquemos nuestra descripción de sus opiniones sobre la información contenida en el informe de la USITC con respecto a la venta a precios inferiores. A este respecto, hemos añadido un texto en el párrafo 7.200 para indicar que Nueva Zelandia cuestiona la comparabilidad de algunos de los productos para los que la USITC efectuó comparaciones de precios. Observamos, sin embargo, que por lo menos en un argumento que había formulado en la alternativa, Nueva Zelandia parece admitir que la USITC constató algunos casos de venta a precios inferiores. A este efecto hemos modificado la nota 220.

6.10 Con respecto al examen de la representatividad de los datos que figuran en los párrafos 7.209 y 7.213[51], Nueva Zelandia solicita que modifiquemos la redacción a fin de aclarar que la cuestión planteada por los reclamantes no residía en la representatividad de los datos relativos a cada uno de los factores, sino de los datos sobre los rendimientos financieros, por una parte, y sobre la producción, la capacidad y la utilización de la capacidad, etc., de la rama de producción, por otra. Hemos modificado en consecuencia estos párrafos.

6.11 Con respecto a la cuestión de la relación de causalidad, Nueva Zelandia pide que aclaremos su posición frente al criterio en tres fases respecto de la relación de causalidad que hemos aplicado y que se expone en el párrafo 7.232. En particular, Nueva Zelandia recuerda que formuló argumentos con respecto a la segunda fase, la consideración por la USITC de las condiciones de competencia, así como con respecto a la tercera fase, la consideración por la USITC de "otros factores". Hemos modificado los párrafos 7.232 y 7.256 para reflejar más cabalmente los argumentos de Nueva Zelandia respecto de la consideración por la USITC de las condiciones de competencia. No obstante, seguimos creyendo que los argumentos relativos a la relación de causalidad en la presente diferencia se centran principalmente en las cuestiones que plantea la norma de "causa sustancial" aplicada por los Estados Unidos y la no atribución del daño causado por "otros factores" al aumento de las importaciones y, en consecuencia, hemos incorporado una declaración a ese efecto en el párrafo 7.232.

6.12 Con respecto a nuestro razonamiento, Nueva Zelandia pide que modifiquemos la referencia que hacemos a "estadísticas" en el párrafo 7.42. Nueva Zelandia sostiene que aquello a lo que se hace referencia no se limita a estadísticas sino que concierne, más en general, a las cuestiones del cambio en la composición por productos de las importaciones y los aumentos del tamaño de los cortes de la carne de cordero importada. Con respecto a esto último, Nueva Zelandia aduce que la alegación de que el tamaño de los cortes de la carne de cordero importada aumentó no resiste un análisis atento.

[51] Los Estados Unidos también solicitaron una modificación del párrafo 7.213.

No hemos modificado el párrafo 7.42 porque nuestro razonamiento ya distingue entre estadísticas y declaraciones en el informe de la USITC.[52]

C. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

6.13 Los Estados Unidos nos pidieron que examinemos determinados aspectos de nuestra descripción de la argumentación de los Estados Unidos así como de nuestro razonamiento.

6.14 En relación con su solicitud de resoluciones preliminares, en lo concerniente al tiempo disponible para preparar su primera comunicación, los Estados Unidos observan respecto del párrafo 5.50 que en la reunión de organización del Grupo Especial objetaron la solicitud de los reclamantes de un plazo adicional y también solicitaron más tiempo para ellos mismos, dado que se les pedía que respondieran a dos comunicaciones distintas en el tiempo normalmente disponible para responder a una. Nueva Zelandia objeta esta observación, indicando que los Estados Unidos no dieron a conocer ningún desacuerdo con el plazo fijado por el Grupo Especial una vez establecido. Hemos modificado el párrafo 5.50 e incorporado la nota 46 para aclarar las posiciones mantenidas por las partes en la reunión de organización con respecto a los plazos para sus primeras comunicaciones. En particular, hemos incorporado un texto a fin de aclarar que ambas partes propusieron que se concediese a todas las partes un plazo adicional, que se dividiría básicamente en partes iguales entre los reclamantes y los Estados Unidos, y aceptaron un calendario en virtud del cual los reclamantes se beneficiaban de seis días adicionales y los Estados Unidos de siete días adicionales, más allá de la fecha inicialmente propuesta para la preparación de las primeras comunicaciones.

6.15 Los Estados Unidos objetan nuestra declaración, contenida en el párrafo 7.73, en el sentido de que reconocieron que la expresión "*el conjunto* de los productores de los productos similares o directamente competidores" tiene que ver, por lo menos en parte, con la representatividad de los datos concernientes a la rama de producción nacional en cuestión. Nueva Zelandia objeta la observación de los Estados Unidos, afirmando que nuestra caracterización refleja con exactitud los argumentos estadounidenses. Para reflejar más cabalmente dichos argumentos sobre este punto, hemos añadido, en la nota 108, el texto completo de la respuesta de los Estados Unidos a nuestra pregunta con respecto a si la expresión "el conjunto de los productores" tiene que ver con la representatividad de los datos.

6.16 Los Estados Unidos objetan la declaración del Grupo Especial contenida en el párrafo 7.83 en el sentido de que no hay datos disponibles para otros años, salvo los abarcados por la investigación en materia de salvaguardias en lo que respecta al porcentaje de la producción de corderos en pie que se dedica a la producción de carne de cordero. A este respecto, los Estados Unidos citan un estudio de 1995 de la USITC concerniente a las condiciones de competencia para la carne de cordero nacional y la carne de cordero importada que, según los Estados Unidos, la USITC tuvo ante sí en la investigación sobre salvaguardias y que contiene tal información. Hemos modificado el párrafo 7.83 y hemos incorporado la nota 122 para indicar que en esta diferencia no se nos había presentado este estudio, y que las estadísticas en él contenidas, a las que los Estados Unidos se refieren en sus observaciones relativas al reexamen intermedio, tampoco estaban reproducidas en el informe de la USITC sobre la investigación en materia de salvaguardias. Ese informe cita simplemente el título de este estudio. También hemos tomado nota de las respuestas de Nueva Zelandia a la caracterización de las estadísticas en cuestión que hacen los Estados Unidos, y hemos también reiterado nuestra opinión de que, de cualquier modo, la interdependencia económica entre productores de insumos y

[52] Los Estados Unidos, en sus observaciones sobre la solicitud de reexamen intermedio presentada por Nueva Zelandia, objetan la observación que hace Nueva Zelandia sobre esta cuestión, indicando que el Grupo Especial distinguió entre estadísticas y declaraciones en el informe de la USITC.

productos finales no es pertinente a la definición de rama de producción en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

6.17 En lo que respecta a la representatividad de los datos en los que se basa la USITC, en respuesta a las observaciones formuladas por las partes, hemos aclarado la descripción que figura en el párrafo 7.212 de la información que se nos ha presentado sobre el alcance de los datos obtenidos de los cuestionarios enviados por la USITC. En particular, observamos que no compartimos la opinión de los Estados Unidos de que, dado que 4 de las 16 plantas de despiece conocidas respondieron al cuestionario de la USITC cabe suponer que los cuatro declarantes representaban el 25 por ciento de la producción total de las plantas de despiece. También reiteramos (como se indicó en el párrafo 7.213) que los cinco mataderos y mataderos/plantas de despiece que respondieron representaban una mayoría considerable de los corderos sacrificados.

6.18 En respuesta a la objeción formulada por los Estados Unidos a la indicación que hicimos en el párrafo 7.242 de que el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* es parte de la práctica anterior de solución de diferencias del GATT/OMC dado que actualmente es objeto de apelación, hemos modificado esta referencia para distinguir entre este informe y otros informes anteriores de grupos especiales y del Órgano de Apelación del GATT/OMC.

6.19 En lo que respecta a nuestras constataciones sobre el análisis realizado por la USITC de "otros factores" en el contexto de la relación de causalidad, hemos aceptado la sugerencia de los Estados Unidos de ampliar, en el párrafo 7.264, la cita de la determinación de la USITC con respecto a la supresión de los pagos en virtud de la Ley Nacional de la Lana de 1954, para incluir pasajes identificados por los Estados Unidos en sus observaciones para el reexamen intermedio como pertinentes para comprender la determinación de los Estados Unidos en este contexto. También hemos incorporado un texto que refleje más cabalmente la opinión de los Estados Unidos de que la declaración de la USITC en el sentido de que se preveía que los efectos de la supresión de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana irían desapareciendo a medida que transcurrieran los meses era fundamentalmente igual a una constatación de la USITC de que dicha supresión no aportaba ninguna contribución apreciable a la amenaza de daño grave. Sin embargo, no vemos ninguna necesidad de modificar nuestro razonamiento o conclusión sobre este punto. Seguimos opinando que la determinación de la USITC de que la pérdida de los pagos en el marco de la Ley de la Lana constituyó una *causa menos importante* de la amenaza de daño grave que las importaciones de carne de cordero *no* es equivalente a una determinación de que la supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana no contribuiría en *ninguna* medida apreciable a un probable empeoramiento de la situación de la rama de producción.

6.20 En respuesta a la observación de los Estados Unidos de que deberíamos explicar por qué el no haber establecido un programa de comercialización efectivo puede ser "otro factor" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, hemos añadido la opinión contraria de los Estados Unidos en la nota 269. Sin embargo, en esa nota también señalamos que el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias está abierto a cualquier otro tipo de "otros factores" que podrían ser pertinentes en determinado caso, y aclaramos que al mantener nuestra norma de examen, hemos evaluado la determinación formulada por la USITC con respecto a este factor conforme a sus propios términos, es decir, como una constatación con respecto a un posible "otro factor" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como fue identificado e investigado por la USITC. Tampoco vemos ninguna necesidad de modificar nuestro razonamiento o conclusión sobre este punto porque mantenemos la opinión de que la determinación de la USITC de que el no haber elaborado un programa de comercialización efectivo fue una *causa menos importante* de la amenaza de daño grave que las importaciones de carne de cordero *no* es equivalente a una determinación de que el no haber elaborado tal programa no contribuiría en *ninguna* medida apreciable a un probable empeoramiento de la situación de la rama de producción.

6.21 Con respecto a nuestras constataciones provisionales respecto de la reparación en el marco de los artículos 3 y 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos, en su solicitud de reexamen intermedio aducen que, en contra de nuestra caracterización que figura en la nota 267 del informe provisional, en su respuesta a nuestra pregunta 19 explicaron detalladamente la cuarta fase de su enfoque en cuatro partes empleado para determinar la compatibilidad de una medida con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los reclamantes objetan esta observación de los Estados Unidos y consideran que nuestra descripción de la argumentación estadounidense es exacta.

6.22 Los Estados Unidos también solicitan varias modificaciones en la sección VII.F.4 del informe provisional, sobre la reparación impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, en general con miras a aclarar i) que las partes acordaron que las cantidades contingentadas con arreglo a la recomendación de la mayoría relativa de la USITC y con arreglo a la medida aplicada por el Presidente de los Estados Unidos eran aproximadamente equivalentes (es decir, cuando se computa la diferencia entre el peso en canal y el peso de la carne) y que su discrepancia se limitaba al efecto de restricción del comercio de los tipos arancelarios dentro de contingente y fuera de contingente; ii) que la recomendación de la mayoría relativa, si bien constituye en virtud de la legislación estadounidense la recomendación de la USITC, no es jurídicamente vinculante y iii) que los Estados Unidos proporcionaron en el curso de las actuaciones de este Grupo Especial algunas explicaciones de por qué creen que la medida es compatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, si bien admiten que no publicaron estas explicaciones en el momento en que se efectuó la determinación. Los reclamantes, en sus observaciones sobre la solicitud de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, alegan, fundamentalmente, que las explicaciones de la medida proporcionadas por los Estados Unidos durante el curso de la diferencia eran justificaciones *ex post* que, en su opinión, no cumplen los requisitos de los artículos 3 y 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

6.23 Hemos considerado las observaciones de las partes y tras reflexionar hemos decidido que nuestras constataciones provisionales con respecto a los artículos 3 y 5 no son necesarias para asegurar una solución positiva de esta diferencia. Por consiguiente hemos suprimido la sección VII.F del informe provisional y simplemente hemos dejado constancia, en el párrafo 7.280, de nuestra decisión de ejercer la economía procesal por las razones siguientes. Habida cuenta de nuestras constataciones con respecto a la definición de rama de producción nacional, amenaza de daño grave y relación de causalidad, no es necesario que nos ocupemos de la cuestión de la reparación. Esto quedó claro en la nota 271 del informe provisional, donde se observó que nuestras constataciones con respecto al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de cualquier modo, estaban basadas en la hipótesis (*arguendo*) de que las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la rama de producción nacional, la amenaza de daño grave y la relación de causalidad habían sido cumplidas. Por lo tanto, incluso sin formular constataciones en relación con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, estimamos que las constataciones que hemos hecho con respecto a otras alegaciones son suficientes para solucionar esta diferencia.

VII. CUESTIONES SUSTANTIVAS

A. NORMA DE EXAMEN

7.1 Recordamos que para atenernos a nuestro mandato al examinar las alegaciones formuladas en el presente caso debemos observar la norma de examen correcta. Consideramos que las constataciones y conclusiones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* son particularmente pertinentes a la cuestión de la norma de examen apropiada en una diferencia en materia de salvaguardias. El Grupo Especial, al examinar la constatación de las autoridades argentinas en el sentido de que había habido, junto con un daño grave efectivo, una amenaza del mismo, constató que "cualquier determinación de la existencia de amenaza debe estar apoyada por

pruebas concretas y análisis adecuados".[53] En la apelación, el Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial había procedido correctamente al examinar los detalles de la *determinación* en materia de salvaguardias y que las autoridades competentes habían *explicado de manera adecuada* cómo esos factores confirmaban la determinación realizada. El Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> "con respecto a su *aplicación* de la norma de examen, no creemos que el Grupo Especial llevara a cabo un examen *de novo* de las pruebas, o que sustituyera el análisis y el juicio de las autoridades argentinas por los suyos. Más bien, el Grupo Especial examinó si, conforme a lo requerido por el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades argentinas habían tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas. Más aún, consideramos que el Grupo Especial, lejos de no asumir su responsabilidad, estaba simplemente cumpliendo la responsabilidad que le incumbía con arreglo al artículo 11 del ESD al adoptar el enfoque utilizado. Para determinar si la investigación de las salvaguardias y de la medida de salvaguardia resultante aplicada por la Argentina era compatible con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades argentinas habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación."[54]

7.2 Siguiendo estas pautas, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* puso de relieve que su tarea consistía en "examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales *en la época de la investigación*, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y de las pruebas que ha reunido".[55]

7.3 Por tanto, concluimos que la norma de examen aplicable en las diferencias en materia de salvaguardia que se enuncia *supra*, nos exige abstenernos de realizar un examen *de novo* de las pruebas reflejadas en el informe publicado por las autoridades nacionales competentes. Nuestra tarea se limita a examinar la determinación formulada por la USITC y a examinar si el informe publicado proporciona una explicación suficiente de la forma en que los hechos, en conjunto, apoyan la determinación de la USITC de la existencia de una amenaza.

B. LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

1. Análisis interpretativo general del artículo XIX del GATT de 1994

a) Introducción

7.4 Australia y Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos infringen el artículo XIX del GATT porque las medidas de salvaguardia se impusieron a pesar de que el aumento de las

---

[53] Informe del Grupo Especial sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (reclamación presentada por las Comunidades Europeas), adoptado el 12 de enero de 2000 (WT/DS121/R) párrafo 8.285 (sin cursivas en el original).

[54] Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 121 (el subrayado es nuestro; las cursivas figuran en el original).

[55] Informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.55.

importaciones no resultaba de la evolución imprevista de las circunstancias. Según los reclamantes, los aumentos de las importaciones obedecían en gran parte a la disminución de la producción estadounidense como consecuencia de la eliminación de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana, diminución que podía y debería haber sido prevista por los Estados Unidos.

7.5 Los Estados Unidos sostienen que i) el cambio en la composición por productos de las importaciones, de carne congelada a carne fresca/refrigerada y ii) el aumento en el tamaño de los cortes de carne de cordero importada no fueron circunstancias imprevistas en el sentido del artículo XIX del GATT.

7.6 Los reclamantes alegan que en el informe que ha publicado la USITC no hay ninguna indicación de que se haya considerado separadamente la "evolución imprevista de las circunstancias", y que las referencias a cambios en la composición por productos y al mayor tamaño de los cortes figuran en secciones de ese informe que se refieren a otros temas.

7.7 Los Estados Unidos responden que ni el artículo XIX del GATT ni el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen un requisito específico de publicación con respecto al examen de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Para los Estados Unidos es por lo tanto suficiente demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias cuando se presenta una impugnación ante un grupo especial de la OMC, siempre que las autoridades nacionales competentes hayan considerado las circunstancias fácticas pertinentes en el momento de la determinación y que tal consideración pueda discernirse de la lectura del informe publicado por la USITC.

7.8 El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT titulado "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados" dice lo siguiente:

> "Si, como consecuencia de *la evolución imprevista de las circunstancias* y por *efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo*, las importaciones de un producto en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicho Miembro podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión." (Sin cursivas en el original.)

7.9 Este artículo, por lo tanto, establece los criterios de i) la "evolución imprevista de las circunstancias" y ii) el "efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo", además de las condiciones para la imposición de medidas de salvaguardia tal como las define en detalle el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

b) Relación entre el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias

7.10 En las diferencias sustanciadas en la OMC sobre *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación determinó que las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y del artículo XIX del GATT se aplican en forma *acumulativa*:

> "El artículo 1 declara que la finalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es establecer 'normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas *las medidas previstas en* el artículo XIX del GATT de 1994' (las cursivas son nuestras). El significado corriente de los términos del párrafo 1 a) del artículo 11 -'a menos que

> tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo'- es que cualquier medida de salvaguardia *debe ser conforme* con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 *y* con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, toda medida de salvaguardia[56] impuesta después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse *tanto* a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias como* a las del artículo XIX del GATT de 1994."[57]

7.11 Por tanto, el Órgano de Apelación rechazó expresamente la idea de que las prescripciones del artículo XIX del GATT que no están reflejadas en el Acuerdo sobre Salvaguardias podrían haber quedado derogadas por las prescripciones de este último, y subrayó que es necesario dar sentido y efecto a todas las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT.

7.12 Con respecto al criterio expresado en la frase "como consecuencia … y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo", el Órgano de Apelación opinó que esta frase significa solamente que hay que demostrar que, de hecho, el Miembro importador ha contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias pertinentes, respecto de determinado producto en cuestión, en este caso las concesiones respecto de la carne de cordero consolidadas por los Estados Unidos en su Lista arancelaria resultante de la Ronda Uruguay. Esta cuestión no es objeto de controversia entre las partes en el presente caso.

c) ¿El artículo XIX del GATT implica un enfoque en "dos fases" o en "una fase" con respecto a la relación de causalidad?

7.13 Las partes discrepan, no obstante, con respecto a si el aumento de las importaciones fue a consecuencia de la *evolución imprevista de las circunstancias* y amenazó causar un daño grave a la rama de producción nacional pertinente.

7.14 En nuestra opinión, los reclamantes interpretan que esta prescripción del párrafo 1 a) del artículo XIX implica un "enfoque en dos fases" con respecto a la relación de causalidad, en el sentido de que es necesario que exista una a) evolución imprevista de las circunstancias que b) lleve a un incremento súbito de las importaciones en condiciones tales que, a su vez, c) cause (una amenaza de) daño grave.[58]

---

[56] La nota 38, en el original, dice lo siguiente: "con excepción de las medidas de salvaguardia especial adoptadas de conformidad con el artículo 5 del *Acuerdo sobre la Agricultura* o del artículo 6 del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido*".

[57] Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 77.

[58] Observamos que Nueva Zelandia discrepa de la caracterización de su posición como si "impusiera un doble criterio respecto de la relación de causalidad", e indica en particular que no alega que la evolución imprevista de las circunstancias debe causar un aumento de las importaciones que a su vez cause daño grave o una amenaza de daño grave. En cambio, Nueva Zelandia afirma, su argumento es que "para cumplir la prescripción de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, los Estados Unidos deben señalar algunas circunstancias cuya evolución haya sido imprevista y que hayan hecho que las importaciones aumentaran en tal cantidad y se realizaran en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave". (Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-9, párrafo 2.12.)

7.15 Los Estados Unidos rechazan tal enfoque en dos fases con respecto a la relación de causalidad sosteniendo que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias", que figura en el artículo XIX del GATT, está vinculada gramaticalmente no sólo al aumento de las importaciones "en tal cantidad", sino también "en condiciones tales".

7.16 No encontramos, en el sentido corriente del texto del artículo XIX del GATT, un fundamento para lo que consideramos como un "enfoque en dos fases con respecto a la relación de causalidad" implícito en los argumentos de los reclamantes. La frase relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias", que figura en el párrafo 1 del artículo XIX, está vinculada gramaticalmente tanto a los términos "han aumentado en tal cantidad" cuanto a los términos "en condiciones tales". Consideramos que esta estructura, en lugar de implicar un enfoque en dos fases, significa que, si bien la "evolución imprevista de las circunstancias" se diferencia del aumento de las importaciones *per se*, puede resultar suficiente para demostrar la existencia de esta "circunstancia fáctica", el hecho de que "la evolución imprevista de las circunstancias" haya dado lugar a que las importaciones se realicen "en condiciones tales" y en tal cantidad que causen o amenacen causar un daño grave.[59] Observamos que el Órgano de Apelación también se refirió a "la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales".[60]

d) ¿Qué es una "evolución imprevista de las circunstancias"?

7.17 La cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" a tenor del artículo XIX del GATT fue examinada por primera vez en el *Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria en virtud del artículo XIX del GATT* (1951)[61] (el caso de los "*Sombreros de fieltro*") al amparo del GATT de 1947, y posteriormente en otras dos diferencias sustanciadas en la OMC, es decir, los asuntos *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*.

7.18 Con respecto al contenido de la obligación de examinar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* se refirió a este concepto como a una *circunstancia fáctica* que ha de ser "*demostrada como una cuestión de hecho*":

> "La primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX -'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 [...]'- es una frase que, en nuestra opinión, depende gramaticalmente de la expresión verbal 'las importaciones […] han aumentado' de la segunda parte de ese párrafo. Aunque no consideramos que la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX establezca *condiciones* independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, adicionales a las establecidas en la segunda parte de ese párrafo, estimamos que describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe

[59] Observamos en este contexto la declaración del Órgano de Apelación de que "[e]l principio de *in dubio mitius* se aplica para interpretar los tratados, por deferencia a los Estados soberanos". *Véase* el informe del Órgano de Apelación en *CE - Hormonas*, nota 154 al párrafo 165.

[60] Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84 (sin cursivas en el original).

[61] GATT/CP/106, informe del Grupo de Trabajo adoptado el 22 de octubre de 1951, GATT/CP.6/SR.19.

> demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994."[62]

7.19 La declaración del Órgano de Apelación no elucida la diferencia entre una "*condición* independiente" y una "*circunstancia* fáctica". En nuestra opinión, podría interpretarse que este último término implica un umbral más bajo que el anterior. De cualquier modo, el Órgano de Apelación establece claramente, y las partes no lo objetan, que la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" constituye un requisito jurídico.

7.20 Pasamos a examinar las cuestiones relativas a *cuál* podría ser esa "evolución imprevista de las circunstancias" y a *cómo*, en la práctica (y en qué momento), el Miembro que aplique las medidas de salvaguardia ha de demostrar la existencia de esta circunstancia fáctica.

7.21 En *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación analizó qué es lo que hace que una "evolución de las circunstancias" sea "imprevista":

> "el diccionario define 'imprevista' (*unforesseable*), en particular en relación con una 'evolución de las circunstancias' como sinónimo de 'inesperada'. Por otra parte, el término 'imprevisible' (*unforeseeable*) se define en los diccionarios como 'impredecible' o 'que no puede ser previsto, predicho o anticipado'. En consecuencia, consideramos que el significado corriente de la expresión 'como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias' requiere que la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenaza causar un daño grave a los productores nacionales haya sido 'inesperada'." (No se reproduce la nota de pie de página.)[63]

7.22 Consideramos que la distinción hecha por el Órgano de Apelación entre *imprevisto e imprevisible* es importante. En nuestra opinión, el primer término implica un umbral inferior al segundo. Es decir, lo que puede ser imprevisto, como cuestión de hecho, en el sentido de inesperado por una persona física o jurídica determinada y en determinada situación puede, sin embargo, ser previsible o predecible en el sentido teórico de que puede anticiparse desde una perspectiva general, científica. Estimamos que el examen por el Grupo Especial de la determinación de un Miembro en materia de salvaguardias debe concentrarse en las circunstancias fácticas del caso que se examine, es decir, nosotros debemos considerar lo que ha sido "previsto" y lo que efectivamente no lo ha sido, en lugar de lo que podría o no haber sido teóricamente "previsible".

7.23 Con respecto al tipo de hechos o acontecimientos que pueden considerarse como "evolución imprevista de las circunstancias", consideramos pertinente el informe del Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro*. Este caso se originó en una reclamación presentada por Checoslovaquia en la que alegaba que los Estados Unidos, al retirar una concesión sobre sombreros y cascos de fieltro (de piel) para mujer, no cumplían las prescripciones del artículo XIX del GATT. Los miembros de ese Grupo de Trabajo acordaron (excepto los Estados Unidos) que debía interpretarse

---

[62] Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

[63] Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

> "que la expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' significaba una evolución acontecida *después* de haberse negociado la concesión arancelaria y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos."[64]

Los Miembros también convinieron en que "*el hecho de haber cambiado la moda no constituía una 'evolución imprevista de las circunstancias'* en el sentido del artículo XIX"[65], pero "que no era razonable esperar que las autoridades estadounidenses en 1947 pudiesen haber previsto los efectos de las circunstancias especiales que concurrían en este caso, y en particular *el grado en que la evolución de la moda había afectado a la situación de la competencia,* por lo que podía considerarse que se cumplía la condición exigida en el artículo XIX en el sentido de que el aumento de las importaciones fuese atribuible a la evolución imprevista de las circunstancias y al efecto de las concesiones arancelarias".[66] (Sin cursivas en el original.)

7.24 Por lo tanto, si bien el Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro* no consideró que la evolución de la moda en el tiempo era una "evolución imprevista de las circunstancias" *per se*, admitió sin embargo que la escala en que se produjo ese cambio particular de la moda y su duración, así como el grado de su impacto en la situación de la competencia, en ese caso fueron *imprevistos*. En otras palabras, los cambios de la moda en general son *previsibles* ("el cambio es la ley de la moda"[67]), pero la medida en que tuvo lugar el cambio de la moda en el mercado estadounidense para los sombreros de fieltro para mujer (y cascos para sombreros) fue *imprevista*.

e) ¿Ha llegado la autoridad nacional competente a una conclusión fundamentada con respecto a la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias"?

7.25 En esta diferencia, una alegación importante de Nueva Zelandia y Australia es que los Estados Unidos tal vez no pueden cumplir las prescripciones del artículo XIX del GATT porque en el informe publicado por la USITC no se considera expresamente la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias".

7.26 Los Estados Unidos sostienen que no hay ninguna disposición del artículo XIX del GATT que exija que se publique una consideración de la "evolución imprevista de las circunstancias" en el momento en que se formule la determinación, y que las prescripciones del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de publicación tampoco incluyen un examen de la "evolución imprevista de las circunstancias". Los Estados Unidos aducen que la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" cuando se ha presentado una impugnación en un procedimiento de solución de diferencias es suficiente. A este respecto, los Estados Unidos señalan dos elementos fácticos que se reflejan en el informe que la USITC publicó en el momento en que se formuló la determinación, a saber i) un cambio en la composición por productos de las importaciones, de carne de cordero congelada a carne de cordero fresca/refrigerada, y ii) un aumento del tamaño de los cortes de la carne importada, factores ambos que aumentaron la similitud del producto importado

[64] GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951, GATT/CP.6/SR.19, párrafo 9, (texto en español extraído del Índice Analítico).

[65] *Ibidem*, párrafo 11.

[66] *Ibidem*, párrafo 12.

[67] *Ibidem*, párrafo 10.

con el producto nacional y, por lo tanto, según los Estados Unidos, intensificaron la competencia de los productos importados en una forma que cambió profundamente el mercado estadounidense. En opinión de los Estados Unidos, los cambios en la composición por productos de las importaciones y en el tamaño de los productos importados constituyen una evolución que no previeron ni pudieron prever. Por tanto alegan haber demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y cumplido las prescripciones del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

7.27 Observamos al principio que el artículo XIX del GATT implica que el cumplimiento de las tres condiciones principales (que han de reunirse para que la imposición de una medida de salvaguardia esté permitida con arreglo al Acuerdo) ha de ser el "resultado" de, entre otras cosas, una "evolución imprevista de las circunstancias". Esta estructura semántica del artículo XIX sugiere que la *demostración* de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" debe basarse en pruebas fácticas que la autoridad competente haya tenido ante sí *en el momento* en que llevó a cabo la investigación y que haya considerado antes de formular la determinación de aplicar una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos, si bien objetan la existencia de un requisito de publicación, parecen aceptar que la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" previa impugnación en un procedimiento de solución de diferencias ha de basarse en pruebas *del momento* en que fue formulada la determinación en materia de salvaguardias.

7.28 Observamos además que el artículo XIX del GATT no contiene ninguna prescripción expresa de publicación con respecto a la consideración de la "evolución imprevista de las circunstancias". De hecho, en cuanto al suministro de información, el artículo XIX sólo exige que el Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia notifique la medida propuesta a los demás Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate. En cualquier caso, a nuestro juicio, es importante distinguir entre la ausencia de un requisito de publicación de una consideración/constatación explícita con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias" como tal y el requisito de examinar la información contenida en el expediente de la investigación en materia de salvaguardias como prueba de la existencia de circunstancias que las autoridades competentes consideraron que registraban una "evolución imprevista ".

7.29 Sin embargo, estimamos que la ausencia en el artículo XIX del GATT de una prescripción específica con respecto a la publicación relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" ha de considerarse en el contexto de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluso el párrafo 1 del artículo 3, las que deben ser interpretadas en forma acumulativa con el artículo XIX. En particular, el párrafo 1 del artículo 3 dispone, entre otras cosas, que:

> "... Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre *todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho*." (sin cursivas en el original)

Por tanto, la prescripción que contiene esta disposición se expresa en términos muy amplios. Las "constataciones y conclusiones fundamentadas" de las autoridades competentes deben formularse sobre *todas* las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho y no sobre *algunas* o *determinadas* cuestiones de hecho y de derecho.[68] Dado que el párrafo 1 del artículo XIX del GATT establece

[68] Observamos en este contexto que ninguna de las partes objeta que el informe publicado deba contener constataciones con respecto a las principales *condiciones* para la imposición lícita de medidas de salvaguardia (es decir i) el aumento de las importaciones, ii) la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, iii) una relación de causalidad entre ambos) y también con respecto a otras cuestiones (por ejemplo, la definición de los productos similares o directamente competidores pertinentes y de la rama de producción

claramente que la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" está interrelacionada con las condiciones básicas para la aplicación de una medida de salvaguardia, concluimos que el párrafo 1 del artículo XIX, leído en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, implica que debe deducirse con claridad del informe publicado que las autoridades investigadoras examinaron la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y llegaron a ese respecto a una conclusión fundamentada.

7.30 Observamos que nuestra interpretación del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, leído en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, es compatible con las constataciones del informe del Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro*. En ese caso, el expediente de la investigación nacional no contenía una constatación separada sobre la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". No obstante, el Grupo de Trabajo aceptó que el examen realizado por la autoridad competente del grado en que había cambiado la moda y su repercusión sobre la situación de competencia, tal como se discernía de la determinación publicada por la autoridad, constituía una prueba suficiente de que los Estados Unidos habían considerado a ese cambio como una evolución imprevista de las circunstancias. Observamos que en *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con la interpretación de la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" que hizo el Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro*.

7.31 Sobre la base de las consideraciones precedentes, concluimos 1) que el párrafo 1 del artículo XIX del GATT no exige que se adopte con respecto a la relación de causalidad un enfoque en "dos fases", es decir, que la "evolución imprevista de las circunstancias" puede consistir en cambios imprevistos en las condiciones de competencia que den lugar a un aumento de las importaciones que cause o amenace causar un daño grave; y 2) que el párrafo 1 del artículo XIX del GATT, leído en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, exige que la autoridad nacional competente, en su determinación, llegue a una conclusión demostrando la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT. En nuestra opinión, esta prescripción sustantiva del párrafo 1 del artículo XIX del GATT podría cumplirse incluso si la conclusión en cuestión no utilizara los términos precisos de "evolución imprevista de las circunstancias". Sin embargo, independientemente de la forma en que se formule una conclusión de esa índole en la determinación de la autoridad nacional, es necesario que haya una conclusión que indique claramente que han tenido lugar en el mercado cambios que no habían sido previstos, y que estos cambios dieron lugar a una situación en la que el aumento de las importaciones causaba o amenazaba causar un daño grave.

2. Examen de la "evolución imprevista de las circunstancias" en este caso

7.32 En la presente diferencia, los Estados Unidos presentan fundamentalmente dos elementos fácticos como "evolución imprevista de las circunstancias", como consecuencia de los cuales las importaciones de carne de cordero habían aumentado en tal cantidad y se realizaban en condiciones tales que amenazaban causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores: i) la modificación de la composición por productos de las importaciones, de carne de cordero congelada a carne de cordero fresca/refrigerada y ii) la modificación del tamaño de los cortes de la carne de cordero importada.

---

nacional pertinente), aunque estas condiciones no se mencionen en términos expresos en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.33 A la luz de la constatación que expusimos *supra*, es decir, que la autoridad competente debería llegar a una conclusión con respecto a la existencia, como cuestión de hecho, de una evolución imprevista de las circunstancias, debemos examinar en primer lugar si los Estados Unidos han llegado a una conclusión de esa índole con respecto a la modificación de la composición por productos y/o a la modificación del tamaño de los cortes del cordero importado. De conformidad con nuestra norma de examen, circunscribiremos nuestra consideración de esta cuestión a la determinación y al informe de la USITC.[69]

7.34 Los Estados Unidos aducen que al final del período objeto de la investigación tuvo lugar un desplazamiento en la composición por productos de las importaciones, de la carne de cordero congelada a la carne de cordero refrigerada/fresca, y que este cambio incrementó la competencia entre la carne de cordero nacional y la importada y constituyó una "evolución imprevista de las circunstancias". Por tanto, los Estados Unidos sostienen que pudieron imponer una medida de salvaguardia compatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión de los Estados Unidos, a tenor del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del párrafo 1 del artículo XIX, el desplazamiento en la composición por productos indicaba una evolución imprevista de las "condiciones" en las que las importaciones, cuyo número había aumentado, ingresaban a los Estados Unidos.

7.35 Con respecto al fondo del argumento, los reclamantes no objetan, como cuestión de hecho, que la composición por productos de las importaciones se haya ido desplazando de la carne de cordero congelada a la carne de cordero refrigerada/fresca. En cambio, aducen en primer lugar que el aumento de las importaciones o la composición de esas importaciones, por sí solos, no podían constituir una evolución imprevista de las circunstancias porque el aumento de las importaciones tenía que ser consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias. Como se indicó *supra*, no consideramos que sea necesario adoptar tal enfoque en dos fases respecto de la relación de causalidad, y por lo tanto no continuaremos examinando esta cuestión.

7.36 La segunda línea argumental de los reclamantes es que el desplazamiento verificado en la composición por productos no fue imprevisto para los Estados Unidos i) porque fue una evolución a largo plazo, que ya había comenzado antes de que comenzara el período de investigación en 1993, así como antes de que se hicieran las concesiones arancelarias pertinentes, en 1994/95, y también ii) porque la parte correspondiente a las importaciones de carne refrigerada/fresca seguía siendo una proporción menor de la totalidad de las importaciones, incluso en los años más recientes.

7.37 Debemos examinar por tanto si la USITC demostró, como cuestión de hecho, que la composición por productos de las importaciones constituyó una evolución de las condiciones en que las importaciones ingresaban a los Estados Unidos que había sido para éstos imprevista o inesperada en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

7.38 Según las estadísticas que figuran en el informe de la USITC parece que las importaciones de carne de cordero fresca/refrigerada fueron relativamente reducidas durante la primera parte del período objeto de la investigación. En particular, el informe demuestra que gran parte del aumento de las importaciones registrado entre 1995-1997 se verificó en la carne de cordero fresca y refrigerada (es decir, un aumento del 101 por ciento, frente al 11 por ciento correspondiente al producto congelado), pero que la carne de cordero congelada seguía representando el 65 por ciento del total de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia durante todo el

[69] Observamos aquí que los Estados Unidos no han aducido que deberíamos considerar cualquier otro documento o prueba al examinar esta cuestión, ni tampoco lo han ofrecido.

período objeto de la investigación. Por tanto observamos que durante 1997 y el período considerado de 1998, la parte correspondiente a la carne de cordero fresca/refrigerada había aumentado al 35 por ciento del total de las importaciones. En nuestra opinión, esto constituye una proporción significativa de dicho total. Además, la composición de las importaciones cambió rápidamente durante la última parte del período objeto de la investigación, es decir, después de que se hicieran las concesiones arancelarias pertinentes con respecto a la carne de cordero al término de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

7.39 Sin embargo, los Estados Unidos no identifican en el informe publicado de la USITC ninguna conclusión en el sentido de que el cambio en la composición por productos constituyera una evolución que tuviese un efecto profundo en el mercado estadounidense de carne de cordero[70], ni que dicho cambio haya sido imprevisto. De hecho, la determinación de la USITC examina el cambio en la composición por productos en los contextos del "producto similar" y las "condiciones de competencia", y se limita a describir en términos fácticos el acontecimiento de tal cambio. En la sección "producto similar", la determinación dice lo siguiente:

> Constatamos que las diferencias entre la carne de cordero importada y la nacional alegadas por los declarantes, en la medida en que existen, son limitadas. Aunque la mayor parte de la carne de cordero nacional casi siempre ha sido vendida como fresca o refrigerada, mientras que la carne de cordero importada fue vendida en forma congelada, la carne de cordero importada entra cada vez más como carne fresca o refrigerada. Por lo tanto, la carne de cordero nacional y la importada se venden en gran medida en la misma forma. La mayoría de los declarantes (10 de 16) que respondieron al cuestionario que dirigió a los compradores la Comisión comunicaron que las calidades, cortes y tamaños enumerados en la encuesta podían obtenerse tanto de fuentes nacionales como de los importadores.[71]

7.40 En la sección relativa a las "condiciones de competencia" también se examina en forma meramente descriptiva la cuestión de la modificación de la composición por productos, que no se caracteriza ni como imprevista ni como inesperada, ni de ninguna otra forma, y parece que se considera solamente el grado de sustituibilidad entre la carne de cordero importada y la nacional:

> Consideramos que la carne de cordero importada y la nacional pueden, hasta cierto punto, sustituirse entre sí. Aunque los declarantes adujeron que la carne de cordero importada podía distinguirse de la carne de cordero nacional en cuanto a su tamaño, gusto y regularidad de calidad y suministro, el expediente indica que los productos importados y los nacionales en realidad se hicieron más similares durante el período objeto de la investigación. Tradicionalmente casi toda la carne de cordero nacional vendida en el mercado interno era fresca o refrigerada, y la mayoría de la carne de cordero importada era congelada. Sin embargo, gran parte del aumento de las importaciones que tuvo lugar entre 1995 y 1997 consistió en carne de cordero fresca o refrigerada, la que aumentó en un 101 por ciento durante ese período, frente al 11 por ciento de las importaciones de carne de cordero congelada. Además, los

[70] Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 1 c) del Grupo Especial (Anexo 3-7): "El cambio en la composición por productos de las importaciones … afectó profundamente a las condiciones del mercado estadounidense."

[71] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-11.

> exportadores extranjeros estiman que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistirá en carne de cordero fresca y refrigerada.[72]

7.41 Asimismo, el segundo de los elementos fácticos postulado por los Estados Unidos como una evolución imprevista, es decir, el aumento en el tamaño de los cortes de la carne importada durante el período objeto de la investigación, se examina en la sección del informe de la USITC sobre "condiciones de competencia", que contiene la declaración siguiente:

> Además, hay pruebas de que los cortes importados se han ido haciendo de mayor tamaño y más comparables con los cortes nacionales.[73]

7.42 Si bien las estadísticas indicadas *supra* y contenidas en el informe de la USITC pueden sugerir que la Comisión consideró estos cambios como una evolución imprevista de las circunstancias, también es evidente que las declaraciones de la USITC citadas *supra* con respecto al grado de similitud y de sustituibilidad de los productos nacionales e importados[74] no constituyen una *conclusión* de que el desplazamiento en la composición por productos o el aumento en el tamaño de los cortes constituyó un cambio imprevisto que creó condiciones en las que el aumento de las importaciones causaba o amenazaba causar un daño grave. Por consiguiente, en nuestra opinión, normalmente no se podría, a partir de las declaraciones expuestas, llegar a la conclusión de que la USITC demostró, como cuestión de hecho, que el cambio en la composición por productos o el aumento en el tamaño de los cortes fue una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

7.43 Por lo tanto, opinamos que estas declaraciones de la USITC con respecto al cambio en la composición por productos o al aumento en el tamaño de los cortes constituyen aparentemente simples declaraciones descriptivas, y no pueden interpretarse como una conclusión en lo que respecta a la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

b) Constatación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias"

7.44 A la luz de lo precedente, concluimos que el informe de la USITC no contiene ninguna conclusión en el sentido de que el cambio en la composición por productos o el aumento en el tamaño de los cortes fue una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT. Habida cuenta de esto, no necesitamos considerar si una conclusión de este tipo fue "fundamentada" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[72] *Ibidem*, I-22 y 23.

[73] *Ibidem*.

[74] Observamos que la sección del informe de la USITC relativa a la reparación hace dos referencias adicionales al desplazamiento de las importaciones hacia carne de cordero fresca/refrigerada. (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-30 y I-31). Dado que estas referencias se hacen en el contexto de la reparación, que la USITC examinó en una audiencia separada que tuvo lugar varias semanas después de que hubo llegado a su determinación sobre la existencia de daño y de relación de causalidad, no son pertinentes para considerar si la determinación de la existencia de daño/relación de causalidad contiene una conclusión con respecto a la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

7.45 Por consiguiente constatamos que los Estados Unidos no han demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, conforme a lo exigido en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

C. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

1. Introducción

7.46 En su investigación en materia de salvaguardias con respecto a la carne de cordero importada, la USITC definió al producto producido en el país que era "similar" a las importaciones en cuestión como carne de cordero. Los declarantes en la investigación no objetaron que la carne de cordero producida en los Estados Unidos era "similar" a la carne de cordero importada[75], pero adujeron que los corderos en pie no son "similares" a la carne de cordero. Al evaluar la situación de la rama de producción nacional que produce el producto similar, la USITC incluyó en la misma a los criadores y a los establecimientos de engorde de corderos en pie, por una parte, y a los mataderos y plantas de despiece, por otra, porque conforme al enfoque que había adoptado, todos ellos son *productores* de carne de cordero.

7.47 Australia y Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la USITC incluyó a los productores de materias primas e insumos -es decir, criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie- como productores de carne de cordero. A juicio de los reclamantes, el párrafo 1 c) del artículo 4 exige que solamente se considere que los productores del producto similar, no los productores de materias primas e insumos, constituyen la rama de producción nacional que produce un producto similar. Por tanto, según los reclamantes, la rama de producción que produce el producto similar debería haberse limitado a los mataderos y las plantas de despiece de cordero, dado que los corderos en pie no son "similares" a la carne de cordero.[76] En la alternativa, Australia y Nueva Zelandia aducen que incluso si el cordero en pie hubiese sido definido por la USITC como un producto "directamente competidor" con respecto a la carne de cordero, una definición de esa índole no podría haber sido jurídicamente sostenible. En este contexto, citan casos anteriores, en particular los planteados en el marco del artículo III del GATT, en los que se ha abordado la cuestión de los productos directamente competidores.[77]

2. Antecedentes

7.48 La disposición de los Estados Unidos en materia de salvaguardias, el artículo 202(c)(6)(A)(i) de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974[78], define la expresión "rama de producción nacional" en una forma prácticamente idéntica al texto pertinente del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a saber:

---

[75] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-11.

[76] *Véase*, Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, sección VII.G.2(a).

[77] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafos 7.42-7.49, Primera comunicación escrita de Australia, Anexo 1-1, párrafo 113.

[78] 19 U.S.C. 2252(b).

> "el *conjunto de los productores* de los productos similares o *directamente competidores*, o aquellos productores cuya *producción conjunta* de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de dicho producto".

7.49 En la investigación sobre la carne de cordero, la USITC explicó el enfoque que adoptaba en las investigaciones en materia de salvaguardias al identificar el *conjunto de productores* de un producto objeto de la investigación en los siguientes términos:

> En la mayoría de los casos en materia de salvaguardias intervienen empresas y trabajadores que producen un producto en *la misma fase* de producción que el producto importado. Sin embargo, en algunos casos una parte significativa del valor del producto es incorporado por empresas y trabajadores de una *etapa anterior* de la elaboración, y éstos no han sido los que han presentado la propuesta principal ni los que han apoyado firmemente la adopción de una medida. Durante años, en general, la Comisión ha adoptado un enfoque similar al desarrollado, y más adelante codificado, en el título VII [disposiciones en materia de derechos antidumping y compensatorios]. Con arreglo a ese enfoque, la *Comisión incluye a los productores del producto sin elaborar en la rama de producción que produce el producto elaborado*, si constata que:
>
> 1) existe una *línea de producción continua* desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado; y
>
> 2) existe una *coincidencia sustancial de intereses económicos* entre los criadores y los elaboradores. [79] (No se reproducen las notas de pie de página, sin cursivas en el original.)

7.50 En el caso que se examina, la USITC constató que se cumplían estos criterios. Constató en particular, sobre la base de los mismos, que los productores nacionales de carne de cordero eran los criadores y establecimientos de engorde de corderos *en pie*, así como los mataderos y las plantas de despiece que operaban con la *carne de cordero* porque:

> Las pruebas demuestran claramente la existencia de una *línea de producción continua* desde el producto sin elaborar, corderos en pie, hasta el producto elaborado, carne de cordero.
>
> También hay pruebas de una *coincidencia de intereses económicos* entre los criadores y los elaboradores de cordero. El valor añadido por los criadores y los establecimientos de engorde (es decir, el valor de los corderos vivos listos para el sacrificio) representa el 88 por ciento del costo de venta al por mayor de la carne de cordero. Cabe, por consiguiente considerar a los mataderos y las plantas de despiece principalmente como *elaboradores de productos acabados cuyo valor* [8 por ciento] ya ha sido creado *en su mayor parte* por los criadores y los establecimientos de engorde. Las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece, por lo tanto, se ven muy afectadas por la oferta y la calidad de los corderos vivos producidos por los

[79] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-12.

> criadores y los establecimientos de engorde.[80] (No se reproduce la nota de pie de página, sin cursivas en el original.)

7.51 La USITC declaró además, con respecto a su constatación de una "coincidencia de intereses económicos", que había pruebas de cierto grado de integración vertical (es decir, algunos criadores se ocupaban tanto del engorde como del sacrificio de los corderos) y pruebas de que "el precio de la carne de cordero repercute de manera análoga en los cuatro sectores de la rama de producción (esto significa que, cuando las cosas le van bien a los elaboradores también se benefician los criadores y los establecimientos de engorde, pero cuando los elaboradores se encuentran con una baja de precios, transfieren la baja a los establecimientos de engorde, y éstos a los criadores, con lo que todos sufren en cierto grado)".[81]

3. Argumentos de las partes

a) Australia y Nueva Zelandia

7.52 Nueva Zelandia y Australia sostienen que la metodología adoptada por la USITC al definir la rama de producción nacional (es decir, una línea de producción continua y una coincidencia de intereses económicos) no tiene ningún fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Afirman que a los efectos de una investigación en materia de salvaguardias, la determinación de lo que constituye la "rama de producción nacional" debe analizar si los productores en cuestión *producen* un "producto" que es "similar o directamente competidor" respecto de la carne de cordero importada. Esto significa que la determinación de lo que constituye un producto similar o directamente competidor guía la determinación de los productores que constituyen la rama de producción que produce ese producto. Por tanto, los criadores y los establecimientos de engorde de los *corderos en pie* solamente podrían entrar en esta definición si los *corderos en pie* que ellos producen se consideraran un producto "similar o directamente competidor" respecto de la *carne de cordero*.[82] Para los reclamantes, el hecho de que los Estados Unidos hayan utilizado casi siempre un enfoque alternativo carece de importancia.[83]

7.53 Por tanto, los reclamantes aducen, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen que se formule una determinación que establezca cuál es la rama de producción que produce un producto "similar o directamente competidor" respecto de la carne de cordero importada. Sostienen que, por el contrario, los Estados Unidos han aplicado un criterio para determinar lo que constituye la clase abstracta del "conjunto de productores". En su opinión, el término que califica, "conjunto", define los productores comprendidos en la rama de producción y no el ámbito de la rama de producción en sí misma.[84]

7.54 Los reclamantes señalan además casos anteriores de solución de diferencias en los que, según aducen, se ha rechazado sistemáticamente la idea de que la determinación de lo que constituye la rama

---

[80] *Ibidem*, I-13.

[81] *Ibidem*, I-14.

[82] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.41.

[83] Declaración oral de Nueva Zelandia, Primera reunión del Grupo Especial, Anexo 2-5, párrafo 30.

[84] *Ibidem*, párrafos 27 a 29.

de producción pertinente debería formularse sobre la base de cierta idea de integración vertical.[85] A este respecto, los reclamantes se apoyan principalmente en los informes del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas* ("*Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*")[86] y el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE* ("*Canadá - Carne vacuna para manufactura*").[87]

7.55 En la alternativa, los reclamantes alegan en contra del argumento de los Estados Unidos que, como cuestión fáctica, existe una integración extensa entre empresas que intervienen en distintas etapas de la línea de producción continua. En su opinión, la mayor parte de la integración constatada efectivamente por la USITC tenía lugar entre criadores y establecimientos de engorde, por una parte, y mataderos y plantas de despiece, por otra, y hay pocas pruebas, si alguna, de empresas que críen corderos en pie y se ocupen de operaciones propias de los mataderos.[88] Por consiguiente, los reclamantes rechazan el argumento de los Estados Unidos de que la rama de producción esté tan fuertemente integrada que no sea posible separar los respectivos sectores del proceso de producción.[89]

b) Estados Unidos

7.56 Los Estados Unidos analizan desde otro ángulo si la definición de la USITC de la "rama de producción nacional" es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Alegan que lo que se debe considerar no es si los corderos en pie constituyen productos "similares o directamente competidores" respecto de la carne de cordero, sino si la mayoría de la USITC constató correctamente que se puede considerar que los criadores, establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece *producen* el producto similar, es decir, carne de cordero. En la alternativa, los Estados Unidos sostienen que de cualquier forma, la USITC habría llegado a las mismas conclusiones con respecto a la amenaza de daño grave y la relación de causalidad si hubiese circunscrito la rama de producción a los mataderos y plantas de despiece de cordero.[90]

---

[85] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-9, párrafo 3.4.

[86] Adoptado por el Comité SMC el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39S/507.

[87] No ha sido adoptado, SCM/85, de fecha 13 de octubre de 1987.

[88] Respuestas de Nueva Zelandia a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, Anexo 2-8, respuesta a la pregunta 5.

[89] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 73.

[90] Declaración final de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, Anexo 3-5, párrafo 14. Observamos a este respecto que la nota 61 de la determinación de la USITC (Prueba documental EE.UU.-1, I-16) indica lo siguiente: "constatamos que todos los sectores demuestran la existencia de una amenaza de daño grave", sin más detalles. No se sabe con claridad si en esta declaración la USITC pretende equiparar una constatación de que hubo "pruebas" de una amenaza de daño con respecto a todos los sectores a una constatación hipotética de que todos los sectores individualmente fueron amenazados de un daño grave. Incluso si esto es lo que quería decir la USITC, no consideramos que tal declaración, contenida en un único fragmento de frase, sin ningún hecho ni explicación que la apoye, pueda considerarse que constituye una constatación formulada por la USITC de que todos los sectores de la rama de producción individualmente estaban amenazados de daño grave.

7.57 Los Estados Unidos observan que la USITC se apoyó en su propia práctica con respecto a los derechos antidumping y compensatorios al constatar que la "rama de producción nacional" que produce carne de cordero incluía a los *productores del producto sin elaborar*. Como se señaló *supra*, esta metodología considera si 1) existe una *línea de producción continua* desde la materia prima (es decir, carne de cordero en pie) hasta el producto elaborado (carne de cordero); y 2) existe una *coincidencia sustancial de intereses económicos* entre los productores de la materia prima (es decir, criadores y establecimientos de engorde) y los elaboradores (es decir, mataderos y plantas de despiece).

7.58 En apoyo de este enfoque, los Estados Unidos subrayan que los criadores y los establecimientos de engorde aportan conjuntamente el 88 por ciento, aproximadamente, del valor del precio de venta al por mayor de la carne de cordero. Alegan que si se limitara la definición de "productor" a quienes aportan sólo un valor añadido limitado hacia las fases finales de la producción se crearía una "*rama de producción nacional*" *definida artificialmente*, especialmente cuando existe una *integración vertical* extensa. Los Estados Unidos aducen que la adopción de un enfoque de ese tipo, artificialmente restringido, para definir la "rama de producción nacional" podría tener a su vez el efecto negativo de cerrar la posibilidad de adoptar una medida de salvaguardia en apoyo de los productores de productos sin elaborar, aun cuando fuese evidente que tales productores estuviesen sufriendo el daño grave, o la amenaza de daño grave, causados por importaciones de productos finales elaborados.[91]

7.59 Además, los Estados Unidos sostienen que cualquier intento de utilizar un enfoque más restringido para la delimitación de la "rama de producción nacional" resultaría difícil dado que la rama de producción de carne de cordero estadounidense "está integrada verticalmente de manera tal que es *prácticamente imposible* analizar cada sector de esa rama que produce carne de cordero centrándose en un solo sector por separado. … [La] imposibilidad de separar los sectores que producen el producto similar exige que la definición de la rama de producción nacional abarque los cuatro sectores que contribuyen a la producción del producto similar".[92] Los Estados Unidos se apoyan a este respecto en el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*[93] ("*Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos*"), donde se rechazó el argumento de que la industria de los transformadores en cuestión estaba estructurada de manera tal que se podían distinguir cuatro gamas de transformadores que debían haberse considerado por separado a efectos de la determinación de la existencia de daño y relación de causalidad.

7.60 Los Estados Unidos también sostienen que solamente aplican el enfoque adoptado por la USITC indicado *supra* en las investigaciones en las que estén involucrados "productos *agrícolas*

[91] Los Estados Unidos aducen en particular que "las medidas correctivas que se ocupasen únicamente de los efectos de las importaciones sobre un aspecto de una línea de producción continua resultarían inadecuadas para 'prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste', en términos del párrafo 1 del artículo 5, puesto que los ajustes realizados en un solo tramo de la línea de producción no aislarían a éste de los efectos que el aumento de las importaciones surtiese en otros tramos". (*Véase* la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 70.)

[92] *Ibidem*, párrafo 73.

[93] Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58.

elaborados".[94] Así lo demuestra el criterio aplicado por la USITC, que establece la necesidad de que exista una línea de producción continua, *desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado*. Los Estados Unidos concluyen que este criterio no "prevé simplemente una reparación que se concedería a los proveedores de insumos *en general* cuando experimentan un daño causado por las importaciones equivalente al que normalmente experimentan los productores de productos finales".[95]

7.61 Los Estados Unidos desestiman la pertinencia del informe del Grupo Especial del GATT que se ocupó del asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura*[96] porque aún no ha sido adoptado. Además, los Estados Unidos también distinguen de este caso el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, alegando que dicho Grupo Especial había decidido que los viticultores no formaban parte de la rama de producción nacional productora de vino porque la producción de uvas para vino *no estaba totalmente dedicada* a la producción de vino (en una investigación anterior la USITC constató que en la producción de vino se utilizaba tan sólo entre el 42 y el 55 por ciento de las uvas, y que había otros mercados importantes para éstas, por ejemplo, el de las uvas de mesa y el de las uvas pasas. En consecuencia, era posible identificar por separado la producción de uvas para vino y la producción de vino.

7.62 Los Estados Unidos afirman que, por el contrario, la fragmentación de la rama de producción de cordero es *sumamente* difícil porque los corderos estadounidenses son criados en una inmensa mayoría para la producción de carne y no para la producción de lana[97] y que los Estados Unidos no comercian corderos en pie. Además, a diferencia de las uvas para vino, que pasan por un proceso de tratamiento y fermentación antes del embotellamiento como vino, la carne de cordero sigue siendo fundamentalmente la misma durante la elaboración y nunca se transforma en un artículo diferente.[98]

4. Examen por el Grupo Especial

7.63 Las alegaciones de los reclamantes al amparo del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias plantean como cuestión básica si está permitida una interpretación amplia de esa disposición, como lo hacen los Estados Unidos, o si se requiere la interpretación restringida que propugnan los reclamantes. Al evaluar estas alegaciones, consideraremos detalladamente el texto de esta disposición, teniendo en cuenta informes de grupos especiales anteriores que se han ocupado de cuestiones similares, así como los antecedentes pertinentes de la negociación, con miras en particular a determinar si el texto puede apoyar la metodología aplicada por la USITC en lo que respecta a una "línea de producción continua" y a una "coincidencia de intereses económicos".

[94] Los Estados Unidos también alegan, sin embargo, que de hecho no limitan la aplicación de este criterio a los productos agrícolas elaborados, sino que podrían aplicarlo en cualquier situación en la que se cumplieran las dos condiciones.

[95] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 2 del Grupo Especial, Anexo 3-7, párrafo 28.

[96] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 72.

[97] *Ibidem*, párrafo 75.

[98] *Ibidem*, párrafo 74.

a) La definición de la "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.64 El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone, en la parte pertinente, que

> "se entenderá por 'rama de producción nacional' *el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores* que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya *producción conjunta* de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de *esos productos*." (sin cursivas en el original)

7.65 Recordamos que en este caso la USITC constató que había un "producto similar", la carne de cordero, y no formuló ninguna constatación con respecto a si los corderos en pie (o cualquier otro producto producido en el país) eran "directamente competidores" de la carne de cordero importada. Habida cuenta de que la USITC[99] solamente formuló una constatación con respecto al "producto similar" -la carne de cordero- la cuestión que se nos plantea es si la determinación amplia de la USITC de los *productores* de ese "producto similar" es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.66 Nos ocuparemos en primer lugar del sentido corriente de la parte pertinente del texto, es decir, la definición de rama de producción contenida en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias: "*el conjunto de los productores* de los productos *similares* o directamente competidores … o aquellos cuya *producción conjunta* de productos similares o directamente competidores constituya una *proporción importante* de la producción nacional total de esos productos". (sin cursivas en el original)

i) "Productores de los productos similares"

7.67 Consideramos que los elementos básicos de la definición de rama de producción contenida en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias están contenidos en la frase "productores de los productos similares o directamente competidores". Para nosotros, el sentido corriente de esta frase es evidente: los productores *de un artículo* son aquellos que producen *ese* artículo. Es decir, la determinación de la rama de producción nacional pertinente deriva de la identificación de los productos "similares" o "directamente competidores" pertinentes. No encontramos ningún fundamento en el texto de esta frase para considerar que un productor que no produce el producto en cuestión, pero produce una materia prima o un insumo que se utiliza para producir ese producto, pueda ser considerado, sin embargo, productor de ese producto.

7.68 La segunda parte de la definición del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, concretamente la referencia a los productores "cuya *producción*" incluya "esos

[99] La investigación de la USITC abarcaba solamente la carne de cordero importada, y excluía las ovejas y los corderos en pie importados. (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-3, nota 1). La USITC, por mayoría, constató que el producto nacional que era "similar" a la carne de cordero importada era la carne de cordero nacional (*Ibidem*, I-12). Aunque dos miembros de la Comisión constataron que las ovejas en pie producidas en el país eran un producto "directamente competidor" de la carne de cordero importada (*Ibidem*, I-8-9, notas 7-8), la USITC en conjunto no se apoyó en el concepto de productos "directamente competidores" (*Ibidem*, I-10, nota 10). La USITC, en cambio, constató que la rama de producción nacional que producía carne de cordero abarcaba tanto a "los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie como a los mataderos y plantas de despiece de cordero" (*Ibidem*, I-13).

productos", confirma expresamente nuestra interpretación de la definición básica de la rama de producción. En particular, esta parte de la definición pone de relieve que la rama de producción pertinente comprende los productores que ellos mismos tienen "una producción" de productos "similares" o "directamente competidores".

7.69 Encontramos más apoyo para nuestra interpretación de la frase "productores de productos similares" en numerosas definiciones contenidas en diccionarios: un "*producer*" (productor) se define de diversas formas, a saber, "*a person or a thing which produces something*"[100] (persona o cosa que produce algo), o "*one that produces, especially one that grows agricultural products or manufactures articles*"[101] (alguien que produce, especialmente alguien que cultiva productos agrícolas *o* fabrica artículos). El término "*produce*" (producir) significa "*bring a thing into existence, bring about, effect or cause an action or result*" (hacer que algo exista, ocasionar, producir, realizar o causar una acción o resultado)[102], o "*to give being, form or shape to, make, or manufacture*"[103] (crear, conformar o configurar, hacer o fabricar). Un "*product*" (producto) es "*a thing produced by an action, operation or natural process*"[104] (algo producido mediante una acción, operación o proceso natural) o "*something produced, or the amount, quantity or total produced*"[105] (lo producido, o la cuantía, cantidad o total producido). El término "*output*" (producción) significa "*what is produced by an industry or process*" (lo que se produce mediante una industria o un proceso) o "*the action or process of supplying an output, production*"[106] (la acción o proceso de suministrar un producto, una producción).

7.70 El elemento importante que tienen en común estos significados que contienen los diccionarios es la presencia de un claro vínculo y de una estrecha conexión entre el que emprende una acción para hacer existir un artículo y el artículo resultante de esta acción. Esto respalda nuestra opinión de que una determinada empresa solamente puede considerarse *productor* de las mercancías que efectivamente fabrica. Siguiendo esta lógica, el productor de mercancías primarias o intermedias que se utilizan en la producción de mercancías más elaboradas debe considerarse productor de la mercancía primaria o intermedia y no de la mercancía elaborada que nunca produce él mismo.

7.71 La aplicación de este sentido corriente a los hechos del presente caso -aparte de que pueda tomarse como una mera afirmación de lo obvio- lleva a la conclusión de que los criadores y los establecimientos de engorde son productores de corderos en pie, mientras que los mataderos y las plantas de despiece de cordero en canal son productores de carne de cordero. Esto es así porque la mercancía producida por los criadores y los establecimientos de engorde, es decir, corderos en pie, no constituye en sí misma el producto similar en cuestión, es decir, carne de cordero. Las operaciones de cría y engorde de cordero dan lugar a un producto distinto del producto resultante de las operaciones

[100] *Oxford English Dictionary*, página 2367.

[101] *Webster's New Encyclopaedic Dictionary*, página 805.

[102] *Oxford English Dictionary*, página 2367.

[103] *Webster's New Encyclopaedic Dictionary*, página 805.

[104] *Oxford English Dictionary*, página 2367.

[105] *Webster's New Encyclopaedic Dictionary*, página 805.

[106] *Oxford English Dictionary*, página 2040.

de elaboración posteriores, en las que se sacrifican los corderos y del proceso de corte de las canales se obtiene la carne de cordero para el consumo final.

ii) "El conjunto de los productores"

7.72 Recordamos que al defender la decisión de la USITC de incluir a los criadores y a los establecimientos de engorde en la rama de producción de carne de cordero, los Estados Unidos se apoyan en la frase "el conjunto de los productores" contenida en la definición de rama de producción que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[107] En particular, los Estados Unidos sostienen que los criadores y los establecimientos de engorde forman parte del "conjunto" de productores de carne de cordero. Recordamos además que los reclamantes discrepan de esta interpretación del término "conjunto", alegando que de hecho guarda relación con la representatividad de los datos obtenidos de los productores comprendidos en la rama de producción, y no con cuáles son los productores que deberían estar incluidos en esa rama de producción.

7.73 Por lo tanto, examinaremos a continuación si la frase "el *conjunto* de los productores" puede considerarse como un contexto pertinente para una interpretación de la definición básica de rama de producción que permitiría que se definiera a la rama de producción de tal modo que incluiría a los productores de insumos, como lo ha hecho en este caso la USITC. Observamos a este respecto que la frase "el *conjunto* de los productores" está gramaticalmente vinculada a la frase "o aquéllos cuya producción conjunta … constituya una *proporción importante* de la producción nacional total", y se yuxtapone a ella. Este contexto implica que la expresión "el conjunto", como la expresión "una proporción importante", se relaciona con la representatividad de los datos pertinentes a la condición en que se encuentra la rama de producción. Es decir, de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a efectos de la determinación de la existencia de daño o amenaza, la rama de producción nacional que ha de ser investigada abarca, en primera instancia, *todos* los productores del producto pertinente en su totalidad, o -como mínimo- aquellos productores que representan una proporción importante de la producción total de ese producto. Recordamos a este respecto que en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos parecen reconocer que la expresión "el conjunto" se relaciona -por lo menos también- con la representatividad de los datos concernientes a la rama de producción[108], y no solamente con el ámbito de la rama de producción, como alegaron conforme a su principal línea de argumentación.

---

[107] *Véase*, por ejemplo, la Primera comunicación de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafos 63 y 126.

[108] La pregunta que se formuló a los Estados Unidos, fue: "Sírvanse formular observaciones sobre el argumento expuesto por Nueva Zelandia en el párrafo 29 de su [primera] comunicación oral, en el sentido de que la expresión 'el conjunto de' que figura en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 se refiere a la representatividad de los datos utilizados en una investigación con respecto a la totalidad de la rama de producción y no al alcance o amplitud de la rama de producción propiamente dicha." Los Estados Unidos respondieron: "La expresión 'el conjunto de' no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias. *Si bien los Estados Unidos apoyan la opinión de Nueva Zelandia de que el propósito de la expresión puede haber sido asegurar que una investigación en materia de salvaguardias no se limite a determinados miembros de una rama de producción*, los Estados Unidos rechazan la alegación de que la expresión 'el conjunto de' sea una matización destinada a definir el alcance de los productores *dentro* de una rama de producción. Contrariamente a la afirmación adicional de Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han utilizado la expresión 'el conjunto de' para ampliar la composición de una rama de producción más allá de quienes producen los 'productos similares o directamente competidores'." Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 del Grupo Especial, Anexo 3-7 (sin cursivas en el original).

7.74 Concluimos, sobre la base del análisis precedente, que la frase "el conjunto de los productores" no está relacionada con el proceso de fabricación o transformación de materias primas e insumos en un producto final, y por tanto no ofrece ningún contexto que apoye la inclusión de los productores de materias primas o insumos en la rama de producción que produce un producto similar. En nuestra opinión, esta frase establece una referencia cuantitativa con respecto a la proporción de productores -dentro de una rama de producción definida correctamente sobre la base del producto similar que produce- que debe abarcar una investigación en materia de salvaguardias. Observamos que, si la expresión "el conjunto" podría utilizarse para ampliar el ámbito de una rama de producción a fin de incluir a los productores de cualquiera de los productos en las fases superiores de elaboración, las autoridades nacionales competentes podrían "ajustar" ramas de producción nacionales de distinto alcance según lo consideren conveniente simplemente optando entre dos alternativas con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.75 Otro elemento del contexto pertinente para la interpretación de la definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se encuentra en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y el Acuerdo Antidumping de la OMC. Concretamente, las definiciones que dan los tres Acuerdos de la rama de producción que produce un producto *similar* son fundamentalmente idénticas.[109] También observamos que, mientras que el Acuerdo SMC y el Acuerdo Antidumping se refieren exclusivamente a "productos similares", el Acuerdo sobre Salvaguardias también se refiere a "productos directamente competidores", pero dado que en esta investigación la USITC no ha formulado ninguna constatación con respecto a los "productos directamente competidores" esta cuestión no se nos plantea. Así como tampoco la distinción entre productos "similares" y "directamente competidores" es pertinente a las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por estos motivos, consideramos que particularmente en la presente diferencia en materia de salvaguardias, los informes de grupos especiales anteriores que han examinado la definición de rama de producción en el contexto de los Acuerdos SMC y Antidumping son pertinentes para nuestra interpretación y aplicación de la definición de rama de producción en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Más adelante examinaremos la práctica que se ha seguido en procedimientos anteriores de solución de diferencias en la interpretación de estas disposiciones.

7.76 En nuestra opinión, esta lectura de la definición de rama de producción es compatible con el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, es compatible con los objetivos del Acuerdo de, por una parte, crear un mecanismo para proteger en forma eficaz y temporal de las importaciones a una rama de producción que esté experimentando un daño grave o la amenaza de un daño grave como consecuencia de las importaciones a raíz de la liberalización del comercio, y por la otra, de alentar el "reajuste estructural", y "aclarar y reforzar las disciplinas del … artículo XIX del GATT", en vista de "la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla".[110]

---

[109] Las respectivas definiciones que figuran en el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping y en el párrafo 1 del artículo 16 del Acuerdo SMC son idénticas en la parte pertinente y dicen lo siguiente: "… el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos".

[110] *Véase*, entre otras cosas 1) el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias: "*Reconociendo* la importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla"; 2) el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, que disponen que un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria y durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y *facilitar el reajuste*; y 3) el párrafo 2 del artículo 7 que permite la prórroga de

7.77 Si las disposiciones de la OMC no ofrecieran una "válvula de seguridad" para situaciones en las que, como consecuencia de la liberalización del comercio, las importaciones aumenten en tal cantidad que causen un daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional, podría disuadirse a los Miembros de acordar nuevas concesiones arancelarias y de comprometerse a una mayor liberalización del comercio. Es por este motivo que el mecanismo de salvaguardia del artículo XIX siempre ha constituido una parte integrante del GATT. No obstante, observamos que tanto el artículo XIX del GATT de 1994 como el párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refieren a las medidas de salvaguardia como medidas "de urgencia", y que el Órgano de Apelación las ha caracterizado como medidas "de carácter extraordinario".[111] Si se adoptara un enfoque conceptual para definir la rama de producción nacional pertinente que dejara librada a la discrecionalidad de las autoridades nacionales competentes la decisión de hasta dónde puede llegarse en las fases anteriores y/o posteriores de la cadena de producción de un determinado producto final "similar" para definir el alcance de la rama de producción nacional podría frustrarse con facilidad el fin del Acuerdo sobre Salvaguardias de reforzar las disciplinas en materia de salvaguardias y potenciar la competencia en lugar de limitarla. Estas consideraciones, basadas en el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, confirman así una interpretación de la definición de rama de producción que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en el sentido de que no permite que se incluya a los productores de insumos como parte de la rama de producción que produce el producto final "similar".[112]

b) Informes de grupos especiales anteriores

7.78 Como hemos dicho antes, en vista de que las definiciones de rama de producción nacional que figuran en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y en el Acuerdo Antidumping son prácticamente idénticas a la del Acuerdo sobre Salvaguardias en la medida en que se trata de "productos similares" (como en este caso), consideramos que los casos anteriores de grupos especiales relativos a la definición de rama de producción nacional en diferencias sobre medidas antidumping, subvenciones y medidas compensatorias resultan especialmente pertinentes para nuestro examen de la alegación de los reclamantes contra la definición de rama de producción nacional utilizada por la USITC en el presente caso.[113] Entre ellos figuran en particular los informes de los

---

una medida de salvaguardia más allá del período inicial de aplicación si en una nueva investigación se determina que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave y que hay pruebas de que la *rama de producción está en proceso de reajuste*.

[111] Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*, párrafo 94.

[112] Nuestra conclusión está sujeta a la salvedad de que -en una situación fáctica donde pueda considerarse al denominado producto insumo "similar" al producto final- los productores de ese insumo podrían quedar incluidos en la rama de producción nacional que produce el producto final.

[113] Observamos que en los dos últimos casos se adoptaron los informes, mientras que no se adoptó en el caso *Canadá - Carne para manufactura*. En tal sentido, recordamos las declaraciones del Órgano de Apelación en el caso *Japón - Bebidas alcohólicas* en el sentido de que "los informes adoptados de los grupos especiales son una parte importante del acervo del GATT. Los grupos especiales posteriores suelen examinarlos. Estos informes crean expectativas legítimas en los Miembros de la OMC y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia. Sin embargo, no son obligatorios para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio". (Nota de pie de página omitida.) El Órgano de Apelación estuvo asimismo de acuerdo con el Grupo Especial en dicho caso en que "un grupo especial podía encontrar útiles orientaciones en el razonamiento seguido en un informe no adoptado de un grupo especial que a su juicio fuera pertinente al asunto que se examinaba". *Véase* el informe del Grupo Especial en *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/10/11/AB/R, páginas 15 y 16, párrafo 6.10.

Grupos Especiales sobre *Canadá - Carne para manufactura*[114] y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*[115] pero también el informe sobre *Nueva Zelandia - Transformadores.*[116] Observamos también en tal sentido que las partes, en sus argumentos relativos a la "rama de producción nacional", se han referido extensamente a las interpretaciones expuestas en estos informes de grupos especiales anteriores.

i) El caso Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas

7.79 Consideramos que para la cuestión que tenemos ante nosotros resulta muy pertinente el informe adoptado por el Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* con arreglo al Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, al cual también hacen referencia las partes. En ese caso, el Grupo Especial consideró incompatible con la definición de producción que figura en el Código una ley de los Estados Unidos en que se prescribe específicamente que en los casos de derechos compensatorios relativos a vinos y productos vitícolas importados, los productores nacionales de la principal materia prima agrícola (es decir, las uvas) deberían ser considerados como parte de la producción de vinos y productos vitícolas si alegaban que las importaciones de esos productos causaban o amenazaban causar un daño.

7.80 Las partes estuvieron de acuerdo en que los vinos y las uvas *no son productos similares*. El Grupo Especial sostuvo que podía interpretarse que los productores de los productos similares eran *únicamente* los productores de vinos.[117] También consideró si, como consecuencia de la "estrecha relación" existente entre las uvas y la producción de vino, podía considerarse a los viticultores como parte de la industria productora de vino. En tal sentido el Grupo Especial tuvo en cuenta que las partes estaban de acuerdo en que, en los Estados Unidos, las bodegas no cultivaban normalmente uvas propias sino que las compraban a los viticultores. En vista de esa situación, el Grupo concluyó que "con independencia de la cuestión de la propiedad, era posible realizar una *identificación separada* de la producción de uvas de la de vino ... y que por lo tanto existían de hecho dos producciones independientes en los Estados Unidos ..."[118] El Grupo Especial sobre *Vinos y productos vitícolas* llegó a la conclusión de que:

> "después de estimar que de hecho existían dos producciones *separadas* en los Estados Unidos, a saber, una producción que abarcaba los *viticultores* por una parte y una producción que comprendía las *bodegas* por otra parte, y teniendo en cuenta que el párrafo 5 del artículo 6 del Código [de Subvenciones] daba una definición precisa de 'producción nacional', definición que a juicio del Grupo Especial no se podía

[114] Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne de vacuno para manufactura procedente de la CEE,* de 13 de octubre de 1987, no adoptado, SCM/85.

[115] Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas*, adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39S/436.

[116] Informe del Grupo Especial sobre *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/55.

[117] Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, *op. cit.*, párrafo 4.2.

[118] *Id.*, párrafo 4.3.

> interpretar de manera extensiva ... [la ley en cuestión] estaba en contradicción con la definición de 'producción nacional' contenida en el ... Código [de Subvenciones]."[119]

7.81 Al llegar a esta conclusión, el Grupo Especial fue de la opinión de que "una vez que era posible esa identificación separada (por ejemplo, debido a la estructura de la producción), la *interdependencia económica* entre las industrias productoras de materias *primas* o partes *componentes* y las industrias elaboradoras del producto *final* carecía de importancia a los efectos de la determinación de un producto similar".[120] Como se ha dicho antes, nosotros tampoco encontramos ninguna base en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias que permita que esta consideración de interdependencia económica o coincidencia del interés económico deba tenerse en cuenta para definir la rama de producción nacional.

7.82 Los Estados Unidos distinguen el presente caso del caso *Vinos y productos vitícolas* aduciendo, entre otras cosas, ciertos argumentos de hecho, como que las uvas no se dedicaban enteramente a la producción de vino. En dicho caso, la USITC había determinado que sólo del 42 al 55 por ciento de las uvas para la vinificación se usaban en la producción de vino y que existían otros mercados importantes para esas uvas, tales como los de uvas de mesa y de pasas. En cambio, los Estados Unidos señalan que la USITC comprobó que los corderos se crían en su mayoría por su carne y no por su lana y que la relación ventas netas/ingresos correspondiente a los corderos para sacrificio y a los corderos para engorde en comparación con las ventas netas/ingresos de los criadores de corderos de los Estados Unidos correspondientes a cualquier otro producto, inclusive la lana, aumentaron de un 84,6 por ciento en 1997 a un 88,9 por ciento hasta 1998[121] (período considerado).

7.83 Recordamos que el Grupo Especial sobre *Vinos y productos vitícolas* consideró, y estamos de acuerdo con esta constatación, que el factor de interdependencia económica entre los productores de materias primas, productos intermedios y productos finales no es pertinente para la definición de rama de producción. Aun suponiendo, a efectos de la argumentación, que fueran pertinentes criterios tales como la "línea de producción continua" y los "insumos dedicados enteramente a la producción de un único producto final", observamos que el informe de la USITC no contiene información en cuanto al porcentaje de la producción de corderos en pie que se dedica a la producción de carne de cordero, con excepción de la relativa a los años comprendidos en la investigación en materia de salvaguardias. Por consiguiente, no resulta claro en qué medida la dedicación predominante a la producción de carne, en oposición a la producción de lana, fue un resultado temporal de la supresión de las subvenciones a la lana.[122]

---

[119] *Id.*, párrafo 4.6 (cursivas añadidas).

[120] *Id.*, párrafo 4.5.

[121] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 75; informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-4, II-26.

[122] En las observaciones formuladas con motivo del reexamen intermedio, los Estados Unidos aducen que la información sobre este punto figuraba en un estudio de la USITC sobre la carne de cordero de 1995 ("Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries") que la USITC tuvo ante sí en la investigación en materia de salvaguardias. Observamos, sin embargo, que este estudio no formaba parte del expediente que teníamos ante nosotros, y que la información de él derivada no se reprodujo en el informe de la USITC sobre la investigación en materia de salvaguardias. En cambio, en el informe de la USITC se citaba sólo el título del estudio. Además, si bien en sus observaciones con motivo del reexamen intermedio los Estados Unidos argumentan que este estudio demuestra que el ingreso obtenido por los productores de cordero en pie de la lana *esquilada* disminuyeron del 12 por ciento, en 1990, al 5 por ciento, en 1993, Nueva

7.84 Más aún, al igual que en el caso *Vinos y productos vitícolas* en el cual se comprobó que existían usos alternativos para las uvas, en el informe de la USITC se deja en claro que existen usos alternativos para los corderos en pie, en particular criar animales maduros para carne de carnero así como para la producción de lana o criar ovejas con fines de reproducción.[123] La medida en que dichas alternativas se usen en la práctica puede depender del volumen de las importaciones, pero también de las condiciones de mercado, las preferencias de los consumidores y la posibilidad de generar beneficios equivalentes con esos usos alternativos. En consecuencia, aun dando por supuesto, a efectos de argumentación en la alternativa, que el grado de dedicación de un insumo al producto final fuera pertinente para definir la rama de producción, no encontramos ninguna prueba de hecho de que la situación de los criadores y engordadores con respecto a la existencia de usos alternativos de los animales en pie sea fundamentalmente diferente, a más largo plazo, a la de los viticultores tal como se describe en el informe sobre el caso *Vinos y productos vitícolas*.

7.85 Los Estados Unidos también sostienen que, a diferencia de las uvas, que son sometidas a un procedimiento de elaboración y fermentación antes de embotellar el vino, la carne de cordero sigue siendo sustancialmente la misma durante la elaboración y no se transforma nunca en un artículo diferente. Sin embargo, también en este caso pensamos que no es posible establecer una distinción de hecho de esta clase. Tratándose tanto del cordero como de los vinos, observamos que el producto empleado como insumo agrícola (es decir, las uvas y los corderos en pie, respectivamente) se transforman en un producto final diferente (es decir, vinos o carnes respectivamente).

7.86 A la luz de lo que antecede, consideramos que el razonamiento del Grupo Especial sobre *Vinos y productos vitícolas* es directamente pertinente para nuestra conclusión de que la rama de producción nacional en el caso de la carne de cordero debe limitarse a los mataderos y las plantas de despiece, y plenamente compatible con la misma. De manera semejante al caso *Vinos y productos vitícolas*, los corderos en pie y la carne de cordero no son productos similares y los productores de corderos en pie no pueden ser considerados como productores de carne de cordero.

ii) El caso Canadá - Carne para manufactura

7.87 Consideramos también que el razonamiento del Grupo Especial en el caso *Canadá - Carne para manufactura*[124] es muy pertinente para nuestras interpretaciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y redunda en apoyo de las mismas. En *Canadá - Carne para manufactura*, la CE impugnó una investigación de derechos compensatorios canadiense en la cual se trató a las empresas que producían y engordaban *ganado en pie* como parte de la rama de producción nacional que producía *carne vacuna para manufactura*. Las cuestiones de hecho y de derecho planteadas en *Canadá - Carne para manufactura* son notablemente semejantes a las de la presente diferencia.

Zelandia, en sus observaciones sobre las observaciones de los Estados Unidos aduce que el mismo estudio demuestra que los ingresos procedentes de la lana esquilada *más* los pagos en virtud de la Ley de la Lana fueron superiores durante ese período, que disminuyeron del 30 por ciento al 23 por ciento, y que podrían haber sido incluso más altos si se hubiesen incluido los ingresos procedentes de las pieles con lana y de la lana de oveja muerta. De cualquier modo, recordamos nuestra opinión de que la interdependencia económica entre productores de insumos y de productos finales no es pertinente para la definición de rama de producción y, por tanto, no vemos ninguna razón para seguir considerando estas estadísticas.

[123] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-30.

[124] Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CE*, 13 de octubre de 1987, no adoptado, SCM/85.

7.88 Las partes estuvieron de acuerdo en que el producto "similar" era la carne vacuna para manufactura, pero discrepaban en si la rama de producción nacional que producía carne vacuna para manufactura comprendía a los productores y engordadores de ganado en pie. De manera semejante, en el caso de la carne de cordero, las partes estuvieron de acuerdo en que el producto "similar" era la carne de cordero, pero discreparon en cuanto a si la rama de producción que producía carne de cordero, comprendía a los que criaban y engordaban animales vivos.

7.89 El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Canadá - Carne para manufactura* estuvo de acuerdo con las partes en que el producto "similar" era la carne vacuna para manufactura, y en que el ganado en pie producido por los rancheros y las parcelas de engorde constituía un producto *diferente* al producto similar. El Grupo Especial observó también que en las disposiciones pertinentes del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio (párrafo 5 del artículo 6)[125] no se definía el término "productores" pero que "en el uso común, sólo se entendía que era 'productor' el que hacía y vendía efectivamente las mercancías; habitualmente no se consideraba que el que producía una materia prima fuera 'productor del producto final'".[126]

7.90 El Canadá sostuvo ante el Grupo Especial mencionado que una definición restringida de producción nacional no era apropiada cuando existía i) un proceso de producción consecutivo y seguido que entrañara la utilización de una sola materia prima que, al sufrir una transformación relativamente escasa antes de convertirse en producto final, representara una proporción sustancial del valor de éste; ii) un insumo dedicado funcionalmente a la fabricación de un solo producto final y que no tuviera otros usos viables desde el punto de vista económico; y iii) una situación de interdependencia económica en la que los productores del producto final pudieran hacer recaer en los productores del insumo el descenso del precio del producto final resultante de la competencia de importaciones subvencionadas.[127] Observamos que esos criterios son muy semejantes al criterio doble aplicado por la USITC en la investigación sobre la carne de cordero.

7.91 El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Canadá - Carne para manufactura* expuso sus preocupaciones con respecto a los criterios aplicados por el Canadá para decidir en qué casos consideraba a los productores de insumos como productores de un producto elaborado. En relación con los criterios empleados por el Canadá, el Grupo Especial entendía que éstos tenían por objeto determinar situaciones en las que todos o la mayor parte de los efectos económicos desfavorables de

[125] La definición de rama de producción nacional que figura en el párrafo 5 del artículo 6 del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio es idéntica a la del párrafo 1 del artículo 16 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

[126] *Véase, Canadá - Carne para manufactura, op. cit.*, párrafo 5.2. En ese caso, prácticamente todas las operaciones de elaboración eran de propiedad distinta a la de las operaciones de ganado en pie.

[127] *Véase, Canadá - Carne para manufactura, op. cit.*, párrafo 3.12. Las razones del Tribunal Canadiense de Importaciones para definir la producción nacional de esta manera fueron que: i) "la producción de carne vacuna para manufactura era en el Canadá un proceso consecutivo y seguido que comenzaba con el ganado en pie y terminaba con la carne vacuna para picar en cajas"; ii) "que existía un grado elevado de dedicación funcional y dependencia económica en ese proceso consecutivo"; iii) y que nadie ponía en duda que el objeto principal de la cría de reses bovinas era la producción de carne, ni que la carne vacuna para picar era simplemente una de las formas que se daba a los productos de los ganaderos". Véase *Canadá - Carne para manufactura, op. cit.*, párrafo 2.2.

las importaciones subvencionadas se concentrarían en el proveedor de materias primas.[128] Comprobó sin embargo que esta interpretación por el Canadá:

> "*introduciría en la definición del Código de 'producción nacional' un elemento de apertura* exactamente del género que los redactores del Código tuvieron interés en evitar. El principio en que se basaba la interpretación del Canadá era que debía proporcionarse auxilio a los proveedores de *insumos* cuando, debido a las importaciones subvencionadas, *sufrieran daños equivalentes* a los sufridos normalmente por los productores de los productos finales. El Canadá afirmaba que ese principio *era sólo aplicable en la situación descrita* [en los criterios aplicados por el Canadá] *supra*. Sin embargo, el Grupo Especial *no* estaba convencido que esa situación fuera tan *excepcional* que pudiera distinguirse de las muchas otras solicitudes de auxilio que podrían formularse al amparo del mismo principio. *No había razón alguna para creer que el daño sufrido por los proveedores de insumos que respondieran a los criterios canadienses fuera mayor que el que las importaciones subvencionadas pudieran causar los proveedores de insumos en muchos otros casos*.[129] Tampoco se requería para satisfacer esos criterios un grado de daño mayor del normal. En el caso actual, por ejemplo, los criterios habían sido satisfechos por la constatación de la 'amenaza de daño' en relación con un producto que sólo era uno de los varios fabricados por las mismas instalaciones de producción … Por último, *tampoco existía ninguna base para limitar* esa excepción a los casos relativos a productos *agropecuarios* elaborados. Aunque todos los casos señalados a la atención del Grupo Especial se referían a ese tipo de productos, *no había en el texto* ni en la historia de la negociación del Código nada *que pudiera justificar que se les aplicara una norma especial*. Naturalmente, el Grupo Especial no ponía en duda la intención declarada del Canadá de limitar la excepción a los casos que satisficieran los tres criterios indicados. No obstante, su decisión sólo podía basarse en *principios de aplicabilidad general*. A juicio del Grupo Especial, todo principio que justificara la excepción canadiense *abriría camino* para que gran número de *otros proveedores*

---

[128] El Grupo Especial *Canadá - Carne para manufactura* recordó también que, durante las negociaciones del Código Antidumping de 1967 se habían presentado propuestas que permitían cierta flexibilidad en la definición de la rama de producción nacional, de modo que abarcara a productores cuyos productos eran "competidores" o se hallaban en "rigurosa competencia" con el producto importado, en último caso la definición "restringida" de producción nacional basada en el concepto del producto similar se adoptó en el Código de 1967. El Grupo Especial observó que esa definición se adoptó sin ningún cambio en el Código de la Ronda de Tokio. Véase *Canadá - Carne para manufactura*, *op. cit.*, párrafo 5.11. Como se ha dicho, la misma definición se introdujo más adelante, también sin cambios, en los Acuerdos de la OMC sobre Antidumping, Subvenciones y Salvaguardias.

[129] *Véase, Canadá - Carne para manufactura*, nota 5 al pie de página del original al párrafo 5.12: "El criterio por el que se requiere que el insumo de que se trate se represente 'una parte sustancial del valor del producto final' no tiene nada que ver con la importancia del daño económico que las importaciones subvencionadas pueden causar a cualquier proveedor de insumos. Por otra parte, aunque el hecho de que un insumo no tenga 'otros usos viables desde un punto de vista económico' es indudablemente pertinente, la existencia de otro posible mercado sólo atenuará los efectos de las importaciones subvencionadas en la medida en que los precios de ese otro mercado sean equivalentes o superiores al precio que hayan hecho bajar las importaciones en el mercado principal".

> *de insumos* pidieran que se reconociera su capacidad para presentar reclamaciones."[130]

7.92 La argumentación de las partes en la diferencia sobre la carne de cordero es en gran medida semejante a la que se expuso ante el Grupo Especial en *Canadá - Carne para manufactura.* Los reclamantes sostienen que el criterio doble de la USITC antes mencionado podría tener por consecuencia que las autoridades nacionales competentes elaboraran definiciones no restringidas de la rama de producción, que no tendrían en la práctica limitaciones objetivas. Por el contrario, los Estados Unidos (como lo hizo el Canadá) sostienen que aplican su criterio sólo en el caso de los productos agropecuarios elaborados cuando los insumos se dedican enteramente a producir el producto elaborado, con lo cual no se abriría el camino a la preparación en gran escala de definiciones de la rama de producción.

7.93 Sin embargo no estamos convencidos por la argumentación de los Estados Unidos en la presente diferencia, y también nos preocupa la posibilidad de definir la producción nacional sin restricciones como lo puso de relieve el Grupo Especial en *Canadá - Carne para manufactura.* No hay ningún fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni tampoco han expuesto los Estados Unidos ningún *principio de aplicabilidad general*, para limitar de manera efectiva la posibilidad de incluir los productores de insumos como productores del producto final a los casos en que se trata de productos agropecuarios elaborados, o a cualquier subgrupo de casos.

7.94 El Grupo Especial en *Canadá - Carne para manufactura* rechazó también el argumento de que las definiciones de producción basadas en el producto final similar pudieran ser causa de que los resultados variaran según el grado de integración vertical existente en un determinado momento o en un determinado país puesto que, consideró el Grupo Especial, la definición de la "producción nacional" se basaba en dos criterios, ninguno de los cuales dependía de la integración vertical como tal:

> "En primer lugar, debía determinarse qué producto o gama de productos constituía el 'producto similar'. Si daba la casualidad de que el proceso de producción de ese 'producto similar' estaba subdividido en dos o más etapas independientes, ello no significaba que cada etapa debiera considerarse una 'producción nacional' distinta; en tanto que los productos de las diversas etapas fueran lo bastante 'similares' entre sí para ser considerados formas diferentes del mismo 'producto similar', las distintas etapas de producción formarían todas ellas parte de la misma 'producción nacional'. El segundo criterio -si se podía o no identificar separadamente el proceso de producción del 'producto similar'- era asimismo independiente de la integración vertical. Si el proceso de producción de un 'producto similar' podía identificarse separadamente, se consideraría una producción distinta, tuviera o no los mismos propietarios que las líneas de producción paralelas, anteriores o posteriores. El único caso en que la propiedad común afectaría a la definición de la producción sería aquél en que tuviera como resultado una integración tan completa de los procesos de producción que resultara imposible analizar separadamente cada uno de ellos."[131]

---

[130] Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura*, *op. cit.*, párrafo 5.12. Cursivas añadidas, notas de pie página omitidas en parte.

[131] *Id.*, párrafo 5.14 (sin cursivas en el original).

7.95 Estamos de acuerdo en que los factores de la integración vertical o de la propiedad común no son en sí mismos determinantes y ni siquiera especialmente importantes para precisar el alcance de la producción nacional. Más bien la cuestión consiste en i) si los productos en las diversas etapas de la producción son *distintas formas de un producto similar único* o bien si se han convertido en *productos distintos* y ii) si es posible *identificar separadamente* el proceso de producción para el producto similar en cuestión, o si en lugar de ello la propiedad común tiene por resultado una *integración tan completa* de los procesos de producción que *resulta imposible la identificación y el análisis por separado de las diversas etapas de producción*.[132]

7.96 En la presente diferencia, las partes han convenido y la USITC ha constatado que el proceso de producción desde el animal vivo hasta la carne de cordero ha tenido como resultado productos *separados*, y *no* productos que sean formas distintas de un producto *único y similar*. De manera semejante, suponiendo, a efectos de argumentación, que la integración vertical y la propiedad común tengan algún interés para definir el alcance de una rama de producción, existe poca integración vertical de las operaciones de las empresas de cría y engorde con las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece.[133] Además, en la medida en que existe una duplicación de actividades entre las empresas, la duplicación ocurre sobre todo entre las operaciones de cría y engorde, o entre las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece[134], pero no entre las empresas de cría y engorde de una parte y los mataderos y las plantas de despiece de otra.[135] En otras palabras no encontramos ninguna prueba en apoyo de la afirmación de los Estados Unidos de que la industria de carne de cordero de los Estados Unidos "está integrada verticalmente de manera tal que es prácticamente imposible analizar cada sector ..." y que "la imposibilidad de separar los sectores que producen el producto similar … exige que la definición de la rama de producción nacional abarque los cuatro sectores que contribuyen a la producción del producto similar".[136] Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que en este caso es posible identificar por separado los procesos de producción física utilizados para producir corderos en pie, de una parte, y carne de cordero de otra, y, además, que se dispone claramente de datos *separados* para los cuatros sectores de la rama de producción, como lo demuestra el hecho de que la USITC recopiló esos datos.[137]

7.97 Recordamos que los Estados Unidos sostienen que el razonamiento expuesto en *Canadá - Carne para manufactura* y en *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* no se aplica al presente caso de carne de cordero porque esos grupos especiales aplicaron disposiciones[138] de los

---

[132] *Id.*

[133] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-11 y siguientes, II-12, I-14.

[134] *Id.*, en II-29, II-33.

[135] *Id.*, en II-11-16.

[136] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 73.

[137] "Una de las principales empresas de mataderos de los Estados Unidos (Transhumance) también es propietaria de una operación de despiece y de Superior Farms, que es una empresa de engorde de corderos." (*Véase* el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-14, nota de pie de página 47, II-14.) Al parecer estas empresas de propiedad conjunta son entidades jurídicamente separadas, y por lo tanto, pueden identificarse operaciones comerciales separadas.

[138] Párrafo 6 del artículo 6 del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio: "El efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como: el proceso de

Códigos de Subvenciones y Medidas Compensatorias y Antidumping de la Ronda de Tokio, que reducían el alcance de la rama de producción nacional y que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contenía. A juicio nuestro, esta diferencia no hace que esos informes de grupos especiales anteriores no sean aplicables en el presente caso, porque las disposiciones a que hacen referencia los Estados Unidos no tratan la cuestión de la definición de la rama de producción nacional. Más bien se refieren sobre todo a la reunión de datos en una investigación, a fin de asegurarse que los datos reflejen tan fielmente como sea posible las operaciones relativas al producto similar, cuando la identificación separada de esas operaciones en los registros de un productor resulte difícil o imposible. El artículo paralelo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC[139] prescribe aún más claramente que esta disposición no es contraria al hecho de que la definición de la rama de producción debe basarse en el producto "similar" y en la capacidad de identificar separadamente los procesos de producción. Por tanto, constatamos que los casos *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* son semejantes desde el punto de vista fáctico al caso que tenemos ante nosotros, y que el razonamiento jurídico de esos grupos especiales es tanto pertinente como persuasivo.[140]

iii) El caso Nueva Zelandia - Transformadores

7.98 Observamos que los Estados Unidos encuentran apoyo en favor de su definición amplia de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos en la declaración del Grupo Especial en el caso *Nueva Zelandia - Transformadores*[141] en el sentido de que, en ese caso, la rama de producción nacional no debía limitarse a dos clases de transformadores situados en la gama de diversos tipos de transformadores, puesto que "cada segmento de actividad de esa rama de producción contribuía a la viabilidad y rentabilidad globales de un fabricante de transformadores" y que "la posibilidad de que se aplicaran derechos antidumping para paliar los efectos de las importaciones a fin de proteger a determinadas líneas de producción de una rama de producción o empresa determinada ... sería claramente divergente del concepto de ramas de producción recogido en el artículo VI".[142]

7.99 Sin embargo, a nuestro juicio, las cuestiones de hecho y de derecho que tuvo ante sí el Grupo Especial sobre *Transformadores* eran más bien distintas de las que se plantean en la presente diferencia. En primer lugar, el caso de *Transformadores* entrañaba una alegación formulada con

---

producción, el resultado de las ventas de los productores, los beneficios. Cuando la producción nacional del producto similar no tenga una identidad separada con arreglo a dichos criterios, el efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará examinando la producción del grupo o rama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria".

[139] Párrafo 6 del artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC: "El efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como el proceso de producción, las ventas de los productores y sus beneficios. Si no es posible efectuar tal identificación separada de esa producción, los efectos de las importaciones subvencionadas se evaluarán examinando la producción del grupo o rama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria".

[140] Recordamos nuestra referencia a la declaración del Órgano de Apelación en *Japón - Bebidas alcohólicas* en la nota de pie de página 108, *supra*.

[141] Informe del Grupo Especial sobre *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58.

[142] Informe del Grupo Especial sobre *Nueva Zelandia - Transformadores*, *op. cit.*, párrafo 4.6.

arreglo al párrafo 1 del artículo VI del GATT y no al Código Antidumping de la Ronda de Tokio. El párrafo 1 del artículo VI no contiene ninguna referencia al concepto de "producto similar" y por consiguiente su redacción es muy distinta a la usada en el Acuerdo sobre Salvaguardias (así como en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y del Acuerdo Antidumping de la OMC).[143] Los argumentos de Nueva Zelandia en el caso *Transformadores* se referían, en todo caso, más a la cuestión del producto nacional en cuestión que debía analizarse (es decir una cuestión semejante a la identificación del "producto similar") que a la cuestión, planteada en una segunda etapa, de con qué amplitud definir a los productores de dicho producto una vez que éste se hubiera identificado. En segundo lugar, la situación de hecho en el caso *Transformadores* era muy distinta a la del caso de carne de cordero. En *Transformadores* la rama de producción nacional de transformadores de Nueva Zelandia consistía fundamentalmente en una empresa *única* que producía toda la gama de transformadores eléctricos[144], y la diferenciación del producto en cuestión se llevaba a cabo entre las distintas clases de transformadores acabados fabricados por dicha compañía, es decir diferentes clases de un *mismo* producto (transformadores) en la *misma* fase de producción. Por el contrario, en el caso de la carne de cordero, participan muchas empresas, la mayoría de las cuales intervienen en una sola fase de la cadena de producción, y la diferenciación del producto se lleva a cabo entre productos *diferentes* en etapas *diferentes* de la producción.

7.100 Más aún, en la medida en que el caso *Transformadores* resulta pertinente para la cuestión que tenemos ante nosotros, confirma en lugar de debilitar nuestra interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, consideramos que una de las preocupaciones primordiales del Grupo Especial en el caso *Transformadores* fue la imagen posiblemente artificial de la situación de la empresa/rama de producción pertinente, que podía ser resultado de apreciar sólo un pequeño sector de la gama de productos de esa empresa/rama de producción, en la que no existían líneas divisorias claras entre los propios productos ni entre los procedimientos de producción empleados para fabricarlos. A nuestro parecer, esto es plenamente compatible con nuestra opinión, confirmada por el Grupo Especial en el caso *Canadá - Carne para manufactura*, de que el carácter separado de los procesos de producción es un factor decisivo en la identificación de los productores nacionales de un producto similar.

iv) Criterios de la línea de producción continua y de la coincidencia sustancial de los intereses económicos

7.101 Compartimos asimismo las preocupaciones del Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura* acerca del "carácter abierto" de una definición de la producción basada en criterios tales como i) una línea de producción continua y ii) la coincidencia sustancial de los intereses económicos. Es cierto que, en la mayoría de los productos elaborados, existe una línea de producción continua a partir de las materias primas o los insumos hasta el producto final y, por consiguiente, una interdependencia económica entre los operadores que actúan en distintas fases de la producción. No advertimos sin embargo la forma en que las materias primas o los insumos que son *agropecuarios* difieren en tal sentido de las materias primas o los insumos *industriales*.

[143] La redacción empleada en el Código de la Ronda de Tokio con respecto a la definición de producto similar y rama de producción nacional (párrafo 1 del artículo 4) es idéntica a la del Acuerdo Antidumping de la OMC (también párrafo 1 del artículo 4) que, como antes se ha dicho, es fundamentalmente idéntica al párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que es aplicable en el presente caso.

[144] Informe del Grupo Especial en *Nueva Zelandia - Transformadores*, *op. cit.*, párrafo 4.6.

7.102 Además, en lo que respecta a la coincidencia de los intereses económicos, el hecho de si existe un insumo único transformado o incorporado en un producto final, de si un insumo se dedica enteramente a la producción de un producto final, o de si existen usos alternativos viables de beneficios equivalentes para dicho insumo, no puede en sí mismo determinar el grado de interdependencia económica entre los segmentos de la industria. En el caso de productos finales compuestos de un gran número de insumos, los productores de esos insumos pueden muy bien depender económicamente y en gran medida de los productores del producto final. No obstante, según la distribución del poder de mercado en la cadena de manufactura y elaboración de un determinado producto final, puede también ocurrir lo contrario y los productores del producto final depender de los productores de materias primas o insumos intermedios y no viceversa.

7.103 Por otra parte, los intereses de los productores en los diversos segmentos de la producción pueden coincidir, sin tener en cuenta si participan en una línea de producción continua, si existe un insumo único o varios insumos para obtener el producto final o si un insumo se dedica enteramente a un producto final único. Los intereses pueden coincidir aun si los productores se dedican a actividades económicas sin ninguna relación entre sí. De manera semejante, no hay seguridad de que los intereses económicos de los productores coincidan necesariamente, aun si existe una línea de producción continua a partir de un insumo dedicado enteramente a un producto final que está integrada tan sólo por dicho insumo. En consecuencia, no advertimos nada en el enfoque empleado por la USITC que limite su carácter abierto.

7.104 Observamos que la USITC aplica por lo general las dos partes de su criterio (línea de producción continua y coincidencia sustancial de los intereses económicos) sobre una base acumulativa y no en tanto que justificaciones alternativas para ampliar la definición de producción. Sin embargo, no estamos convencidos de que éstos sean principios objetivos de aplicación general que en realidad limiten la posibilidad de incluir a los productores de insumos en una pequeña serie de casos claramente definidos. Más aún, no advertimos que exista en el Acuerdo sobre Salvaguardias ninguna base textual ni lógica para aplicar criterios distintos tratándose de productos agropecuarios en oposición a productos manufacturados.

v) El valor añadido en diversas fases de la cadena de producción

7.105 Sin embargo, tenemos presente en la constelación de hechos que es propia de esta investigación, el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que los insumos (los corderos en pie) constituyen una elevada proporción del valor añadido (por ejemplo, el 88 por ciento del valor al por mayor) y de que el producto final (es decir la carne de cordero) se deriva esencialmente de un solo insumo (es decir los corderos en pie). La posición de los Estados Unidos parece ser que en tal situación, definir la rama de producción tan sólo como productora de productos acabados significaría, entre otras cosas, que las medidas correctivas dirigidas sólo a los efectos de las importaciones sobre un único aspecto de la línea de producción continua resultarían inadecuadas para "prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", puesto que los ajustes realizados en un solo tramo de la línea de producción no protegerían a los demás tramos (de valor añadido más elevado) de los efectos de un aumento de las importaciones.[145] Este argumento parece depender de la capacidad de las industrias transformadoras de transferir todo perjuicio causado por el aumento de las importaciones a los productores de insumos. En efecto, la USITC comprobó que "cuando las industrias transformadoras

[145] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafos 69-70.

hacen frente a precios más bajos, *transfieren los precios más bajos* a las empresas de engorde, y luego a los criadores y todos sufren en cierta medida".[146]

7.106 Sin embargo, a juicio nuestro, el argumento de la transferencia regresiva, que permite definir de manera amplia la rama de producción nacional a fin de que comprenda a los productores de insumos, no es necesariamente exacto. Como hemos señalado antes, en la mayoría de las cadenas de manufactura y transformación resulta frecuente un grado elevado de interdependencia económica entre los productores en las *fases iniciales* de la producción y los transformadores en las *fases ulteriores*. En estas situaciones, el argumento de los Estados Unidos sólo resultaría exacto si el *último* segmento de la rama de producción pudiera "transferir" a los productores de *insumos* cualquier daño grave que hayan causado o amenacen causar las importaciones. De no existir estos efectos de "transferencia regresiva" hay razones para suponer que el daño grave causado por un aumento de las importaciones, si lo hubiere, se sentirá (por lo menos entre otras cosas) en el *último* segmento. En tal caso, si se aplicara una medida de salvaguardia con respecto a las importaciones del producto *acabado* eso también beneficiaría, por definición, a los productores de *insumos*.[147]

7.107 En tal sentido, podría considerarse que, en cierta medida, el argumento de la "transferencia regresiva", formulado por los Estados Unidos carece de coherencia interna. De una parte, el argumento es que los mataderos y plantas de despiece tienen éxito o fracasan al mismo tiempo. Esta es una de las partes más importantes de la razón aducida por la USITC para justificar una definición amplia de la rama de producción nacional, aunque no explica por qué las ganancias/pérdidas de los criadores/engordadores disminuyen antes que los mataderos y las plantas de despiece.[148] Por otra parte, suponiendo que sea cierto que todos los sectores de la rama de producción tengan éxito o fracasen al mismo tiempo, una medida de salvaguardia que prestara ayuda a los mataderos y las plantas de despiece sería también una ayuda para los criadores/engordadores. Por consiguiente, una definición restringida de la rama de producción no excluiría necesariamente la posibilidad de que los beneficios de una medida de salvaguardia aplicada a los productos acabados se "filtre" a los productores de insumos en las fases iniciales de la producción. En otras palabras, el argumento de la "transferencia regresiva" según el cual los criadores/engordadores deben figurar en la definición de la rama de producción sólo es exacto si el éxito o el fracaso de los mataderos y las plantas de despiece y de los criadores/engordadores *no* se orientan a la misma dirección (que es lo contrario de lo que constató la USITC y de lo que sostienen los Estados Unidos ante nosotros).

7.108 Además, la medida en que las primeras fases de la producción de insumos, en oposición a la elaboración del producto acabado, contribuye al valor total del producto, puede cambiar con el tiempo y depender de la distribución del poder de mercado en la cadena de manufactura, elaboración y

---

[146] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-14 (cursivas añadidas).

[147] Observamos que los Estados Unidos aluden a esta posibilidad, pero que sostienen que si dichos beneficios llegaran a los productores de insumos, tales medidas de salvaguardia escaparían al control del régimen multilateral. (Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 70.) No advertimos por qué sería éste el caso puesto que, para que pudiera permitirse, toda medida de salvaguardia en beneficio de una rama de producción nacional tendría que cumplir todas las normas pertinentes de la OMC, en particular las que se refieren a la definición de la rama de producción nacional. Observamos que las normas de la OMC sobre medidas de salvaguardia no se refieren a los efectos de las medidas de salvaguardia sobre cualesquiera agentes económicos que no sean los productores nacionales de productores similares o directamente competidores.

[148] *Véase* la pregunta 8 del Grupo Especial a los Estados Unidos y la respuesta de los Estados Unidos, Anexo 3-7.

distribución, y no en ninguna característica inherente a los productos en cuestión. La posibilidad de que existan usos alternativos viables para los insumos, su capacidad de generar ingresos equivalentes, y el grado en que los insumos contribuyen al valor del producto final, son los parámetros que determinan, según las condiciones del mercado, el alcance de la interdependencia económica de los productores de insumos y las empresas transformadoras. Consideramos, sin embargo, que estos parámetros no son fácilmente cuantificables ni susceptibles de una evaluación objetiva y no pueden servir como principios de aplicabilidad general a los efectos de definir una producción nacional en una investigación sobre salvaguardias. En consecuencia, aun si aceptamos, a efectos de argumentación, que el criterio del valor añadido en diversas fases de la cadena de producción puede ser importante para definir una rama de producción nacional en una investigación de salvaguardias, no advertimos cómo podría definirse un porcentaje límite para este criterio, ni cuál podría ser ese porcentaje.

vi) Observaciones finales sobre los informes de grupos especiales anteriores

7.109 Habida cuenta de lo que antecede, llegamos a la conclusión que el razonamiento de los grupos especiales en los casos *Nueva Zelandia - Transformadores*, *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* y *Canadá - Carne para manufactura* corrobora la interpretación de que la rama de producción nacional debe definirse como el conjunto de productores del producto final similar, es decir, en este caso, la carne de cordero. También estamos de acuerdo con el razonamiento de esos grupos especiales en el sentido de que lo pertinente para determinar el alcance de la rama de producción de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es la posibilidad de distinguir entre las operaciones y los datos de las diversas fases de producción, y no la integración vertical, la propiedad conjunta, las líneas continuas de producción, la interdependencia económica o la coincidencia sustancial de los intereses económicos.

c) Antecedentes de la negociación

7.110 De conformidad con el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, nos remitimos a las actas de las negociaciones de la Ronda Uruguay como medio complementario de interpretación a fin de confirmar el sentido del texto del párrafo 1 c) del artículo 4 resultante de la aplicación del artículo 31 de la Convención de Viena. Antes de hacerlo, recordamos la conclusión del Grupo Especial en el caso *Canadá - Carne para manufactura* en el sentido de que:

> "tanto el texto de las disposiciones pertinentes del Código como la historia de su negociación hacían imposible que se aceptara la opinión del Canadá de que los gobiernos habían tenido la intención de que el concepto de 'producción nacional' se interpretara con flexibilidad suficiente para permitir que los proveedores de insumos fueran considerados 'productores' del producto similar, cuando lo justificaran las circunstancias económicas … La única manera de que pudiera adoptarse esa interpretación sería *modificar el Código mediante negociaciones*." (Sin cursivas en el original.)[149]

7.111 En consecuencia, volvemos a la cuestión de si nuestra interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias está confirmada por las actas de la Ronda Multilateral de Negociaciones Comerciales relativas a medidas comerciales especiales después de publicarse los informes de los grupos especiales antes mencionados.

[149] Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura*, párrafo 5.13.

7.112 La historia de las negociaciones de la Ronda Uruguay revela que los informes de los grupos especiales antes mencionados formaron parte de la base del debate durante las negociaciones. Parece haber existido un consenso entre los negociadores -como lo sugirió el Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura*- en el sentido de que la ampliación de la norma de definición de la rama de producción hubiera requerido una enmienda de las disposiciones del tratado o por lo menos la adopción por los negociadores de una interpretación convenida.[150] En vista de que los informes sobre *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* se referían a medidas compensatorias, la definición de producción se examinó primordialmente en el Grupo de Negociación sobre las Subvenciones y las Medidas Compensatorias, pero esta cuestión se trató asimismo en las negociaciones sobre medidas antidumping y de salvaguardia.

7.113 Se presentaron una serie de propuestas específicas en la negociación para corregir las constataciones de los grupos especiales sobre *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, inclusive de parte del Canadá, los Estados Unidos y Australia. Estas propuestas tenían por objeto ampliar la definición de producción para que abarcara los productos e insumos, por lo menos en el caso de productos agropecuarios transformados.[151] Sin embargo, un cierto número de países, como los de la CEE y otros países desarrollados y en desarrollo, presentaron propuestas de negociación opuestas a dicha enmienda o a una interpretación convenida. Esas propuestas se inclinaban en favor de mantener una definición restringida de la rama de producción sobre la base de productos similares (o directamente competidores) a los efectos de aplicar medidas comerciales especiales.[152] Si bien las propuestas se formularon en el marco de las

[150] Por ejemplo, el Canadá propuso que se adoptara una "disposición especial" para aclarar el término "rama de producción nacional", y Australia propuso "elaborar una interpretación convenida y más razonable" de la definición de "rama de producción nacional" en el caso de los productos agropecuarios.

[151] El Canadá observó que la definición de rama de producción nacional "según las normas actuales" podía excluir el uso de derechos compensatorios, en particular con respecto a los productos agropecuarios transformados, aun cuando se demostrara que las importaciones subvencionadas eran causa directa de daños. En consecuencia el Canadá propuso la introducción de "disposiciones especiales" a fin de aclarar el término "rama de producción nacional" en tales situaciones. (*Véase* el documento MTN.GNG/NG/10/W/25, Marco de negociaciones - Comunicación del Canadá, 28 de junio de 1989, sección 2 c). El Canadá formuló una propuesta idéntica más adelante, durante 1989, en el contexto de las negociaciones antidumping. *Véase* el documento MTN.GNG/NG8/W/65, de 22 de diciembre de 1989.) La propuesta de los Estados Unidos se refería explícitamente por lo menos "a dos diferencias" en torno a lo que constituye la "rama de producción nacional" en las investigaciones sobre derechos compensatorios que afectaban a productos agropecuarios y sugirió un examen de las disposiciones pertinentes centrado en la relación entre productores de productos primarios y de productos elaborados cuando la producción del producto primario se dedicaba entera o principalmente a la producción del producto elaborado. (*Véase* MTN.GNG/NG10/W/1, Comunicación de los Estados Unidos, de 16 de marzo de 1987, sección II.E. Los Estados Unidos hicieron una propuesta idéntica en las negociaciones antidumping efectuadas luego durante 1987. *Véase* MTN.GNG/NG8/W/22, de 14 de diciembre de 1987.) En la propuesta de Australia se expresa la preocupación sobre la interpretación "indebidamente restringida" que hacía el Grupo Especial del término "rama de producción nacional" que, a juicio de Australia, negaría todo recurso contra la subvención perjudicial de los productores de materias primas agrícolas y de otra índole destinadas a la transformación en una forma comercializada usualmente, y propuso el desarrollo de una interpretación convenida de la definición de rama de producción nacional, en relación con este tipo de producto. (MTN.GNG/NG10/W/15, Comunicación de Australia, 30 de noviembre de 1987, en los párrafos 14 y 15.)

[152] *Véanse* los documentos MTN.GNG/NG10/W/7, Comunicación de las CE, 11 de junio de 1987; MTN.GNG/NG10/W/30, Comunicación de los Países Nórdicos, 27 de noviembre de 1989; MTN.GNG/NG10/W/11, Comunicación de Corea, 22 de octubre de 1987, así como MTN.GNG/NG10/W/36 y MTN.GNG/NG8/W/10, de 30 de septiembre de 1987, también de Corea MTN.GNG/NG10/W/14, Comunicación de Egipto, 30 de noviembre de 1987; MTN.GNG/NG10/W/24, Comunicación del Brasil, 10 de noviembre de 1988; MTN.GNG/NG10/W/33, Comunicación de la India, 30 de noviembre de 1989.

negociaciones sobre medidas compensatorias y antidumping, la cuestión se examinó también brevemente en las negociaciones sobre salvaguardias.[153]

7.114 En consecuencia, llegamos a la conclusión de que las propuestas presentadas en la Ronda Uruguay para modificar la definición de "rama de producción nacional", así como las objeciones contra dicha modificación, demuestran que la cuestión se debatió exhaustivamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay, sobre todo en el contexto de las subvenciones, pero también con respecto a las medidas antidumping y de salvaguardia. Esos documentos de negociación demuestran también que el debate estuvo muy influido por los informes de los grupos especiales en los casos *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*. Sin embargo, a fin de cuentas, los grupos de negociación de la Ronda Uruguay interesados no se pusieron de acuerdo sobre ninguna ampliación de las definiciones de rama de producción nacional que figuran en los textos de los Acuerdos Antidumping, sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, sobre Salvaguardias, y las disposiciones pertinentes se mantuvieron sin cambios con respecto a las disposiciones anteriores de los Códigos de la Ronda de Tokio.

d) "Productos directamente competidores"

7.115 Recordamos, y deseamos poner de relieve, que nuestro análisis de la definición de rama de producción nacional adoptada por la USITC, así como de los métodos aplicados por la USITC para llegar a esta definición, se refiere sólo a la parte del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa al "producto similar" y a la rama de producción nacional que lo produce. Esto es, en nuestro análisis no se trata la cuestión de los productos "directamente competidores" y la rama de producción nacional que los produce. Puesto que la USITC no hizo ninguna determinación explícita relativa a los productos "directamente competidores"[154], esta cuestión no se encuentra ante nosotros y no especulamos sobre si los corderos en pie podrían de alguna manera considerarse "directamente competidores" de la carne de cordero importada.[155] Los Estados Unidos tampoco alegan esto ante nosotros.

---

[153] En una nota de la Secretaría en la cual se informa sobre la reunión celebrada el 7 y el 10 de marzo de 1988 por el grupo de negociación sobre salvaguardias se indica que "muchas delegaciones subrayaron que para evitar el recurso abusivo a las medidas de salvaguardia había que definir claramente las expresiones 'productores nacionales' y 'productos similares o directamente competidores'. Una delegación dijo que había que poner límites a ambos extremos de la cadena de productos que pudieran considerarse similares o directamente competidores". (*Véase* MTN.GNG/NG9/5, de 22 de abril de 1998.)

[154] En particular, una mayoría relativa de la USITC definió la carne de cordero como el producto similar, e identificó a los criadores, engordadores, los mataderos y las plantas de despiece como productores de dicho producto *similar*. Esa mayoría no definió ningún producto como "directamente competidor" de la carne de cordero y, más aún, declaró explícitamente que no habían formulado dicha determinación con respecto a los corderos en pie. (*Véase* el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-11.) Por consiguiente, no resulta pertinente para el examen que lleva a cabo este Grupo Especial de la investigación y determinación a nivel nacional que dos de los miembros de la Comisión expusieran su parecer de que los corderos en pie de producción nacional eran "directamente competidores" de la carne de cordero importada (*Id.* en I-8-9, notas de pie de página 7-8) porque la USITC en su totalidad no se basó en el concepto de productos "directamente competidores" (*Id.* en I-10, nota de pie de página 10).

[155] La interpretación de la expresión productos "directamente competidores" que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 no ha sido examinada hasta ahora por ningún grupo especial. Más aún, el artículo III del GATT es el único contexto en el cual se ha abordado el concepto de productos directamente competidores en la práctica de solución de diferencias del GATT/OMC (*véase* el informe del Grupo Especial sobre *Chile - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 12 de enero de 2000, WT/DS87/110/R,

7.116 En vista de que en la USITC no hubo mayoría para una constatación de si la carne de cordero y los corderos vivos debían considerarse como "directamente competidores", si tuviéramos que tratar esta cuestión, recurriríamos a nuestro análisis y juicio en vez de los de la USITC y, en consecuencia, violaríamos el principio según el cual, en las diferencias sobre salvaguardias, los grupos especiales no deben llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas que ha tenido ante sí la autoridad nacional competente.

7.117 Dicho esto, en el Acuerdo sobre Salvaguardias se advierte claramente que, en una investigación de salvaguardias, el número de productos comprendido puede ser en potencia mayor que en un caso de medidas antidumping o compensatorias, en la medida en que se trate de productos "directamente competidores". A nuestro parecer, esta mayor latitud aparente que existe conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias puede hallarse en relación con el propósito fundamental del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT, es decir, constituir una válvula de seguridad efectiva para la rama de producción que sufre un daño grave, o para las que existe una amenaza de daño grave, causado por el aumento de las importaciones a raíz de la liberalización del comercio.

5. Constataciones sobre la definición de rama de producción nacional

7.118 A la luz de las consideraciones anteriores, constatamos que el hecho de que la USITC incluyera en la investigación sobre carne de cordero a los productores de insumos (es decir, a los criadores y engordadores de corderos en pie) en tanto que productores del producto similar en cuestión (es decir, la carne de cordero) es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4, y, por consiguiente, también con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

6. La "economía procesal" y el análisis de alegaciones adicionales

7.119 Una constatación en el sentido de que la definición de la rama de producción empleada por la USITC es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al parecer, comprometería toda la investigación y la determinación. En tal sentido, recordamos las declaraciones del Órgano de Apelación sobre la "economía procesal" en la diferencia sobre *Estados Unidos - Camisas y blusas*.[156] Pero observamos también que en una diferencia posterior,

---

párrafo 7.14 y siguientes. Informe del Órgano de Apelación sobre *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/10/11/AB/R, párrafo 6.28; informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación sobre *Corea - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 17 de febrero de 1999, WT/DS75/84/R y WT/DS75/84/AB/R, párrafo 10.38; informe del Grupo Especial sobre *Japón - Derechos de aduana, impuestos y prácticas de etiquetado respecto de los vinos y bebidas alcohólicas importadas*, adoptado el 10 de noviembre de 1987, IBDD 34S/94; informe del *Grupo de Trabajo sobre los ajustes fiscales en frontera*, adoptado el 2 de diciembre de 1970, IBDD 18S/106, párrafo 18). Sin embargo no es claro en qué medida la interpretación de este concepto en el contexto del artículo III del GATT sería necesariamente pertinente para el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[156] En *Estados Unidos - Camisas y blusas*, el Órgano de Apelación declaró:

> "Nada en esta disposición ni en la práctica previa del GATT exige que un grupo especial examine todas las alegaciones jurídicas formuladas por la parte reclamante. Los grupos especiales anteriores del GATT de 1947 y de la OMC han abordado con frecuencia sólo las cuestiones que consideraban necesarias para la solución del asunto planteado entre las partes, y han rehusado decidir sobre otras cuestiones. Por consiguiente, si un grupo especial consideraba que una medida era incompatible con una determinada disposición del GATT de 1947, por lo general no pasaba a examinar si esa medida era también incompatible con otras disposiciones del GATT, cuya infracción hubiese sido alegada por una parte reclamante …" (Notas de pie de página omitidas.) *Véase* el informe del Órgano de Apelación en

Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón, el Órgano de Apelación hizo hincapié en la necesidad de que los grupos especiales abordaran todas las alegaciones y/o medidas necesarias para hallar una solución positiva a la diferencia y añadió que llegar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal.[157] Conforme al espíritu de las declaraciones formuladas por el Órgano de Apelación en *Australia - Salmón* proseguimos con un análisis de otras alegaciones en la alternativa, dando por supuesto, a efectos de argumentación, que 1) la definición de rama de producción de la USITC era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias o bien 2) que, como sostienen los Estados Unidos en la alternativa, la USITC hubiera formulado una constatación de amenaza de daño grave aun si la definición de rama de producción se hubiera limitado a los mataderos y las plantas de despiece.

D. AMENAZA DE DAÑO GRAVE

1. La norma del Acuerdo sobre Salvaguardias para analizar la *amenaza* de daño grave

a) Introducción

7.120 Según el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

> "se entenderá por 'amenaza de daño grave' la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas;
>
> en el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, 'daño grave' se define, a su vez, como '... un menoscabo general significativo de la situación de una rama de la producción nacional'."

7.121 En el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se enumeran los factores de daño que son pertinentes en las investigaciones sobre salvaguardia:

> "En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción industrial 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

---

Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R, página 20.

[157] En *Australia - Salmón*, el Órgano de Apelación declaró:

> "El principio de economía procesal ha de aplicarse teniendo presente el objetivo del sistema de solución de diferencias, que consiste en resolver el asunto debatido y 'hallar una solución positiva a las diferencias'. Llegar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal. 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 permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones con miras a 'asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'." (Notas de pie de página omitidas.) *Véase* el informe del Órgano de Apelación sobre *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón*, adoptado el 6 de noviembre de 1998, WT/DS18/AB/R, párrafo 223.

> 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."

7.122 La determinación de la USITC relativa a la *amenaza* de daño grave dice lo siguiente:

> "En vista de la disminución registrada durante el período objeto de investigación de la parte de mercado, la producción, los envíos, la rentabilidad y los precios de la rama de producción nacional, entre otras dificultades a que ésta hace frente, llegamos a la conclusión de que la rama de producción nacional está amenazada por un daño grave inminente."[158]

7.123 Australia y Nueva Zelandia critican esta determinación por considerarla equivalente a una constatación en el sentido de que -puesto que no se había producido un daño grave efectivo al momento de formularse la determinación de la USITC- tiene que haber existido necesariamente una amenaza de daño grave.[159] Los reclamantes sostienen que ésta no es una base suficiente para una constatación de amenaza de daño inminente y que, en realidad, el aumento de las importaciones no causó ni un daño efectivo de carácter grave ni la amenaza del mismo.

7.124 Para los reclamantes, una constatación de la disminución de algunos indicadores por sí misma, sin estar acompañada de una explicación en que se fundamente por qué esa disminución constituye una amenaza de "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional" no es suficiente para demostrar la existencia de un daño grave inminente.[160] Los reclamantes sostienen, en particular, que el análisis efectuado por la USITC de la amenaza de daño grave es defectuoso porque no es "prospectivo", es decir que está más bien basado en datos sobre el pasado y, en lugar de ello, de conformidad con las constataciones del Grupo Especial en el caso *Corea - Resinas*[161], debería haberse basado en proyecciones sobre la posible evolución de la rama de producción en el futuro inmediato.

---

[158] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-21.

[159] Australia y Nueva Zelandia declaran que la USITC constató que no existía un daño grave actual, citando, en respuesta a la pregunta 11 del Grupo Especial, las siguientes declaraciones, hechas en las recomendaciones sobre la reparación formuladas por la USITC: "Hemos tenido en cuenta que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no sufre actualmente un daño grave, sino más bien está amenazada por un daño grave." (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-29); y "Hemos constatado la existencia de una amenaza de daño grave ... en oposición a un daño grave actual." (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-33, fn 166.)

Los Estados Unidos sostienen que la USITC no ha formulado una declaración expresa en el sentido de que *no* existía un daño grave efectivo.

[160] Por ejemplo, Australia alega que "en el informe de la USITC no existe ningún análisis acerca del modo en que 'las disminuciones' y 'otras dificultades' producidas durante el período objeto de investigación demostraban que el daño grave era claramente inminente en febrero de 1999, ..." Respuesta de Australia a la pregunta 7 del Grupo Especial.

[161] Informe del Grupo Especial sobre los derechos antidumping aplicados por Corea a las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos (ADP/92), adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1992, IBDD 40S/238.

7.125 Los Estados Unidos sostienen que la constatación de la existencia de una amenaza en relación con la disminución registrada en diversos indicadores y "otras dificultades" demuestra por qué razón la USITC consideraba que la rama de producción estaba al borde de un menoscabo general significativo de su situación. Los Estados Unidos afirman también que su determinación de una amenaza está basada en los datos más recientes de que se disponía, en particular del año 1997 y de los meses transcurridos de 1998 (enero-septiembre), que reflejan las tendencias más recientes y son, evidentemente, los más importantes para saber si un menoscabo general significativo de la rama de producción nacional es inminente.

b) Interpretación por el Grupo Especial

7.126 Antes de examinar la determinación de la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño grave formulada como consecuencia de la investigación sobre la carne de cordero en la presente diferencia, tratamos la cuestión de la norma jurídica pertinente que debe aplicar una autoridad nacional competente a fin de determinar la existencia de amenaza de un daño grave y el punto de referencia utilizado para evaluar los datos recopilados en una investigación con arreglo a esa norma.

7.127 El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene una orientación explícita sobre los métodos concretos que la autoridad competente nacional debe utilizar cuando establece la existencia de una amenaza de daño grave. La primera oración del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice claramente que la rama de producción nacional debe hacer frente a un "daño grave" -definido con referencia a los factores del daño enumerados en el párrafo 2 a) del mismo artículo- del cual exista una "clara inminencia". El sentido corriente de "*imminent*" (inminente) entraña que el menoscabo general significativo de la rama de producción debe estar "a punto de ocurrir" "*ready to take place*"[162] o "*be impending, soon to happen ... event, especially danger or disaster*"[163] (ser un acontecimiento que debe ocurrir en breve, especialmente un peligro o desastre). El daño inminente que amenaza ocurrir debe ser "grave".

7.128 De conformidad con esta insistencia en el carácter inminente de la amenaza, en la segunda oración del artículo se requiere que una determinación de esa clase se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. "*Allegation*" (alegación) significa "*an assertion, especially one made without proof*" (una afirmación, en especial una formulada sin pruebas).[164] "*Conjecture*" (conjetura) denota "*an opinion or conclusion based on insufficient evidence or on what is thought probable, guesswork, guess*" (una opinión o conclusión basada en pruebas insuficientes o en lo que se considera probable, se supone o se adivina).[165] A su vez, "possibility" (posibilidad) significa "contingency, likelihood, chance" (contingencia, probabilidad, casualidad).[166]

7.129 De estos elementos del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir la insistencia en la clara inminencia de un menoscabo general significativo, el requisito de basar la determinación de la existencia de una amenaza en hechos objetivos, y el rechazo de "alegaciones",

---

[162] *Webster's New Encyclopaedic Dictionary* (1994), página 496.

[163] *Oxford English Dictionary*, página 1316.

[164] *Oxford English Dictionary*, página 54.

[165] *Oxford English Dictionary*, página 480.

[166] *Oxford English Dictionary*, página 2302.

"conjeturas" y "conclusiones" que no estén basadas en suficientes pruebas fácticas, es posible deducir por lo menos algunas inferencias sobre la manera de llevar a cabo el análisis de la existencia de una amenaza. Estos elementos sugieren: i) que una determinación de la amenaza debe basarse en un análisis en el cual se tengan presentes datos objetivos y verificables del pasado reciente (es decir la última parte del período de investigación) como punto de partida a fin de evitar que la determinación esté basada en *alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas*; ii) que debe tenerse en cuenta la información fáctica sobre el pasado reciente, complementada por proyecciones basadas en hechos relativas a la evolución de la situación de la rama de producción y, en lo que se refiere a las importaciones, debe tenerse en cuenta el futuro inminente a fin de proceder a un análisis para comprobar si un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción es *inminente* en el futuro cercano; iii) que el análisis debe determinar si un daño de carácter *grave* se producirá *efectivamente* en el futuro cercano *a menos que se adopte una medida de salvaguardia*.

7.130 La orientación contextual para los casos de salvaguardias se encuentra en las disposiciones del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que contienen normas concretas para la determinación de una amenaza de daño importante en investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios.[167]

7.131 En particular, el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prescriben que, al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, se deberán considerar en las investigaciones, entre otros, los siguientes factores: una tasa significativa de incremento de las importaciones que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones; una suficiente capacidad libremente disponible del país exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma; los precios de los productos importados, en tanto que indicación de si las importaciones tendrán el efecto de contener la subida o hacer bajar los precios de los productos nacionales; y las existencias del producto importado.[168] En estas disposiciones se sigue diciendo que todos estos factores han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping o subvencionados y que *a menos que se adopten medidas de protección*, se producirá un daño importante.

---

[167] Estas disposiciones se refieren, entre otras cosas, a los factores que la USITC tuvo en cuenta en su análisis de la relación de causalidad (y que, según afirman los Estados Unidos, son pertinentes para sus constataciones relativas a la existencia de una amenaza).

[168] La lista del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias comprende también la "naturaleza de la subvención o subvenciones", y los efectos que es probable tengan esa subvención o subvenciones en el comercio (haciendo referencia, al parecer, de si se trata de subvenciones a la exportación o a la importación, en oposición a las subvenciones a la producción y otras subvenciones "internas"). En una nota de pie de página en el Acuerdo Antidumping se ofrece como ejemplo, "si bien de carácter no exclusivo", el hecho de "que existan razones convincentes para creer que en el futuro inmediato habrá un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios de dumping".

En el Código Antidumping de la Ronda de Tokio, con arreglo al cual se resolvió la diferencia *Corea - Resinas* no se dan más detalles sobre la naturaleza de los factores que deben examinarse en un caso de amenaza, salvo para citar como posible ejemplo la existencia de una razón convincente para considerar que aumentarían considerablemente las importaciones objeto de dumping. El Código Antidumping de la Ronda de Tokio cita, en el contexto de la amenaza, sólo la naturaleza de la subvención y sus efectos probables sobre el comercio. En consecuencia, fue en la Ronda Uruguay que se presentaron explícitamente las disposiciones pertinentes relativas a las investigaciones antidumping y de derechos compensatorios en un marco más elaborado para la evaluación de la amenaza, que se refiere casi exclusivamente a la evolución futura de las importaciones y se parece mucho al análisis expuesto en el caso *Corea - Resinas.*

7.132 El objetivo y fin generales del Acuerdo sobre Salvaguardias, examinados en la sección relativa a la rama de producción nacional *supra*, es establecer un mecanismo para "medidas de urgencia" en los casos en que, a raíz de la liberalización del comercio, el aumento de las importaciones cause o amenace causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Este objetivo de proporcionar un recurso sólo en esta clase de situación de urgencia se aplica *a fortiori* cuando la rama de producción nacional pertinente está amenazada por un menoscabo general significativo de clara *inminencia*, pero no sufre por el momento un daño grave. No advertimos cómo puede llevarse a cabo un análisis orientado al futuro de si, en caso de no existir ninguna medida de salvaguardia, un daño de carácter grave debe ocurrir en breve plazo, a menos que el análisis esté basado en los datos más recientes de que se disponga, combinados con informaciones de hecho en cuanto a la evolución previsible de las importaciones y de la situación de la rama de producción nacional.

7.133 Las partes se refieren a los informes de los grupos especiales sobre los casos *Corea - Resinas*, *Estados Unidos - Madera blanda*, y *México - JMAF*[169] que consideran pertinentes para una interpretación de la norma requerida en un análisis de la amenaza de daño grave con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, aunque estos informes se refirieron al análisis de las amenazas en diferencias sobre medidas antidumping. Consideramos también que esos informes son pertinentes y, a nuestro parecer, corroboran el enunciado general de que, en los casos relativos a medidas comerciales especiales, una evaluación de si la amenaza del daño es de *clara inminencia* requiere un análisis *basado en hechos y orientado hacia el futuro*.

7.134 En el caso *Corea - Resinas* se constató que:

> "... para un examen idóneo de si las importaciones objeto de dumping eran causa de amenaza de daño importante se precisaba un análisis *prospectivo* de una situación presente para determinar si una 'modificación de las circunstancias' era 'claramente prevista e inminente'. ... [dicha] determinación ... exigía un análisis de *la evolución futura pertinente en cuanto al volumen y los efectos de las importaciones objeto de dumping en los precios y sus consiguientes efectos en la producción nacional*".[170]

El análisis prospectivo a que hizo referencia el Grupo Especial *Corea - Resinas* se refería a la condición presente de la rama de producción así como a las tendencias futuras en cuanto al volumen y los precios de las importaciones.

7.135 El Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Madera blanda*[171] afirma que el análisis de la amenaza debe basarse en pruebas de hecho objetivas y señaló que "este concepto se había interpretado en el sentido de que exigía pruebas de hecho de un cambio, claramente previsto e inminente, de las circunstancias en las cuales las importaciones subvencionadas causarían daño importante. Así pues, una determinación de existencia de amenaza de daño importante no podía basarse en meras

---

[169] Informe del Grupo Especial sobre *México - Investigación Antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, WT/DS132/R y Corr.1, que no fue objeto de apelación, adoptado el 24 de febrero de 2000.

[170] Informe del Grupo Especial sobre *Corea - Resinas*, *op. cit.*, párrafo 271.

[171] Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá*, adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias del 27-28 de octubre de 1993, SCM/162, IBDD 40S/358.

especulaciones sobre posibles acontecimientos futuros".[172] Aplicando este razonamiento al contexto de las salvaguardias, el análisis prospectivo de las pruebas de hecho tendría que establecer que se produciría en breve plazo un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción a menos que se adoptara una medida de salvaguardia.[173]

7.136 El Grupo Especial que se ocupó del caso *México - JMAF* hizo una constatación semejante, a saber "en ausencia de un derecho antidumping o de un compromiso en materia de precios se producirá un daño importante".[174] También deja en claro que los factores de la "amenaza" enumerados en el Acuerdo Antidumping deben considerarse *además de*, y no *en lugar de* los factores relativos a la situación de la rama de producción nacional.[175] En consecuencia, tratándose del contexto de las investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios, en el análisis de la existencia de una amenaza deben tenerse en cuenta, además de la situación de la rama de producción nacional, los factores relativos a la probabilidad de un aumento en un futuro inmediato de importaciones que se realicen a precios que puedan contener o hacer bajar los precios de los productores internos. El Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una lista de factores particulares de "amenaza". Así pues los factores que sirven para evaluar el daño grave efectivo enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben constituir asimismo la base para una investigación sobre la existencia de una amenaza de daño grave. Sin embargo, consideramos que la declaración antes citada del Grupo Especial *México - JMAF* ofrece también una orientación útil para las diferencias sobre salvaguardias, y observamos que confirma nuestra opinión en el sentido de que un examen de la existencia de una *amenaza* de daño grave entraña un análisis orientado hacia el futuro de la situación de la rama de producción nacional, que es distinto de un examen de si existe un daño grave *efectivo*.[176]

7.137 En la presente diferencia, los reclamantes han planteado una serie de cuestiones relacionadas entre sí acerca del planteamiento analítico empleado por la USITC en sus constataciones de la existencia de una amenaza. En tal sentido, los reclamantes sostienen 1) que la USITC no ha tenido presentes todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4; 2) que la USITC no ha llevado a cabo un análisis "prospectivo" para llegar a su conclusión de que existía una amenaza de daño grave; y 3) que el período de tiempo en el cual se ha centrado la USITC al llegar a esta conclusión no era el correcto. Además, los reclamantes afirman que los datos en que se basó la USITC no eran lo bastante representativos de la rama de producción en su totalidad. Más aún, como

---

[172] Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Madera blanda*, *op. cit.*, párrafo 402.

[173] En el contexto de las medidas de salvaguardia con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, el Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Ropa interior* consideró que una conclusión de existencia de amenaza de perjuicio exige que se "demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo". El Grupo Especial afirmó también la necesidad de llevar a cabo un análisis prospectivo. *Véase* el informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/R adoptado el 25 de febrero de 1997, párrafo 7.55.

[174] Informe del Grupo Especial sobre *México - JMAF*, *op. cit.*, párrafo 7.125.

[175] Informe del Grupo Especial sobre *México - JMAF*, *op. cit.*, párrafo 7.131 y siguientes.

[176] *Véase* también *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.284, donde el Grupo Especial constató que un análisis de la amenaza de daño grave en el contexto de salvaguardias es distinto de un análisis de daño grave efectivo: "la cuestión de la amenaza, en lugar o además de una constatación de daño grave actual, debe ser examinada explícitamente en una investigación y apoyada por las pruebas, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a) a c) del párrafo 2 del artículo 4".

se dice en otra sección, los reclamantes alegan que la definición de rama de producción empleada por la USITC es demasiado amplia.

7.138 Como antes hemos dicho, en vista de nuestras constataciones con respecto a la definición de rama de producción, podemos ejercer la economía procesal con respecto a las alegaciones relativas a la constatación de la existencia de una amenaza formulada por la USITC. Reconocemos además que según nuestras constataciones sobre el carácter representativo de los datos, cuestión que examinamos más adelante, puede no haber necesidad de tratar las cuestiones analíticas que se han planteado acerca de la constatación por la USITC de la existencia de una amenaza. Sin embargo, consideramos importante para nuestra tarea de "formular conclusiones que ayuden al OSD"[177] en el desempeño de sus funciones de solución de diferencias que abordemos también las alegaciones relativas a la existencia de una amenaza. Lo hacemos aceptando sin ahondar más, a efectos de la argumentación, los datos y razonamientos contenidos en el informe de la USITC y sin perjuicio de nuestra constatación antes mencionada acerca de la definición de la rama de producción nacional en esta investigación. Por otra parte, si bien reconocemos que las diversas cuestiones planteadas en el contexto de las alegaciones sobre la existencia de una amenaza están relacionadas entre sí, preferimos una vez más, por razones de mayor claridad, tratar esas cuestiones por separado.

2. Si la USITC ha evaluado en esta investigación todos los factores de daño enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

a) Introducción

7.139 El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que las autoridades competentes "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificables que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular ..." los factores enumerados en dicha disposición. La disposición tiene carácter obligatorio ("evaluarán ..."). La lista de factores está precedida por la expresión "en particular ...". Basándonos en la redacción de esta disposición, convenimos, por consiguiente, con la opinión compartida por las partes en el sentido de que deben evaluarse todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias[178] y, más aún, consideramos que deben examinarse los factores que no están enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias pero que son "pertinentes". Sin embargo, un examen de cualquiera de esos factores en un caso dado puede llevar a la autoridad investigadora a concluir que un determinado factor no es de carácter objetivo o cuantificable ni probatorio en las circunstancias de una determinada rama de producción (o segmento) en un determinado caso.

---

[177] *Véase* el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.

[178] Encontramos una confirmación de nuestra opinión en el informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*, *op. cit.* El Órgano de Apelación dijo que en esa oportunidad: "Estamos de acuerdo con la interpretación del Grupo Especial en el sentido de 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 ...." Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, párrafo 136; informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.123. Véase también el informe del Grupo Especial en *Corea - Productos lácteos*, *op. cit.*, párrafo 7.55. En cuanto a las diferencias relativas a las medidas de salvaguardias con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas* siguen el mismo razonamiento y sostienen que, por lo menos, deben examinarse todos los factores del daño que son aplicables conforme al Acuerdo sobre los Textiles.

7.140 Al examinar la determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave formulada por la USITC, comprobamos, primero, si la USITC ha evaluado "*todos* los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de [la] rama de producción", en particular, los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como cualesquiera otros factores pertinentes. En segundo lugar, examinamos si el *enfoque* seguido por la USITC consistía en un examen basado en los hechos y orientado hacia el futuro del aumento de las importaciones y de la situación de la rama de producción nacional de los Estados Unidos.[179]

7.141 Una cuestión inicial que tenemos ante nosotros es saber si, aceptando a efectos de la argumentación la definición de rama de producción de la USITC, todos los factores deben investigarse en detalle en el caso de *todos* los *segmentos* identificados de la rama de producción (es decir, criadores, engordadores, mataderos y plantas de despiece) o si una investigación de algunos factores de daño con respecto tan sólo a *determinados* segmentos bastaría para cumplir los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de la norma general de examen, tal como se aplica en los casos relativos a medidas especiales de defensa comercial, consideramos que la segunda posibilidad es suficiente si existe una explicación adecuada en el informe publicado por la USITC, de i) por qué es posible inferir conclusiones a partir de los datos relativos a *un* segmento de la rama de producción que sean aplicables a *otro* segmento de la rama de producción[180], o ii) por qué la constelación de hechos en un determinado segmento de la rama de producción en el presente caso *no* permite la recopilación de datos (es decir *no* es "un factor de carácter *objetivo* y *cuantificable*"), o iii) hace que cierto factor del daño no tenga valor de prueba en las circunstancias de determinado segmento de la rama de producción (es decir *no* sea un factor que tenga "*relación* con la situación de esa rama de producción" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.)

b) Resumen de los datos sobre el daño reunidos por la USITC

7.142 Un examen de los datos, factor por factor, y segmento por segmento de la rama de producción, indica lo siguiente para el período transcurrido de fines de 1996 a septiembre de 1998 (parte del período objeto de investigación que, según dijo la USITC, formaba la base de su constatación de la existencia de una amenaza):

[179] También en este caso ponemos de relieve que, en nuestro análisis de esta cuestión, aceptamos sin ahondar más, a efectos de la argumentación, los hechos que figuran en el informe de la USITC, sin perjuicio de nuestra consideración de las cuestiones que tenemos ante nosotros, entre ellas la definición de la rama de producción y el carácter representativo de los datos.

[180] "Al examinar cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y cualquier otro factor que la autoridad considere pertinente, ésta tiene dos opciones: la autoridad investigadora puede examinar cada factor en relación con todos los segmentos o, si decide examinarlo con relación a sólo uno o varios segmentos, debe ofrecer una explicación de la manera en que el segmento o los segmentos escogidos son objetivamente representativos de la totalidad de la rama de producción." *Véase* el informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos*, *op. cit*., párrafo 7.58.

i) Producción y expediciones

7.143 Para los criadores, el volumen de la producción y la expedición de carne de cordero aumentó entre 1996 y el período considerado de 1998 en valores anuales.[181] El valor de la expedición y el valor medio unitario totales disminuyeron.

7.144 Para los establecimientos de engorde, la producción, el volumen y el valor de la expedición y el valor unitario medio disminuyeron entre 1996 y el período considerado de 1998 en valores anuales.[182]

7.145 Para los mataderos, la producción, el volumen, el valor y el valor unitario medio de la expedición disminuyeron entre 1996 y el período considerado de 1998 en valores anuales.[183] El volumen de la expedición disminuyó entre 1996 y 1997, y luego aumentó ligeramente en el período considerado de 1998. El valor de la expedición disminuyó gradualmente durante todo el período.[184]

7.146 Para las plantas de despiece el volumen y el valor de la producción y la expedición aumentaron entre 1996 y el período considerado de 1998, en datos anualizados, y el valor unitario medio disminuyó.[185]

ii) Capacidad y utilización de la capacidad

7.147 En lo que respecta a los criadores, la USITC no reunió datos sobre la capacidad y la utilización debido a que no lo consideraba práctico en vista del carácter variable de las condiciones de las tierras de los distintos ranchos.

7.148 En el caso de los establecimientos de engorde, tampoco se reunieron datos sobre la capacidad y la utilización de la capacidad, lo cual no se consideró práctico en vista de la dificultad de calcular diversas variables, entre ellas el tiempo que dichos establecimientos mantuvieron los corderos, que puede variar según las condiciones del mercado.

7.149 En los mataderos, la capacidad aumentó y la producción y la utilización de la capacidad disminuyeron entre 1996 y 1998 (período considerado).[186]

7.150 En las plantas de despiece, la capacidad aumentó en un 30 por ciento entre 1996 y 1998 (período considerado). La utilización de la capacidad disminuyó en un 17 por ciento.[187] La USITC

[181] Cuadro 1, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-12.

[182] Cuadro 2, *Id.* en II-13.

[183] Cuadros 8 y 9, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-22 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

[184] Cuadro 5, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-17.

[185] Cuadros 3 y 4, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-16 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

[186] Cuadro 8, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-22 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

[187] Cuadro 4, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-16 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

afirma que la disminución registrada en la utilización de la capacidad se debió a que el aumento de capacidad fue superado por el aumento de producción comunicado a la USITC por las plantas de despiece.

iii) Empleo

7.151 Con respecto a los criadores, la USITC observa que los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) indican una disminución de un 20 por ciento en el número de establecimientos de crianza y que las acusadas disminuciones registradas en el número de animales sacrificados sugieren que los indicadores de empleo (tales como el número de trabajadores y el número de horas trabajadas) disminuyeron durante el período de investigación.

7.152 No obstante, en relación con los criadores/engordadores, se observa también en el informe que los datos del cuestionario indican aumentos en el número de trabajadores y el número de horas trabajadas tanto en los establecimientos de crianza como de engorde. Los datos indican asimismo aumentos pequeños a moderados de esos indicadores registrados entre 1996 y 1998 (período considerado).[188]

7.153 No se suministraron datos sobre el empleo con respecto a los mataderos/plantas de despiece. En el informe de la USITC se señala sólo que se solicitaron datos a los criadores y establecimientos de engorde y no se mencionan a los mataderos y plantas de despiece en ese contexto. Ni siquiera es claro que la USITC solicitara datos de los mataderos/plantas de despiece.

iv) Parte del mercado

7.154 No se recopilaron ni calcularon datos sobre la parte del mercado de los criadores/establecimientos de engorde, puesto que éstos detentan el 100 por ciento de los corderos en pie fuera de mercado.

7.155 En el caso de los mataderos/plantas de despiece, la parte correspondiente a los productores de los Estados Unidos en el mercado de carne de cordero de los Estados Unidos diminuyó de un 83,4 por ciento en 1996 a un 80,3 por ciento en 1997 y a un 76,9 por ciento en 1998 (período considerado). En 1993 esta proporción había sido del 88,8 por ciento. La parte del mercado correspondiente a las importaciones aumentó del 16,6 por ciento en 1996 al 19,7 por ciento en 1997 y al 23,3 por ciento en 1998 (período considerado).[189]

v) Productividad

7.156 La productividad de los criadores y establecimientos de engorde permaneció "relativamente constante" durante el período objeto de investigación.[190]

---

[188] Cuadro 11, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II.23.

[189] Cuadro 32, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-50.

[190] La productividad se calculó a partir de los datos del cuestionario; véase la referencia en el informe de la USITC (Prueba documental EE.UU.-1) nota de pie de página 97, I-20.

7.157 En los mataderos y plantas de despiece, la USITC caracterizó la productividad como "relativamente constante" durante el período objeto de investigación, sobre la base de la información relativa a los costos de mano de obra directos.[191]

vi) Inventarios

7.158 Según el informe de la USITC no se recopilaron ni examinaron datos sobre los criadores y establecimientos de engorde, pero esos factores tampoco se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En todo caso, es improbable que los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie dispongan de inventarios de carne de cordero.

7.159 Los inventarios de los mataderos disminuyeron durante 1993-1995, luego aumentaron durante 1995 y 1998, antes de disminuir en 1998 (período considerado). Al parecer los inventarios se hallaban a un nivel bajo (es decir, "se mantuvieron por debajo" de un porcentaje no comunicado) durante ese período de investigación. La USITC comprobó también que los inventarios no eran un factor de daño que tuviera gran valor probatorio en este caso debido al carácter perecedero de la carne de cordero fresca.[192]

vii) Resultados financieros (ganancias y pérdidas)

7.160 En el caso de los criadores, el valor de venta neto aumentó entre 1996 y 1997, y luego disminuyó en 1998 (período considerado) en comparación con 1997 (período considerado). Los ingresos netos aumentaron entre 1996 y 1997, aunque permanecieron muy por debajo de los niveles alcanzados en 1993-1995.[193] Los ingresos netos disminuyeron entre los períodos considerados. En tanto que porcentaje de las ventas, los ingresos netos aumentaron de un 0,7 por ciento en 1996 a un 2,8 por ciento en 1997, y (para el pequeño número de empresas que comunicaron datos acerca de los períodos considerados) disminuyeron de un 22,2 por ciento a un 13,5 por ciento entre 1997 y 1998 (períodos considerados).[194]

7.161 En lo que respecta a los establecimientos de engorde, el valor de venta neto aumentó entre 1996 y 1997, luego disminuyó entre los períodos considerados. Los ingresos netos pasaron de positivos a negativos entre 1996 y 1997, y las pérdidas aumentaron varias veces en 1998 (período considerado). Como porcentaje de las ventas netas, los ingresos netos disminuyeron de una utilidad de un 3 por ciento a una pérdida de un 0,7 por ciento entre 1996 y 1997 y a una pérdida del 8,4 por ciento en 1998 (período considerado).[195]

---

[191] Véase la referencia en el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, nota de pie de página 98, I-20.

[192] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-20.

[193] Los reclamantes atribuyen esta disminución de los ingresos a la eliminación de las subvenciones otorgadas en virtud de la Ley de la Lana.

[194] Cuadro 12, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-25; observamos que sólo 27 de los 49 productores comunicaron datos sobre los períodos considerados, de manera que éstos no son comparables con los datos sobre los años completos.

[195] Cuadro 15, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-30-32.

7.162 En lo que respecta a los criadores/establecimientos de engorde, no se dispone de datos para los períodos considerados. El valor de venta neto aumentó entre 1996 y 1997, habiendo aumentado asimismo los gastos totales, más rápidamente que las ventas netas. La USITC no proporcionó datos indizados sobre las ganancias y pérdidas. El valor unitario de venta de los corderos para sacrificio disminuyó mientras que aumentó en el caso de los corderos para engorde y de las ovejas para matanza selectiva.[196]

7.163 En lo que se refiere a los mataderos, las ventas netas totales disminuyeron entre 1996 y 1997 y siguieron disminuyendo en 1998 (período considerado). El valor unitario de las ventas disminuyó entre 1996 y 1997 y siguió disminuyendo en 1998 (período considerado). El producto de explotación pasó de positivo a negativo entre 1996 y 1997, y las pérdidas aumentaron en 1998 (período considerado).[197]

7.164 Sólo una de las plantas de despiece comunicó información. Para proteger la información comercial confidencial el Grupo Especial no solicitó, y los Estados Unidos no presentaron, esta información que tampoco se comunicó en forma indizada.[198]

7.165 En los mataderos/plantas de despiece, el valor de venta neto disminuyó gradualmente entre 1996 y 1998 (período considerado). Los ingresos de explotación en 1997 y 1998 (período considerado) disminuyeron acusadamente a partir del nivel alcanzado en 1996. El valor unitario de ventas disminuyó también durante dicho período.[199]

viii) Dificultad de generar capital

7.166 En el informe de la USITC se indica que un cierto número de criadores/establecimientos de engorde comunicaron que habían tenido dificultades en generar capitales adecuados para financiar la modernización de sus instalaciones y equipos (es decir, cancelación/rechazo de planes de expansión, reducciones en el volumen de las inversiones de capital, denegación de préstamos por los bancos, índices de solvencia reducidos y dificultades en el reembolso de préstamos).[200]

7.167 La USITC indica que un cierto número de mataderos/plantas de despiece tuvieron dificultades en recuperar sus nuevas inversiones y en reembolsar los préstamos.[201]

---

[196] Cuadro 14, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-29 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial). No se proporcionaron datos sobre los períodos considerados.

[197] Cuadro 16, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-33 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

[198] Cuadro 20, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-34.

[199] Cuadro 18, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-33 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

[200] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-21, apéndice F.

[201] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-21. Los datos indican que los mataderos hicieron grandes inversiones de capital en 1997, y los mataderos/plantas de despiece en 1995 y 1996.

ix) Precios y tendencias de los precios

7.168 La USITC reunió datos sobre una serie de productos[202] y también examinó los datos sobre precios al por mayor de diversos productos que había reunido el USDA.[203] Los datos recopilados por la USITC indican, por lo general, que los precios al productor de los Estados Unidos llegaron a un nivel que fue más bajo a fines de 1998 (período considerado) que durante 1997, aunque por lo general esos precios aumentaron durante 1998 (período considerado). Una constatación semejante se hace con respecto a los precios de las importaciones.

7.169 La USITC señala que algunos mataderos/plantas de despiece informan que han debido reducir sus precios para competir con las importaciones a precios bajos.

7.170 Los datos del USDA sobre los precios de los corderos en pie comprados para sacrificio indican también que éstos fueron más bajos en 1998 (período considerado) que en 1997, aunque aumentaron algo durante el período considerado de 1998. Los datos del USDA indican también algunos repuntes durante el período considerado para ciertos trozos de carne de cordero, aunque también en este caso los precios al terminar el período considerado fueron inferiores a los alcanzados en 1997.

7.171 Los datos de la USITC sobre precios comprenden asimismo los precios de la carne de cordero importada, así como los márgenes de venta del producto importado a precios inferiores/superiores a los del producto nacional.[204] En el informe sobre la investigación se observa que la carne de cordero importada se vendió siempre a precios inferiores a la carne de cordero nacional en el caso de todos los productos con una sola excepción, y que los márgenes medios de ventas del producto australiano a precios inferiores oscilaron entre un 29,0 y un 42,0 por ciento. Los niveles de los precios inferiores del producto de Nueva Zelandia oscilaron del 19,7 al 36,5 por ciento. La determinación de la USITC no se refiere a esta diferencia de precios sino más bien hace constar las tendencias a la disminución en los valores unitarios y los precios de las importaciones.

c) Evaluación por el Grupo Especial

7.172 Una vez más ponemos de relieve que nuestra evaluación del examen realizado por la USITC de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se basa en nuestra aceptación, a efectos de argumentación, de la definición de rama de producción que utilizó la USITC durante la investigación. Esto es, aceptando sin ahondar más que la rama de producción definida abarca a los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece, tratamos aquí la cuestión de si la USITC abordó de manera adecuada todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la rama de producción definida en esa forma. Naturalmente, esto no modifica en modo alguno nuestra constatación, expuesta anteriormente, con respecto a la definición de dicha rama de producción como tal.

[202] Cuadros 39-43, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-75-76 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

[203] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, gráficos 5-10, páginas II-58 a II-61.

[204] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-51 y siguientes.

7.173 Recordamos que la USITC declaró que para los criadores y engordadores de corderos en pie, no puede disponerse, por definición, de *inventarios* de carne de cordero, y que, en el caso de los mataderos y las plantas de despiece, si bien los inventarios de los mataderos aumentaron ligeramente, este factor, en vista del carácter perecedero de la carne, no tenía particular valor probatorio en lo que respecta a la situación de la rama de producción.

7.174 En el informe de la USITC sobre este caso se dice también que la reunión de datos acerca de la *capacidad* de los criadores y engordadores no resultaba práctica debido a las variaciones en las medidas empleadas por los distintos criadores. Por razones semejantes, la USITC no insistió en la información relativa al aumento de la *capacidad* de los mataderos y las plantas de despiece. No obstante, la USITC reconoce que la disminución en la *utilización de la capacidad* se debió también a que la capacidad aumentaba a un ritmo más rápido que la producción.[205]

7.175 Más aún, el trato del *empleo* con respecto a los mataderos y las plantas de despiece es muy sumario, y consiste fundamentalmente en una inferencia deducida de la información financiera presentada por esos establecimientos en cuanto a la productividad de la mano de obra.[206]

7.176 Además, observamos que las "ventas netas totales" son sólo uno de los posibles indicadores acerca de los *resultados financieros* logrados por la rama de producción. En el informe de la USITC se advierte claramente que en realidad se investigó este factor en los diversos segmentos de la rama de producción. Recordamos que no solicitamos dicha información tratándose de las *plantas de despiece* a fin de proteger el carácter confidencial de la información comercial, pero consideramos que la información financiera que tuvimos ante nosotros fue suficiente para examinar la cuestión de las ganancias y pérdidas de la rama de producción.

7.177 Ponemos de relieve que hubiera sido más conveniente tratar más a fondo estos factores (es decir, la utilización de la capacidad y el empleo). Sin embargo, observamos también que la USITC ha investigado todos los factores de daño pertinentes que se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que son compatibles con la práctica de solución de diferencias de la OMC.[207] Consideramos asimismo que, cuando la USITC no reunió datos acerca de un determinado factor del daño con respecto a todos los segmentos de la industria, el informe de la USITC presenta una explicación suficiente al respecto. En el informe de la USITC se explica cómo pueden deducirse inferencias de los datos reunidos con respecto a *un* segmento para aplicarlos a *otro* segmento para el cual no se reunieron datos, o bien se explica por qué, en las condiciones del segmento de la rama de producción de que se trata, no era posible recopilar datos de carácter objetivo y cuantificable, o por qué un factor de daño específico no tiene valor probatorio para dicho segmento.

7.178 Sin embargo, estas consideraciones preliminares sobre el análisis de los factores de daño están sujetas a nuestro examen del enfoque analítico adoptado por la USITC para llegar a su determinación de la existencia de daño, así como a la cuestión de saber si los datos reunidos son representativos de una "proporción importante" de los productores en los segmentos de la rama de

---

[205] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-20.

[206] Cuadros 16-20, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-33-34 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial). Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-20.

[207] Véanse los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en los casos *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.123 y párrafo 136, y el informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos op. cit.*, párrafo 7.55 respecto al Acuerdo sobre Salvaguardias.

producción que sean pertinentes, y de si la USITC definió correctamente la rama de producción nacional (véase la sección VII.C *supra*).

3. El análisis de la USITC de la *amenaza* de daño grave en la presente investigación

a) Proyecciones pertinentes a la constatación de amenaza de daño

7.179 Los reclamantes alegan que el enfoque de la USITC para examinar si existe o no la amenaza de daño grave no cumple la norma establecida en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para un análisis prospectivo de la situación de la rama de producción. En particular, Nueva Zelandia[208] sostiene que deberían examinarse las tendencias de la oferta y la demanda en el mercado interno, las pruebas fácticas sobre la situación de la rama de producción nacional en el pasado y una extrapolación al futuro, así como las tendencias de los precios de los productos nacionales e importados. Sobre la base de las tendencias registradas y de cualquier prueba relativa a los precios en los contratos de futuros, debe efectuarse un análisis de la forma como es probable que evolucionen los precios en el futuro. Esto es especialmente importante tratándose de los productos estacionales o agropecuarios debido a las fluctuaciones estacionales, y dicho análisis debe basarse por lo menos en datos sobre tres años. A juicio de Nueva Zelandia, un análisis de precios basados en "datos sobre una sola estación" lo cual, según afirma, es el caso del análisis de precios de la USITC, no constituye una base para una determinación objetiva basada en hechos.

7.180 Australia señala que en un análisis de la existencia de una amenaza basado en hechos se debe mostrar que la situación de la rama de producción nacional evolucionará acusadamente y que dicho cambio es inminente. Australia considera necesario que "los hechos sean prospectivos" a fin de hacer posible una evaluación que determine que un daño grave debe ocurrir de manera inminente. Los reclamantes no se extienden sobre los "hechos prospectivos", ni sobre cómo es posible obtener los datos o evaluar su carácter fidedigno.

7.181 Los reclamantes no definen con más detalle los métodos que deben aplicarse para llevar a cabo un análisis prospectivo de la futura situación de la rama de producción nacional, ni las clases de datos o la extrapolación de tendencias que serían pertinentes y seguras para formar la base de dicho análisis, ni tampoco explicar cómo debe hacerse para que un análisis basado exclusivamente en proyecciones de los resultados logrados por la industria pueda evitar las "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" que se prohíben en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.182 Los Estados Unidos señalan, como prueba del análisis prospectivo realizado por la USITC de la evolución futura de la situación de la rama de producción nacional, su constatación en materia de la relación de causalidad, en particular las proyecciones obtenidas en la investigación en el sentido de que las exportaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia a los Estados Unidos seguirán aumentando en 1999. También se refieren a la tendencia declinante de los precios de importación y de los precios internos de la carne de cordero al final del período objeto de la investigación.

7.183 Los reclamantes critican el enfoque de la USITC, que consideran inadmisible, puesto que los Estados Unidos invocan elementos de su análisis de la relación de causalidad en tanto que demostración de la existencia de una amenaza de daño.

---

[208] Pregunta 7 del Grupo Especial a Australia y Nueva Zelandia (Anexos 1-7 y 2-8).

7.184 Recordamos que en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se establece ningún método especial que puedan aplicar las autoridades nacionales competentes para determinar la existencia de un daño grave o de una amenaza y la relación de causalidad. No creemos que tenga importancia decisiva la manera como la propia USITC ha estructurado analíticamente su informe sobre la investigación y la determinación, siempre que el análisis hecho por la autoridad competente de la amenaza y la relación de causalidad en su totalidad establezca la existencia de la amenaza de un daño grave, así como de un vínculo causal entre el aumento de las importaciones y dicha amenaza, conforme a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.[209]

7.185 Los reclamantes alegan además que la referencia de los Estados Unidos a las proyecciones de un futuro aumento de las importaciones para justificar su análisis de la existencia de una amenaza consiste, en última instancia, en igualar la "amenaza de un aumento de las importaciones" con la "amenaza de daño grave", lo cual no está permitido conforme al Grupo Especial en el caso *Argentina - Calzado*.

7.186 Creemos que no procede basarse en las constataciones del Grupo Especial *Argentina - Calzado*, porque en ese caso las importaciones estaban disminuyendo cuando las autoridades argentinas formularon su determinación, de manera que la constatación de la existencia de una amenaza se basaba en una proyección de que las importaciones *comenzarían* a aumentar si no se aplicaba una medida de salvaguardia. El Acuerdo sobre Salvaguardias requiere, evidentemente, como requisito fundamental para la aplicación de una medida, que las importaciones estén aumentando. En la actual diferencia no existe desacuerdo en cuanto a que las importaciones de carne de cordero de los Estados Unidos estaban aumentando continuamente al formularse la determinación de la USITC. En consecuencia, los aumentos proyectados para 1999 eran *nuevos aumentos*, y no el comienzo de un aumento.

7.187 En general, estamos de acuerdo con los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la amenaza de un *aumento de las importaciones* como tal no equivale a la amenaza de un *daño grave*. Sin embargo, a juicio nuestro, esto no es lo que la USITC ha hecho en el presente caso. Más aún, también consideramos posible que si las importaciones se mantienen a un nivel elevado durante un período más prolongado, sin que se registre un nuevo aumento al final del período de investigación, pueden llegar a causar un daño grave (es decir, pueden amenazar causar un daño grave) si no se toman medidas al respecto. Esto significa que si en un determinado momento un aumento de las importaciones causa algo que es *menos* que un daño grave, no por ello es necesariamente cierto que la amenaza de un daño grave sólo puede ser causada por un *nuevo* aumento, es decir por un aumento *adicional* de las importaciones. A nuestro parecer, en las circunstancias propias de un caso, la continuación de las importaciones a un nivel al cual ya habían aumentado recientemente puede bastar para causar dicha amenaza.

7.188 A nuestro modo de ver, la misma lógica se aplica a los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la disminución más acusada de otros factores de daño tales como los precios[210], o los resultados financieros[211] en el pasado más reciente (es decir, en 1997 y en el período de 1998 que se ha considerado), deben apreciarse en el contexto de la declinación a largo plazo de la rama de

[209] Para una perspectiva contextual, observamos que las determinaciones de "amenaza" conforme al Acuerdo Antidumping y al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias reúnen también las tendencias y proyecciones de las importaciones y de los indicadores de la rama de producción nacional.

[210] Primera comunicación de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.59.

[211] *Id.*, y Primera comunicación de Australia, Anexo 1-1, párrafos 153-164.

producción nacional[212] o bien no afectan a algunas de las empresas que operan en la rama de producción. También en este caso, no excluimos que en las circunstancias propias de un caso, por ejemplo, si los precios se mantienen a un nivel bajo durante un período más prolongado pueden ser suficientes para una determinación general de que la rama de producción está amenazada por un daño grave aun si un factor de daño dado no indica una declinación reciente, aguda y súbita. Por lo demás, una constatación de la existencia de una amenaza no requiere, por ejemplo, que se registre una disminución en los resultados económicos de cada una de las empresas que actúan en la rama de producción. Una autoridad nacional competente puede formular una determinación de la existencia de una amenaza aun si la mayoría de las empresas que forman parte de la rama de producción pertinente no están haciendo frente a una disminución de la rentabilidad, siempre que la evaluación de los factores de daño en su conjunto indiquen que existe una amenaza de daño grave.

b) Plazo pertinente para el análisis de la existencia de una amenaza

7.189 Si bien la USITC reunió datos para cinco años completos (1993-1997 y el período considerado de 1998) y además para los nueve primeros meses de 1997 y de 1998 (los "períodos considerados"), basó su determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave en las disminuciones registradas al final de dicho período (es decir, 1997 y el período considerado de 1998).[213]

7.190 No compartimos la crítica de los reclamantes cuando dicen que el marco cronológico usado por la USITC para los análisis fue demasiado breve. Más concretamente, Nueva Zelandia caracteriza a este respecto los datos en los que la USITC basó su determinación como "los datos sobre una sola estación", y sostiene que el análisis del volumen y los precios de las importaciones proyectadas debía haberse basado en datos sobre un plazo de tres años como mínimo.[214]

7.191 En tal sentido, observamos también que, al presentar sus propias interpretaciones y explicaciones de los datos de la USITC, los reclamantes se refieren con frecuencia al período de la investigación en su totalidad. Por ejemplo, los reclamantes sostienen que durante ese período, el aumento de las importaciones fue considerablemente más reducido que la disminución registrada en la producción y las expediciones nacionales. Sin embargo, la constatación de la USITC de un "desplazamiento" de la producción interna por las importaciones se basa en el final del período objeto de la investigación.

7.192 A nuestro juicio, en vista de que el análisis de la existencia de una amenaza está orientado hacia el futuro, parecería lógico que lo sucedido al comenzar el período de investigación fuera menos pertinente que lo ocurrido al final de dicho período. Si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica la duración apropiada del plazo que debe considerarse en una investigación, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado* consideraron esta cuestión con cierto detenimiento. Ambos llegaron a la conclusión (en relación con una constatación de daño grave *efectivo*) que los datos más recientes eran sin duda los más pertinentes. En particular, el Órgano de

[212] Primera comunicación de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.62.

[213] En el informe de la USITC (Prueba documental EE.UU.-1) en I-18 se dice que: "A mediados de 1997, los indicadores económicos relativos a la industria empezaron a declinar. Como se expone más adelante, el deterioro de estos indicadores, que ocurrió después de 1996, confirma que la industria está amenazada por un daño grave."

[214] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 7 del Grupo Especial (Anexo 2-8).

Apelación declaró que "el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente.[215]

7.193 En vista de que una amenaza de daño grave se refiere a un menoscabo general significativo *inminente*, es decir un acontecimiento que debe ocurrir en el futuro inmediato, el mismo principio debe aplicarse *a fortiori* a las determinaciones de la existencia de una amenaza en comparación con las determinaciones de la existencia de un daño grave actual. Esto confirma el parecer de que la USITC tuvo razón en centrarse en los datos disponibles más recientes correspondientes al final del período de la investigación. Consideramos también que los datos correspondientes a 1997 y 1998 (período considerado) abarcan un plazo adecuado y razonable si se complementan con proyecciones que extrapolen las tendencias existentes al futuro inminente a fin de llevar a cabo el análisis prospectivo que requiere la determinación de la existencia de una amenaza.

7.194 Por consiguiente, consideramos que al basar su determinación en los hechos ocurridos al final del período objeto de investigación (es decir un año y nueve meses) y no durante todo el período objeto de investigación, la USITC analizó de manera suficiente los datos recientes para hacer una evaluación válida de si un menoscabo significativo era "inminente" en un futuro próximo. Por la misma razón, consideramos también que, al basar su determinación en los datos relativos a hechos ocurridos en el pasado reciente, y al no basarse exclusivamente en las proyecciones que permitirían prever la evolución de los diversos indicadores de la rama de producción en el futuro, la USITC formuló su determinación sobre la existencia de un daño basándose en hechos objetivos y cuantificables y "no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

7.195 A la luz de las consideraciones que anteceden, no advertimos ningún defecto conceptual en el enfoque analítico empleado por la USITC en su determinación de la existencia de amenaza de un daño grave, en particular con respecto al análisis prospectivo y al plazo utilizado.

c) Evaluación de los datos relativos al período de enero de 1997 a septiembre de 1998

7.196 Examinamos a continuación si la determinación de la USITC de la existencia de la amenaza de un daño grave, las constataciones de hecho y las explicaciones de que los datos indican una disminución de diversos indicadores (es decir la parte del mercado, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios) de los resultados logrados por la rama de producción, en particular durante 1997 y 1998 (período considerado), así como las proyecciones relativas al volumen y precios de las importaciones futuras (contenidas en la sección relativa a la relación de causalidad del informe de la USITC) tenían una base fáctica suficiente y se orientaban al futuro de manera suficiente como para cumplir los requisitos prescritos en los párrafos 1 a) y b) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.197 Este examen es distinto de la impugnación del carácter representativo de los datos, formulada por los reclamantes, y también de las cuestiones planteadas por ellos en cuanto a la interpretación de los datos, como por ejemplo los plazos que consideran más pertinentes, y las explicaciones alternativas que han presentado acerca de las diversas tendencias expresadas en los datos.

7.198 Las partes no están en desacuerdo en torno al hecho de que las importaciones de carne de cordero habían aumentado de manera considerable, sobre todo durante la última parte del período

[215] Informe del Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, nota de pie de página 130.

objeto de investigación (en un 19 por ciento en 1997, así como durante el período considerado de 1998) y que según las proyecciones debían seguir aumentando en 1998 y 1999.

7.199 Observamos que los reclamantes no impugnan, como tales, las consideraciones de la USITC en el sentido de que se registraron disminuciones durante 1997 y el período considerado de 1998 en la mayoría de los indicadores a que se refiere la USITC en su determinación.

7.200 Nueva Zelandia parece reconocer de manera explícita que se registraron disminuciones en la parte del mercado, el volumen y valor de la producción, los precios, el número de establecimientos de crianza, las ventas de los mataderos y las plantas de despiece, y los ingresos de estas últimas empresas así como de los establecimientos de engorde.[216] Nueva Zelandia también reconoce implícitamente (señalando un incremento en los beneficios brutos de los mataderos/plantas de despiece en el período considerado de 1998) que la rentabilidad de explotación disminuyó en todos los segmentos de la industria durante 1997 y el período considerado de 1998.[217] Nueva Zelandia, si bien reconoce que durante el período considerado los precios fueron más bajos que durante 1997, sostiene también que los precios aumentaron a partir de la última parte de 1998 y que los Estados Unidos han anunciado ahora que esos aumentos de precios continuaron en 1999.[218] Nueva Zelandia cita también el testimonio de un profesor de economía agrícola acerca de las proyecciones realizadas por el USDA de los aumentos de precios en 1999.[219] En lo que se refiere a las ventas a precios inferiores, Nueva Zelandia cuestiona la validez de los datos de la USITC. Nueva Zelandia aduce que algunos de los productos respecto de los cuales la USITC efectuó comparaciones de precios no eran comparables, y por tanto que hubo menos ventas a precios inferiores que las identificadas por la USITC. Nueva Zelandia, sin embargo, parece reconocer que, al menos como parte de un argumento relativo a la importancia de esas constataciones, la USITC constató la existencia de algunas ventas a precios más bajos.[220]

---

[216] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.56.

[217] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-9, párrafo 4.23.

[218] La base del argumento de Nueva Zelandia sobre las tendencias de los precios registradas en 1999 en los Estados Unidos es un comunicado de prensa de 7 de julio de 1999 del Primer Ministro Interino de Australia en el cual se denuncia la medida de salvaguardia, y en el cual el Sr. Fischer se refiere a un "reciente aumento de los precios de la carne de cordero en los Estados Unidos". En consecuencia, ésta no es una declaración de la USITC en cuanto a la tendencia de los precios en 1999. Los Estados Unidos presentaron este documento como una prueba documental en un contexto diferente. En el supuesto de que no emprendemos un examen *de novo* de investigación nacional, observamos que este argumento no es pertinente a nuestro examen de investigación de la USITC, porque está basado en un documento fechado mucho después de que terminara la investigación, y que por consiguiente no formaba parte de los documentos de la misma, y se refiere a hechos ocurridos después del período de investigación, en oposición a las proyecciones relativas a lo que podría ocurrir en los meses siguientes a la investigación.

[219] Prueba documental NZ-16 y nota 49 de la Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-9.

[220] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-9, párrafos 2.18, 4.10 y 4.11. *Véanse*, las declaraciones de Nueva Zelandia en el sentido de que "sólo pueden hacerse comparaciones significativas con respecto a tres de los ocho productos investigados, uno de los cuales muestra que el producto nacional en realidad se vendió más caro que el producto importado" (Segunda declaración oral de Nueva Zelandia, Anexo 2-10, párrafo 36), y que "la denominada 'venta a precios inferiores' tendió a reducirse durante el período objeto de investigación, y de todas formas estuvo presente *durante todo* ese período" (Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-9, párrafo 4.11). (Sin cursivas en el original.)

7.201 En lo que respecta a otros factores examinados por la USITC que ésta no identificó como parte de la base de su constatación de la existencia de una amenaza, los reclamantes consideran que los aumentos de la capacidad y la producción de las plantas de despiece, inclusive en 1997 y el período considerado de 1998, junto con los aumentos de la capacidad de los mataderos durante esos períodos, son prueba de los resultados positivos alcanzados. También señalan una disminución en los inventarios de los mataderos durante el período considerado de 1998 como prueba de un aumento de la capacidad de efectuar ventas. Según Nueva Zelandia, la USITC "desestimó" en tanto que "pruebas contradictorias" los datos sobre la capacidad, la utilización de la capacidad, los inventarios y la productividad.[221]

7.202 Australia sostiene que, en el caso de los criadores, la producción y las ventas aumentaron, que al parecer aumentó la productividad, que no se examinó la utilización de la capacidad, que los ingresos netos sin subvenciones fueron positivos en 1998 en comparación con 1993-1996, y que aumentó el empleo. Parece que, al formular estos argumentos, Australia se refiere a todo el período objeto de investigación y no sólo al final del mismo. En lo que respecta al final del período de investigación (el período considerado de 1998), Australia señala el aumento de las expediciones de corderos en pie al que se hace referencia en los datos del cuestionario así como un ligero aumento en las expediciones de carne de cordero que se refleja en los datos del USDA. Australia señala también que las cifras de producción y el número de trabajadores empleados por los criadores aumentó durante el período considerado de 1998.

7.203 Señalamos que, a nuestro juicio, los párrafos 1 b) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no requieren que la autoridad nacional competente indique que cada uno de los factores de daño enumerados se halla en disminución, es decir, apunta a la existencia de un daño grave o a la amenaza del mismo. La autoridad nacional competente debe formular su determinación habida cuenta de la influencia de los factores de daño *sobre el conjunto* a fin de determinar si la rama de producción pertinente hace frente a un "menoscabo *general* significativo" de su situación. Estamos de acuerdo con la declaración del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* en el sentido de que:

> "sólo cuando se ha evaluado la situación general de la rama de producción nacional, a la luz de todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de dicha rama de producción, puede determinarse si se ha producido un "menoscabo general significativo" de la situación de dicha rama de producción. … Una evaluación de cada uno de los factores enumerados no tiene que demostrar necesariamente que cada uno de ellos está "disminuyendo". Por ejemplo, en un caso, pueden haberse registrado disminuciones significativas en las ventas, el empleo y la productividad que indicarán un "menoscabo general significativo" en la situación de la rama de producción, y justificarán por lo tanto la constatación de daño grave. En otro caso, un determinado factor puede no estar disminuyendo, pero el cuadro general puede mostrar, sin embargo, un "menoscabo general significativo" en la rama de producción."[222]

7.204 En consecuencia, habida cuenta de las pruebas, las explicaciones y el análisis prospectivo que figuran en el informe de la USITC, consideramos que el hecho de que la USITC haya tenido en cuenta, entre otras dificultades, factores tales como la parte del mercado correspondiente a la rama de

---

[221] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.61.

[222] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 139.

producción nacional, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios constituye una base suficiente para determinar si existe una amenaza de daño grave. Consideramos también que el análisis hecho por la USITC del cuadro general de las tendencias que se reflejan en los cuadros más recientes y se proyectan a partir de los mismos (especialmente para 1997 y el período considerado en 1998), así como de las proyecciones relativas a nuevos aumentos de las importaciones (dando por supuesto, a efectos de la argumentación, que los datos en que se basaron dichas tendencias y proyecciones eran representativos de una proporción importante de los productores que conforman la industria en cuestión)[223], parece confirmar la determinación de la USITC en el sentido de que existía la clara inminencia de un "menoscabo general significativo" de la situación general de la rama de producción nacional.

d) Explicaciones alternativas de los reclamantes para el deterioro de la situación de la rama de producción de los Estados Unidos

7.205 En sus comunicaciones, Australia y Nueva Zelandia ofrecieron un cierto número de explicaciones alternativas de las disminuciones de los resultados obtenidos por la rama de producción de los Estados Unidos en diversos momentos del período objeto de investigación. Algunas de estas explicaciones son "otros factores" considerados por la USITC en su análisis de la relación de causalidad (es decir, la suspensión de las subvenciones en virtud de la Ley de la Lana, la falta de una estrategia adecuada de comercialización y promoción de parte de los productores de carne de cordero de los Estados Unidos), mientras que los reclamantes deducen otras explicaciones del expediente de la investigación.[224]

7.206 Los Estados Unidos responden a estas explicaciones alternativas declarando que los reclamantes solicitan que el Grupo Especial lleve a cabo un examen *de novo*, ponderando nuevamente las pruebas y sustituyendo su propio análisis y juicio a las determinaciones formuladas por la USITC.

7.207 Como se confirmó en *Argentina - Calzado*[225], la norma de examen aplicable en los casos relativos a salvaguardias limita la labor de los grupos especiales a examinar si las autoridades nacionales competentes han tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas. Por consiguiente, en la medida en que las explicaciones alternativas presentadas por Australia y Nueva Zelandia constituyen en efecto nuevos análisis de las pruebas presentadas, no resultan pertinentes para este examen. Esos argumentos de hecho y derecho serían pertinentes para nuestro examen sólo en la medida en que se plantearan durante la investigación, en cuyo caso tendríamos que examinar si la USITC ha explicado de forma adecuada por qué los hechos confirmaban sus determinaciones con respecto a ellos, así como si su explicación resulta convincente. Observamos, en tal sentido, que existe un cierto número de explicaciones alternativas para la situación de la rama de producción que fueron planteadas por las partes y examinadas por la USITC durante la investigación. Se trata de la suspensión de las subvenciones en virtud de la Ley de la Lana, el supuesto de que no se elaborara y aplicara un programa de comercialización eficaz para la carne de cordero, la competencia de otras carnes, los presuntos aumentos registrados en los costos de los insumos, el supuesto engorde excesivo de los corderos y la presunta concentración en el segmento de los mataderos. Examinamos más adelante el

[223] Véanse nuestras constataciones sobre el carácter representativo de los datos, más adelante, y sobre la definición de la rama de producción *supra*.

[224] Véanse los párrafos 7.200-7.202, *supra*.

[225] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 121.

examen efectuado por la USITC de todos esos factores bajo el epígrafe "Otros factores" en la sección relativa a la relación de causalidad.

4. Carácter representativo de los datos recopilados

7.208 Australia y Nueva Zelandia alegan que los datos en que se ha basado la USITC no representan una "proporción importante" de la rama de producción de carne de cordero conforme se requiere en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sostienen que las respuestas a los cuestionarios de la USITC constituyen una base insuficiente para que ésta formule juicios sobre la situación de la rama de producción (por más ampliamente que se defina) en su conjunto.

7.209 Los reclamantes admiten que, en general, el alcance de las respuestas recibidas de los mataderos y de las plantas de despiece es mucho más completo que en el caso de los criadores y los establecimientos de engorde. Sin embargo, Nueva Zelandia sostiene que este alcance varía mucho según los diversos factores en cuestión, y en particular que los Estados Unidos no han proporcionado información alguna en cuanto al alcance de las respuestas al cuestionario con respecto a los datos financieros.[226] Conforme a Nueva Zelandia, sólo 49 criadores, 3 criadores/engordadores y 9 engordadores, que representan sólo un 5 por ciento de la producción de carne de cordero de los Estados Unidos en 1997, proporcionaron datos sobre la situación financiera de la rama de producción de corderos en pie[227], mientras que los engordadores comunicaron datos financieros que representaban sólo alrededor de una tercera parte de los corderos sacrificados que fueron alimentados en parcelas de engorde en 1997.[228] Más aún, los criadores/engordadores no presentaron datos financieros sobre el período considerado de 1998.[229]

7.210 Nueva Zelandia observa que los datos sobre las expediciones internas y los inventarios se proporcionaron en respuesta a los cuestionarios enviados a cinco mataderos, mientras que la USITC consideraba que se habían tenido en cuenta un 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.[230] Sin embargo, la información sobre la *situación financiera* de los mataderos fue comunicada por sólo cuatro de estas empresas, dos de las cuales eran también mataderos/plantas de despiece[231], y en el informe de la USITC no se indica cuáles de estas empresas figuraban entre las cinco plantas de despiece que, según se estimaba, representaban un 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.

7.211 Refiriéndose a las plantas de despiece, Nueva Zelandia sostiene que la USITC recibió respuestas utilizables a sus cuestionarios de cuatro plantas[232], pero que sólo tres (entre las cuales dos

---

[226] Primera comunicación de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafos 4.6-4.11.

[227] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-24.

[228] *Id.*

[229] *Id.*, en II-29.

[230] *Id.*, en II-14.

[231] *Id.*

[232] *Id.*, en II-15.

eran también mataderos) proporcionaron datos sobre su situación financiera[233], y que sólo una era únicamente planta de despiece. Nueva Zelandia señala que no se ha presentado ninguna información acerca de la proporción de la producción total de las plantas de despiece que representa la respuesta de una sola de estas empresas. Como resultado de ello, según Nueva Zelandia, la USITC ha formulado constataciones sobre la situación financiera de los mataderos y las plantas de despiece de la rama de producción de carne de cordero basándose en datos financieros proporcionados por cinco empresas -dos mataderos, dos mataderos/plantas de despiece y sólo una planta de despiece[234]- y que no es posible determinar el porcentaje de las operaciones de cada segmento que está representado en esos cuestionarios y, por consiguiente, saber si esas empresas representan una muestra válida de los mataderos.

7.212 Los Estados Unidos describen el número de respuestas utilizables a los cuestionarios de manera muy semejante: de 74.710 criadores (1997), la USITC recibió datos utilizables de 57 empresas o personas que representaban un 6 por ciento estimado de la producción nacional de corderos en pie.[235] Sin embargo, los Estados Unidos ponen de relieve que el cuestionario tenía un alcance mucho mayor en el caso de los mataderos/plantas de despiece que en el de los criadores y establecimientos de engorde. Según los Estados Unidos, los cinco mataderos y mataderos/plantas de despiece que respondieron representaban aproximadamente un 76 por ciento, es decir, una mayoría apreciable, de los corderos sacrificados.[236] Sin embargo, los Estados Unidos no presentaron ninguna información concreta sobre la proporción representada por las cuatro plantas de despiece que proporcionaron en sus respuestas al cuestionario datos utilizables. Indicaron que, en total, el 75 por ciento de las canales son elaboradas por las plantas de despiece mientras que el 25 por ciento restante corresponde a los mataderos, y que en los Estados Unidos hay 16 plantas de despiece conocidas, de las cuales sólo cuatro proporcionaron datos utilizables. Ni el hecho de que las plantas de despiece elaboran el triple de la carne de cordero que los mataderos, ni el hecho de que un cuarto del *número* total de plantas de despiece conocidas proporcionaron datos utilizables en respuesta al cuestionario indica el porcentaje de la producción nacional total de las plantas de despiece que estaba representada por los datos del cuestionario utilizados por la USITC.[237]

7.213 En consecuencia, si bien el total de las respuestas al cuestionario recibidas de los mataderos abarcaba una mayoría considerable del segmento de mataderos, no se conoce el alcance de los datos utilizables que se recibieron en relación con la producción, la utilización de la capacidad, etc., frente a los datos que se recibieron sobre los indicadores financieros. De manera semejante, la información sobre el valor representativo de las respuestas al cuestionario presentadas por las plantas de despiece no ha sido comunicada por los Estados Unidos aunque fue especialmente solicitada por el Grupo Especial.[238] Como antes se ha dicho, los datos del cuestionario presentado a los criadores/engordadores representan sólo una pequeña minoría de todo ese segmento.

---

[233] *Id.*, en II-24.

[234] *Id.*, en II-29 a II-34.

[235] *Id.* en I-17, II-11; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

[236] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

[237] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

[238] Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

7.214 Los reclamantes sostienen además que la USITC hizo una elección entre los datos del cuestionario y los datos publicados por el USDA de una manera orientada en función de los resultados.

7.215 Los Estados Unidos sostienen que la USITC se basó en los datos del USDA en la medida en que se disponía de ellos porque eran más completos que los datos obtenidos con el cuestionario de la USITC. En el propio informe de la USITC se caracteriza la muestra representada por las respuestas del cuestionario presentadas por los criadores y engordadores diciendo que no constituye una muestra válida desde un punto de vista estadístico.[239] En el informe de la USITC se indica más bien que se enviaron cuestionarios a 110 empresas "que se consideraban entre los principales criadores de corderos". Según el informe de la USITC, los datos utilizables reunidos en virtud de los cuestionarios enviados a los criadores, los establecimientos de engorde y los criadores/engordadores representaban aproximadamente un 6 por ciento de la producción nacional de carne de cordero.[240]

7.216 Entre los datos del USDA utilizados por la USITC figuran los relativos a los sacrificios de corderos que la USITC utilizó para estimar la producción y las expediciones de carne de cordero de los Estados Unidos (en cantidad y valor).[241] La USITC también usó los datos del USDA sobre los precios de los corderos en pie vendidos para sacrificio así como para determinados cortes de carne de cordero.[242] Además, la USITC utilizó los datos del USDA relativos al número de criadores de corderos para su constatación de que el número de criadores disminuyó durante el período objeto de investigación. En el caso de los indicadores restantes de la situación de la rama de producción, las respuestas al cuestionario fueron la única fuente de información de la USITC.

7.217 Si bien compartimos las preocupaciones de los reclamantes acerca de la representatividad de los datos que figuran en las respuestas al cuestionario, su crítica de la forma como la USITC ha utilizado los datos del USDA cuando disponía de ellos parece incorrecta. El sentido de la referencia que se hace en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias a los productores en su conjunto, o a los que constituyen una proporción importante de la producción nacional, está claramente en favor de que se usen los datos más completos que sea posible obtener. En vista de que el USDA reúne y publica datos que, según la USITC, tienen un alcance mucho mayor que los datos obtenidos mediante un cuestionario, no advertimos que en el Acuerdo sobre Salvaguardias exista ningún obstáculo para que la USITC se base en ellos. En efecto, si la USITC hubiera pasado por alto los datos del USDA y se hubiera basado exclusivamente en los casos de datos obtenidos mediante el cuestionario remitido a los criadores y engordadores, los reclamantes hubieran tenido más razones de queja.

7.218 Por consiguiente, estimamos que el problema decisivo que plantean los datos utilizados por la USITC se refiere al valor representativo de los datos obtenidos con los cuestionarios cuando éstos fueron en realidad utilizados (es decir, los relativos al empleo, los indicadores financieros), y no a la utilización de los datos del USDA cuando se disponía de ellos. En particular, el escaso alcance de los datos relativos a los criadores y engordadores (aproximadamente un 6 por ciento), la falta de datos financieros para los períodos considerados de 1997 y 1998 sobre los criadores/engordadores, y el

[239] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-17.

[240] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-17; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

[241] Cuadros 5 y 7, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-17.

[242] Gráficos 3 y 5-10, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-55, II-58-II-61.

alcance impreciso de los datos relativos a los mataderos y las plantas de despiece (especialmente en los datos financieros como se indicó *supra*) plantean serias dudas sobre si los datos representan una "proporción importante" de la rama de producción nacional en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.219 Probablemente aumente esta falta de representatividad el hecho de que la USITC ha definido la rama de producción nacional de una manera amplia que abarca a los criadores y establecimientos de engorde, puesto que las conclusiones deducidas de datos relativos a sólo una pequeña proporción de los criadores y engordadores de los Estados Unidos son de importancia decisiva para la constatación general de la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave.

7.220 Convenimos con los Estados Unidos en que el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica ningún método especial para garantizar el valor representativo de los datos reunidos en una investigación.[243] Pero señalamos también que la propia USITC admite que las respuestas al cuestionario no constituyen una muestra estadísticamente válida de los productores que, a juicio de la USITC, forman una parte esencial de la rama de producción nacional.[244] Si bien, aceptando una vez más a efectos de la argumentación, la definición de rama de producción de la USITC[245], reconocemos que, en términos prácticos, hubiera sido imposible para la USITC reunir datos de más de 70.000 criadores, consideramos sin embargo que la USITC podía haber obtenido datos de una mayor proporción de criadores de lo que fue el caso o de una muestra estadísticamente válida, a fin de asegurarse de que los datos reunidos fueran representativos de los criadores en su conjunto. En todo caso, los peticionarios que solicitaron se iniciara una investigación no podían considerarse automáticamente como representativos de una proporción importante de la rama de producción nacional.[246]

---

[243] Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 16 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

[244] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-17.

[245] Naturalmente, sólo una vez que la rama de producción nacional pertinente se ha definido de manera compatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias resulta posible lógicamente seleccionar a los productores que representan una "proporción importante" del conjunto de la producción del producto en cuestión o de un producto similar, o elaborar una muestra estadísticamente válida que asegure que los datos reunidos son representativos de una proporción importante de la rama de producción nacional.

[246] Criadores: "Todos los criadores de los Estados Unidos están asociados con los peticionarios, puesto que la participación en la asociación de peticionarios se basa automáticamente en el recibo de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. En consecuencia, la USITC no podía enviar cuestionarios a criadores "no asociados". Tan sólo unos cuantos criadores fueron designados individualmente como peticionarios, puesto que la gran mayoría de quienes recibieron cuestionarios está integrada por empresas que no tenían un punto de vista conocido sobre el procedimiento de salvaguardias. Para obtener datos financieros o de otra índole sobre las operaciones de los criadores, [la USITC] envió cuestionarios a 110 empresas o personas consideradas entre los principales criadores de corderos. (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-20.) La USITC identificó a quienes contestaron al cuestionario en otros segmentos de la rama de producción basándose en nombres y direcciones proporcionados por los peticionarios en petición presentada de conformidad con la reglamentación de la USITC (Prueba documental EE.UU.-39)". *Véase* la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 15 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

Engordadores: "En la petición se identificó a nueve engordadores. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas que se suponían eran empresas de engorde y se recibieron respuestas de 18 empresas de engorde, entre ellas de varios criadores que también mantenían operaciones de engorde". *Véase* el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-13.

7.221 Habida cuenta de lo que antecede, llegamos a la conclusión de que basándonos en la información facilitada por los Estados Unidos en la presente diferencia (a falta de información más pormenorizada sobre el alcance exacto de las respuestas al cuestionario), expresada por sectores de la rama de producción y por factores de daño, no estamos convencidos de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC en el caso presente fuesen suficientemente *representativos* de "aquellos [productores] cuya producción conjunta … constituya una *proporción importante* de la producción nacional total de esos productos" en el sentido dado a estas palabras en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5. Conclusiones relativas a la determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC en el presente caso

7.222 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, no observamos ningún error de concepto en el enfoque analítico empleado por la USITC en su determinación de la amenaza de daño grave, en especial en lo que respecta al análisis prospectivo y al período de tiempo utilizado.

7.223 Subrayamos además que habría sido mejor tratar de manera más completa algunos factores de daño (a saber, la utilización de la capacidad y el empleo). Sin embargo, señalamos asimismo que cuando la USITC no reunió datos sobre un factor de daño determinado con respecto a todos los sectores de la rama de producción, sí explicó adecuadamente cómo a partir de los datos reunidos con respecto a *un* sector cabía efectuar inferencias para *otro* sector respecto del cual no se habían reunido datos, o por qué en las circunstancias propias del sector concreto de la rama de producción, la reunión de datos de carácter objetivo y cuantificable no fue posible, o porque un determinado factor de daño no es demostrativo en el sector de que se trata de la rama de producción.

7.224 También consideramos que el análisis de la amenaza de daño grave efectuado por la USITC en la presente investigación se basa de manera suficiente en los hechos y está orientado al futuro por cuanto tuvo por fundamento la información fáctica disponible en lo que respecta a la evolución futura prevista, sobre todo los aumentos previstos de las importaciones y sus efectos probables sobre los precios de la rama de producción nacional. Consideramos que tampoco hay ningún error analítico en la decisión de la USITC de basarse en los datos más recientes (de 1997 y el período considerado de 1998) para alcanzar sus conclusiones sobre la amenaza de daño grave.

7.225 No obstante, no estamos convencidos de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC en el presente caso fueran suficientemente *representativos* de "aquellos [productores] cuya producción conjunta … constituya una *proporción importante* de la producción nacional total de esos productos" en el sentido dado a estas palabras en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Mataderos: "El segmento de mataderos de la rama de producción está algo concentrado, y las cinco empresas que respondieron representaban un 76 por ciento (sobre la base de datos del USDA) de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997. Se enviaron cuestionarios a 17 empresas identificadas como mataderos/empresas de sacrificio de corderos". *Véase* informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-14.

Plantas de despiece: "Este segmento de la rama de producción está tan concentrado como el segmento de mataderos. Además de las plantas de despiece que producen la carne de cordero en trozos, existen menos de 10 empresas importantes en los Estados Unidos que se dediquen a la elaboración de corderos sacrificados. … Se enviaron cuestionarios a 16 empresas identificadas como plantas de despiece a base de carne de cordero". *Véase* informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-15.

7.226 Habida cuenta de las consideraciones y conclusiones que anteceden, constatamos que la determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC en la investigación sobre la carne de cordero es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en consecuencia con el párrafo 1 del artículo 2 del mismo Acuerdo.

E. NORMA DE CAUSALIDAD Y NO ATRIBUCIÓN DE OTROS FACTORES DISTINTOS DE LAS IMPORTACIONES

1. Introducción

7.227 En el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que no se efectuará la determinación de la existencia de daño grave o la amenaza de daño grave:

> "a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una *relación de causalidad* entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya *otros factores*, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, *este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones*".

7.228 En las investigaciones sobre medidas de salvaguardia, la USITC aplica tradicionalmente la norma denominada de la "causa sustancial", incorporada en la sección 202 b) 1) B) de la disposición legislativa estadounidense sobre salvaguardias. Con arreglo a dicha norma, la USITC determina si las importaciones del artículo de que se trata han aumentado en tal cantidad que sean "causa sustancial" de daño grave o amenaza de daño grave, es decir, una causa "importante y no menos importante que las demás causas".

7.229 Nueva Zelandia y Australia afirman que la norma de la "causa sustancial" y "no menos importante que las demás causas" que figura en la legislación estadounidense sobre salvaguardias que se aplicó en la determinación de la medida aplicada al cordero es incompatible con los requisitos establecidos en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según alegan los demandantes, esta norma es defectuosa porque puede cumplirse incluso aunque el aumento de las importaciones sólo sea una de múltiples causas de daño grave o amenaza de daño, en tanto *ninguna otra causa única* sea más importante que el aumento de las importaciones. A juicio de Australia y Nueva Zelandia, el aumento de las importaciones tiene que ser *de por sí* lo que cause o amenace causar un nivel de daño que sea "grave" para que pueda considerarse que se cumple la norma de causalidad establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.230 Por su parte, los Estados Unidos afirman que las peticiones de los reclamantes equivalen de hecho a oponerse a la legislación estadounidense sobre salvaguardias propiamente dicha, lo que no entra dentro de las atribuciones de este Grupo Especial. Nosotros emitimos un dictamen preliminar, el 25 de mayo de 2000 (véase *supra* los párrafos 5.54 a 5.56, y el razonamiento pertinente en los párrafos 5.57 y 5.58) declarando que la *aplicación* por la USITC de la norma de causalidad estadounidense en la presente investigación sobre el cordero entra dentro de nuestras atribuciones, pero en cambio no entra la legislación estadounidense sobre salvaguardias *propiamente dicha* (y la norma de causalidad en ella incorporada en términos generales).

7.231 En lo que respecta a esas reclamaciones, los Estados Unidos defienden con los argumentos siguientes la norma de "causa sustancial", aplicada en la presente investigación. La palabra "causa", en el sentido en que se emplea, por ejemplo, en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no supone, a juicio de los Estados Unidos, que el aumento de las importaciones tenga que ser la causa *única* de daño en tanto sea una causa *sustancial* en la relación entre importaciones y daño. Asimismo,

el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco requiere que las autoridades nacionales competentes examinen los efectos del aumento de las importaciones *aisladamente* de otros factores. En apoyo de esta argumentación, los Estados Unidos recuerdan el razonamiento del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Salmón de Noruega*[247], relativo a las reclamaciones efectuadas en relación con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio. En opinión del Grupo Especial no era preciso, "además de examinar los efectos de las importaciones", que "la USITC … identifica[se] de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega".[248]

2. Análisis interpretativo general de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores"

7.232 En diferencias anteriores en relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC[249], los grupos especiales han recurrido a *un criterio en tres fases* para aplicar la norma de causalidad del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; se trata de un análisis centrado en determinar: i) si las tendencias *al alza* de las importaciones coinciden con las tendencias *a la baja* de los factores de daño y, *en caso contrario*, si se proporciona una *explicación* adecuada de por qué a pasar de ello los datos muestran una relación de causalidad; ii) si las *condiciones de competencia* entre el producto importado y el producto nacional que se analizan demuestran la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones y cualquier tipo de daño; iii) si *se han analizado otros factores pertinentes* y se ha determinado que el daño causado por *otros factores distintos* de las importaciones *no se ha atribuido* a las importaciones. Si bien los reclamantes alegan que la USITC no examinó correctamente las condiciones de competencia existentes en el mercado[250], en nuestra opinión el punto principal de la cuestión de la relación de causalidad en esta diferencia se plantea respecto de la aplicación de la tercera fase, especialmente a la luz de la aplicación por los Estados Unidos de su norma de "causa sustancial" en esta investigación.

7.233 Por consiguiente, en primer lugar consideramos si al realizar su investigación sobre si el aumento de las importaciones fue "una causa importante y no menos importante que cualquier otra causa" de amenaza de daño grave para la industria nacional productora de carne de cordero, la USITC cumplió lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias: i) demostrar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave, y ii) no atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores.

---

[247] Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, ADP/87, IBDD 41S/248, adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1994.

[248] *Ibidem*, párrafo 555.

[249] Véase el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Calzado*, o*p. cit.*, párrafo 8.229; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 145, Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/R, de fecha 31 de julio de 2000, apelación pendiente, párrafo 8.91.

[250] *Véase*, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafos 7.78-7.88.

7.234 El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias limita la aplicación de las medidas de salvaguardia a las circunstancias en que *el aumento de las importaciones* cause o amenace causar daño grave. Por supuesto, puede no existir amenaza de daño grave atribuible *en absoluto* a las importaciones si esa amenaza es atribuible por completo a *otras* causas. No obstante, el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no impide que los Miembros atribuyan la amenaza de daño grave al aumento de las importaciones cuando también *otros* factores han contribuido a esa amenaza[251], en tanto garanticen que no se culpe al aumento de las importaciones del daño causado por *otros* factores. En tal situación se plantea la cuestión de si el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que el aumento de las importaciones *aisladamente* o *por sí mismo* sea suficiente para causar la amenaza de daño grave, aunque "otros factores" puedan agravar esa amenaza.

7.235 Recordamos que las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias imponen una obligación doble: es preciso que los Miembros i) demuestren la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional; ii) no atribuyan al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

7.236 Empezamos nuestro análisis interpretativo con las partes pertinentes del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, "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*", y el apartado b), es decir, "No se efectuará la determinación … 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*".

7.237 El verbo "*to cause*" (causar) significa "*effect, bring about, occasion, produce, induce, make*" (producir la causa su efecto, originar, ocasionar, producir, inducir, hacer)[252], o también "*to serve as cause or occasion of*" (servir como causa u ocasión de). La palabra "*the cause*" (causa) significa "*that which produces an effect or consequence; an antecedent or antecedents followed by a certain phenomenon*" (lo que produce un efecto o una consecuencia, un antecedente o antecedentes seguido(s) de determinado fenómeno); "*it indicates a condition or circumstance or combination of conditions and circumstances that effectively and inevitably calls forth an issue, effect or result or that materially aids in that calling forth*"[253] (indica una condición o circunstancia o combinación de condiciones y circunstancias que efectiva e inevitablemente provocan un desenlace, efecto o resultado o que contribuyen sustancialmente a provocarlo).

7.238 Convenimos con los Estados Unidos en que el significado normal de la palabra "causa" supone que el aumento de las importaciones no tiene que ser la *sola o única* causa del daño grave. Sin embargo, todas esas definiciones de los diccionarios indican que el daño o la amenaza de daño *grave* tiene que ser consecuencia del aumento de las importaciones, independientemente de si ese aumento se califica de causa "importante" o de una que "contribuye sustancialmente a generar ese resultado". Dicho de otro modo, el sentido corriente requiere que se demuestre la existencia de una relación (es decir, un elemento unificador) entre el aumento de las importaciones y el daño o la amenaza de daño de carácter "*grave*". No basta con que el aumento de las importaciones cause algún daño que

[251] Como se verá a continuación, la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias reconoce explícitamente esta posibilidad.

[252] *Oxford English Dictionary*, p. 355.

[253] *Webster's New International Dictionary*, p. 355-356.

posteriormente pueda alcanzar un nivel "grave" debido a factores distintos del aumento de las importaciones. Por consiguiente, a nuestro juicio el significado normal de las frases que describen la norma de la relación de causalidad en el Acuerdo sobre Salvaguardias indica que el aumento de las importaciones no sólo tiene que ser *necesario* sino también *suficiente* para causar o amenazar causar un daño lo bastante "*grave*" para que constituya un perjuicio general importante para la situación de la rama de producción nacional. También señalamos que existe una diferencia entre una sola causa, por una parte, y una causa necesaria y suficiente, por otra. Una sola causa es, por definición, una causa necesaria y suficiente, pero está claro que no toda causa necesaria y suficiente es una sola causa, ya que puede coincidir con otras según se reconoce en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.239 A nuestro juicio, el contexto pertinente, en particular la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, confirma el sentido corriente de esas frases. Por una parte, el requisito de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores no menoscaba el requisito que figura en la primera frase del apartado de que el aumento de las importaciones tiene que ser de por sí *necesario* y *suficiente* para causar daño grave o amenaza de daño. Por otra parte, la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también dice claramente, como señalaron los Estados Unidos, que el aumento de las importaciones *no* tiene que ser necesariamente el factor causal *único* o exclusivo presente en una situación de daño grave o amenaza de daño, ya que el requisito de no atribuir el daño causado por otros factores reconoce por deducción que *múltiples* factores pueden estar presentes en caso de daño grave o amenaza de daño.

7.240 Nuestra interpretación también es conforme al objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, consistente en establecer una medida temporal y facilitar el reajuste frente a la competencia de las importaciones en casos de emergencia, cuando el aumento de las importaciones causa o amenaza causar daño a las mercancías producidas por la rama de producción nacional similares o que compiten directamente con dichas importaciones. Estos objetivos no podrían alcanzarse si el aumento de las importaciones no fuera una causa necesaria y suficiente del daño grave o la amenaza de daño ya que la aplicación de medidas de salvaguardia contra el aumento de las importaciones no se justificaría o no sería un remedio adecuado del daño grave o la amenaza de daño causado en realidad por otros factores.

7.241 Dicho con otras palabras, cuando diversos factores, uno de los cuales sea el aumento de las importaciones, son suficientes, *conjuntamente*, para causar un menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional, pero el aumento de las importaciones *por sí solo* no cause daño que pueda llegar a calificarse de "grave", con arreglo a lo establecido en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no se cumplirán las condiciones necesarias para imponer una medida de salvaguardia. Aunque consideramos que un Miembro puede determinar libremente el método adecuado para evaluar la relación de causalidad, el método que escoja tendrá que garantizar que el daño causado por el aumento de las importaciones, consideradas por separado, es un "daño grave", es decir, causa un perjuicio general importante a la situación de la rama de producción nacional. Además, no acertamos a ver de qué modo una norma de causalidad que no examinase si el aumento de las importaciones es a la vez causa *necesaria* y *suficiente* de daño o amenaza de daño grave garantizaría que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyera a esas importaciones.

7.242 También creemos que nuestra interpretación se ve confirmada por la práctica del GATT y la OMC en materia de solución de diferencias, en especial el informe del Grupo Especial que se

ocupó del asunto *Argentina - Calzado* y es compatible también con las constataciones del Grupo Especial en *Estados Unidos - Gluten de trigo* (actualmente en apelación).[254]

7.243 En lo que respecta a la norma sobre la relación de causalidad que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado* sugirió que si se restan las causas distintas de las importaciones, es preciso demostrar que el aumento de las importaciones, *de por sí*, causa o amenaza causar daño grave.[255] En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación apoyó el análisis sobre la relación de causalidad efectuado por el Grupo Especial, el cual también examinó si se habían analizado otros factores pertinentes y si se había establecido que el daño causado por factores distintos de las importaciones no se había atribuido a éstas.[256]

7.244 En la reciente diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo*, las CE criticaron el criterio estadounidense de la "causa sustancial" alegando que impide que la autoridad investigadora verifique la única cuestión importante, es decir, si el aumento de las importaciones causan (o amenazan causar) de por sí "un menoscabo general significativo de una rama de producción nacional".

7.245 El Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* llegó a la conclusión de que la norma sobre la relación de causalidad que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere las importaciones, en y de por sí, puedan causar daño. El Grupo Especial también señaló que "aunque los Estados Unidos sean libres de determinar cuál es el método apropiado para evaluar la relación causal" … "o cómo garantizar que el daño atribuible a otros factores no sea atribuido a las importaciones", "el método que seleccionen ha de garantizar que el daño causado por el aumento de las importaciones, considerado aisladamente, es un daño 'grave'".[257]

---

[254] Informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado, op. cit.*; Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo, op. cit.*; Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1994, ADP/87, IBDD 41S/248; e Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1994, SCM/153, IBDD 41S/644.

[255] Informe del Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado, op. cit.*; párrafo 8.229.

[256] El Órgano de Apelación también adoptó la opinión del Grupo Especial de que en un análisis de la relación de causalidad "debe ser esencial la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño" (párrafo 142, informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*). Si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones debería coincidir normalmente con la evolución desfavorable de los factores de daño, y su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación. Por sí sola tal coincidencia no puede probar la existencia de una relación de causalidad porque también se requiere una explicación adecuada de cómo la determinación se basa en los hechos. De no existir esa coincidencia, surgirían dudas acerca de la existencia de una relación de causalidad, lo que exigiría una explicación especialmente convincente en "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" publicadas con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias (véase el informe del Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado, op. cit.*, párrafo 8.238).

[257] Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo, op. cit.*, párrafo 8.140.

7.246 También opinamos que nuestra interpretación del enfoque respecto de la relación de causalidad que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias es compatible con el razonamiento de los informes de los grupos especiales en el asunto *Estados Unidos - Salmón de Noruega*, realizados en virtud del Código de Subvenciones y el Código Antidumping de la Ronda de Tokio[258], en la medida en que sean pertinentes para la presente diferencia sobre salvaguardias. Los Estados Unidos citan los informes de esos grupos especiales en apoyo de su alegación de que nada exige aislar y cuantificar el porcentaje de daño causado por separado por el aumento de las importaciones y por cada una de las demás causas específicas. Estamos de acuerdo en que el Grupo Especial rechazase la idea de que la USITC "debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por estos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega". No obstante, el Grupo Especial dice a continuación que "la USITC debía realizar un examen suficiente para cerciorarse de que en su análisis de los factores … no constataba que el daño importante era causado por las importaciones procedentes de Noruega cuando ese daño importante a la producción nacional supuestamente causado por dichas importaciones era en realidad causado por otros factores distintos de esas importaciones".[259]

7.247 A nuestro juicio, este razonamiento confirma nuestra interpretación de que el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que de por sí el aumento de las importaciones sea una causa necesaria y suficiente de daño o amenaza de daño grave y que el daño causado por otros factores no tiene que atribuirse al aumento de las importaciones. El reciente Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* comparte nuestra interpretación del razonamiento de los Grupos Especiales en el asunto *Estados Unidos - Salmón de Noruega* cuando afirma lo siguiente: "un Miembro no está necesariamente obligado a cuantificar, de forma individual, el monto preciso del 'daño' causado por cada uno de los demás factores posibles. Sin embargo, los Miembros han de realizar un examen que garantice que el daño causado por esos otros factores no sea atribuido al aumento de las importaciones".[260]

7.248 En lo que se refiere a la norma estadounidense de la "causa sustancial", parece que se centra en una cuestión algo diferente de la que figura en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias según la interpretación que le hemos dado anteriormente. Con arreglo a la norma de "causa sustancial", la USITC examina si las importaciones son una causa de daño *importante* y *no menos importante que cualquier otra* causa (o, dicho de otro modo, si existe una *causa más importante* que el aumento de las importaciones).

7.249 Como ponen de manifiesto las hipótesis siguientes, esta norma podría suponer, según las circunstancias, en algunos casos una *mayor* relación de causalidad y en algunos otros una *menor* relación de causalidad que la sugerida en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias: con arreglo a la norma estadounidense de "causa sustancial" parecería posible que en los casos en que el aumento de las importaciones constituyera una causa importante de daño grave no podría imponerse ninguna medida de salvaguardia cuando *por lo menos otra* causa fuese *más importante* que el aumento de las importaciones. No obstante, partiendo de esta misma base también parecería posible que en los casos en que las importaciones sean una causa

[258] Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, op. cit.*, e informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, op. cit.*

[259] Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega, op. cit.*, párrafo 321.

[260] Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo, op. cit.*, párrafo 8.142.

importante que contribuya a ocasionar *más* daño, o por lo menos *la misma* cantidad de daño, que cualquier *otra* causa *por separado*, podría aplicarse una media de salvaguardia porque *ningún otro* factor, considerado por separado, constituye una causa *más importante* que el aumento de las importaciones. En este último caso podría imponerse una medida de salvaguardia incluso aunque *todos los demás* factores *sumados* causen la parte *predominante* del daño, y el daño grave no lo hubiera causado el aumento de las importaciones, considerado *por sí solo*.

7.250 En consecuencia, cuando la USITC aplica su criterio de la causa sustancial, la norma de la "causa sustancial" de los Estados Unidos pasa por alto la cuestión de si el aumento de las importaciones es de por sí causa necesaria y suficiente de cierto grado de daño o amenaza de daño que es "grave" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo cual dicha cuestión sólo puede responderse caso por caso basándose en hechos específicos. Del mismo modo, la norma estadounidense de la "causa sustancial" como tal pasa por alto la cuestión de garantizar en todos los casos que no se atribuya al aumento de las importaciones ningún daño causado por otros factores.

3. Investigación por la USITC de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores"

7.251 Teniendo en cuenta nuestra interpretación de la norma de causalidad que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias y las consideraciones expresadas acerca de la norma estadounidense respecto de la "causa sustancial", se plantea la cuestión de si la USITC determinó en la investigación sobre el cordero que el aumento de las importaciones constituía de por sí una causa necesaria y suficiente de amenaza de daño grave y si no se atribuía a esas importaciones el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones, si los hubiera.

7.252 Durante el procedimiento sustanciado por el Grupo Especial, los Estados Unidos han afirmado que la USITC no determinó que ningún otro factor distinto del aumento de las importaciones contribuyera de manera importante a la amenaza de daño grave con que se enfrentó la rama de producción nacional. Si los datos de que disponemos confirman esta argumentación, incluso la aplicación de una norma de causalidad que no garantice en todos los casos su compatibilidad con la norma de causalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias podría no haber originado ningún error sustantivo en lo que se refiere a la determinación de la USITC en la investigación sobre el cordero. Por consiguiente, es importante que examinemos el texto preciso del informe de esa determinación publicada por la USITC y la argumentación pertinente de las partes en sus respectivas comunicaciones.

a) Determinación por la USITC de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave

7.253 Con respecto a la relación de causalidad observamos que la USITC determinó que "las importaciones en los Estados Unidos de carne de cordero han aumentado en tal cantidad que constituyen una causa sustancial de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional que produce un artículo similar o al artículo importado o que compite directamente con éste". Por consiguiente, la determinación de la USITC establece claramente que a su juicio existía una relación de causalidad entre la amenaza de daño grave que constató y el aumento de las importaciones de carne de cordero.

7.254 La USITC constató específicamente, en lo que respecta a las importaciones y a sus efectos en el pasado, que las cantidades importadas habían aumentado hasta alcanzar niveles sin precedentes en 1996 y superado después esos niveles, y que sus valores unitarios habían disminuido y continuaban bajando. La USITC también constató que el aumento de las importaciones había hecho bajar los

precios, habida cuenta de que criadores y establecimientos de engorde no podían reducir su producción a corto plazo. La USITC constató que como consecuencia de ello los resultados económicos de los diferentes sectores de la rama de producción habían empeorado debido a la disminución de las ventas y los precios.[261]

7.255 En lo que respecta a los probables efectos futuros sobre las importaciones, la USITC también constató la probabilidad de que si seguía aumentado la cantidad importada probablemente se registrarían nuevos efectos negativos sobre los precios de la rama de producción nacional, el volumen de los envíos y la situación financiera en un futuro inmediato. Se preveían nuevos aumentos de las importaciones ya que los exportadores de Australia y de Nueva Zelandia esperaban aumentar aun más las exportaciones a los Estados Unidos en 1998-1999.

7.256 Los reclamantes alegan que la USITC no consiguió establecer ninguna relación de causalidad de ningún tipo entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave registrada por la rama de producción de los Estados Unidos. En esta argumentación los reclamantes señalan la posibilidad de diversas explicaciones en lo que respecta a la decadencia de la rama de producción estadounidense, la más importante de las cuales reside en la supresión de los subsidios pagados en virtud de la Ley de la Lana, así como la reducción a largo plazo de la producción ovina estadounidense y del consumo de la carne de cordero en ese país. Aducen asimismo que había escasa competencia directa entre la carne de cordero importada y la nacional.

7.257 Aunque puede admitirse que muchas de las explicaciones posibles de los reclamantes contienen algún elemento verdadero, no equivalen en absoluto a demostrar que las importaciones no influyeran de ninguna manera en la situación de la rama de producción de los Estados Unidos. A nuestro juicio, los reclamantes no han aportado ninguna prueba de que no existiera en absoluto una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la situación de la rama de producción. Recordamos a este respecto que según nuestra norma de examen nos está negado iniciar un nuevo examen de la investigación nacional y sustituir la opinión de la USITC por la nuestra.

7.258 No obstante, por el mismo motivo, recordamos nuestra conclusión de que para cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias el aumento de las importaciones tiene que ser de por sí causa necesaria y suficiente de amenaza de un nivel de daño que quepa calificar de *grave*. Aunque no constatamos que pueda llegarse a la conclusión de que las importaciones no tuvieron *ningún* efecto sobre la situación de la rama de producción nacional, esto no significa que las conclusiones de la USITC antes citadas equivalgan a constatar que de por sí las importaciones eran causa necesaria y suficiente para la amenaza de daño grave. En consecuencia, como señalamos anteriormente, también tenemos que considerar si en este caso concreto la USITC constató que no había ningún otro factor que contribuyera de manera apreciable a la decadencia de la rama de producción. En caso contrario, también tenemos que examinar si los Estados Unidos garantizaron que ningún daño causado por esos factores se atribuía al aumento de las importaciones. Para ello tenemos que referirnos a la determinación de la USITC respecto de cada uno de los "otros factores" que examinó.

b) Determinación de la USITC relativa a la no atribución de "otros factores"

7.259 Como se ha visto anteriormente, el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere examinar si "factores distintos" del aumento de las importaciones pueden haber originado una amenaza de daño grave, así como que todo daño causado por esos factores

[261] Informe de la USITC, Prueba documental 1 de los Estados Unidos, I-23 y 24.

distintos no se atribuya al aumento de las importaciones. La USITC determinó e investigó seis otras causas posibles de esta clase: i) la supresión de los pagos en virtud de la Ley de la Lana de los Estados Unidos; ii) la competencia de otros productos cárnicos; iii) el aumento del costo de los insumos; iv) la sobrealimentación de los corderos; v) la presunta concentración en el segmento de los mataderos de esta rama de producción; y vi) la falta de un programa de comercialización eficaz de la rama de producción.

7.260 En la sección siguiente examinamos si en lo que respeta a esos seis "otros factores" determinados en la investigación de la USITC el texto del informe publicado por la Comisión confirma la argumentación de los Estados Unidos en sus comunicaciones al Grupo Especial. Señalamos en particular que los Estados Unidos afirman en sus comunicaciones que la USITC constató que ninguno de los "otros factores" contribuyó "de manera apreciable" a la amenaza de daño grave cuya existencia se constató. Sin embargo, con arreglo a la norma de la "causa sustancial" aplicada por la USITC, ésta tiene que determinar si cada uno de los posibles "otros factores", *considerados por separado*, constituye una causa *menos importante* de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones.

7.261 Recordamos a este respecto la consideración que hemos hecho anteriormente de que aunque ningún factor *considerado por separado* constituya una causa más importante de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, ello no excluye la posibilidad de que *todos* los demás factores *considerados en conjunto* puedan contribuir a esa amenaza en grado tal que la amenaza de daño causada por el aumento de las importaciones en sí y de por sí ya *no* aumente el nivel requerido de "*gravedad*". En tal caso (suponiendo que el daño causado por otros factores no se atribuya al aumento de las importaciones), la amenaza residual atribuible al aumento de las importaciones no constituye una causa necesaria y suficiente de amenaza de daño grave y en consecuencia no se justifica la imposición de una medida de salvaguardia.

7.262 En consecuencia, tenemos que examinar detenidamente la naturaleza exacta de las determinaciones de la USITC con respecto a cada uno de los posibles "otros factores" identificados. Si la USITC no constató que ninguno de esos factores contribuía de manera más que insignificante a la amenaza de daño grave, y no se aseguró de que no se atribuía al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores de esta clase, tendríamos que llegar a la conclusión de que los Estados Unidos no han cumplido los requisitos establecidos en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.263 La USITC determinó como sigue la relación de causalidad relativa a los "otros factores":

i) Supresión de los pagos efectuados en virtud de la Ley Nacional de la Lana de 1954

7.264 El informe de la USITC afirma que la reducción gradual de los subsidios de la lana obligó a algunos cultivadores a liquidar existencias, redujo las disponibilidades y aumentó los precios (por ejemplo, la disminución del 30 por ciento del suministro nacional y la reducción conexa del número de cabezas de ganado originó dificultades para atender la demanda).[262] El informe indica que los criadores obtuvieron un pequeño beneficio en 1997, lo que los demandantes citaron como prueba de que se había producido una recuperación después de que concluyeran los pagos en virtud de la Ley de la Lana. En lo que respecta a la supresión de dichos pagos, la USITC, en la determinación de la relación de causalidad, afirma lo siguiente:

[262] *Idem*, II -79.

> "Como lo exige la ley, consideramos si podría haber otras causas más importantes de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones. En primer lugar, examinamos si la supresión de los pagos efectuados en virtud de la Ley Nacional de la Lana de 1954 ('Ley de la Lana') podría constituir una causa más importante. El Congreso promulgó legislación poniendo término a la Ley de la Lana en 1993, y los pagos de apoyo fueron eliminados gradualmente, sobre todo en 1994 y 1995, antes de que comenzara, en 1996, el aumento de las importaciones. Los peticionarios alegan que la pérdida de los pagos había sido absorbida en gran parte por los criadores y las empresas de engorde antes de que aumentaran las importaciones. Los declarantes afirman que no puede esperarse que la rama de producción absorba tan rápidamente los efectos de la pérdida de un programa de pagos tan antiguo.
>
> No nos cabe duda de que la pérdida de los pagos de la Ley de la Lana perjudicó a los criadores de corderos y engordadores y provocó la retirada de algunos de la rama de producción. También consideramos que no es realista afirmar que los efectos de la supresión de los pagos de la Ley de la Lana se habían disipado por completo a partir de 1997. Sin embargo, la rama de producción se había recuperado en cierta medida desde la completa supresión en 1996, y cabe esperar que los efectos de la supresión de los pagos en virtud de la Ley de la Lana sigan disminuyendo con el paso de los meses. Además, la derogación de la Ley de la Lana únicamente podía haber tenido un efecto indirecto en la situación económica de las empresas de mataderos y plantas de despiece, que nunca recibieron pagos en virtud de la Ley de la Lana. *Consideramos que en un futuro inmediato*, la reciente desaparición de los pagos de la Ley de la Lana *constituye una causa menos importante de amenaza de daño grave que las importaciones de carne de cordero*."[263]

7.265 Los Estados Unidos alegan ante el Grupo Especial, sobre la base de la declaración de la USITC que figura *supra* de que cabía esperar que los efectos de la supresión de las subvenciones a la lana "siguieran disminuyendo con el paso de los meses", que la USITC constató que la supresión del pago de subsidios para la lana dejó de ser pertinente como "otro factor" desde 1997. Observamos, no obstante, que la determinación citada más arriba indica en efecto que no era "realista afirmar que los efectos de la supresión de los pagos de la Ley de la Lana se habían disipado por completo a partir de 1997"[264], y que esa supresión fue simplemente una causa "menos importante" que el aumento de las importaciones de la amenaza de daño grave. Por consiguiente, no acertamos a ver de qué modo la determinación de la USITC podría constituir realmente una constatación de que la supresión de los pagos de la Ley de la Lana no contribuyó en medida apreciable a la amenaza de daño grave que la USITC constató que existía.

ii) Competencia de otros productos cárnicos y de factores conexos de la demanda

7.266 Otro factor causal examinado por la USITC es la disminución del consumo de carne de cordero debida al cambio de los gustos y preferencias de los consumidores, a la relación de precios entre la carne de cordero y los productos sustitutivos (por ejemplo, carne de vacuno, de porcino y de aves), y a las variaciones de los ingresos de los consumidores. La USITC hizo a este respecto la constatación siguiente:

---

[263] *Idem*, I-24-I-25. Se han omitido las notas a pie de página y se ha añadido la letra cursiva.

[264] *Idem*, I-24.

> "Asimismo, analizamos si la competencia de otros productos cárnicos … puede ser una *causa más importante de la amenaza de daño grave*. Aunque esos productos compiten en cierta medida con el cordero, no encontramos pruebas de que esa competencia fuese una *causa más importante* que las importaciones de carne de cordero. Como se ha señalado más arriba, el consumo per cápita de carne de cordero ha permanecido a un nivel relativamente estable desde 1995."[265]

7.267 Esta constatación de la USITC reconoce que la competencia de otras carnes tiene alguna importancia para la situación de la rama de producción nacional de cordero. Por consiguiente, en nuestra opinión esta constatación de que la competencia de otras carnes *no fue una causa más importante* que el aumento de las importaciones no puede entenderse como una constatación de que tal competencia *no* contribuyera de manera apreciable a la amenaza de daño grave.

iii) Aumento de los costos de los insumos

7.268 La USITC señaló que los gastos de los criadores aumentaron a ritmo modesto y que después disminuyeron durante el período considerado de 1998, que los gastos de los establecimientos de engorde aumentaron a ritmo más rápido pero no espectacular y que los costos de los insumos de mataderos y plantas de despiece subieron de manera moderada junto con la producción. La USITC llegó a la conclusión de que "[…] no se ha producido ningún aumento significativo de los costos de los insumos que explique la notable disminución de los beneficios de la rama de producción, y no se prevé ningún aumento en un futuro inmediato".[266]

7.269 A diferencia de sus conclusiones respecto de los factores i) y ii), en este aspecto aparentemente la determinación de la USITC dice que de hecho ésta constató que el aumento de los costos de los insumos no tuvo ni cabía esperar que tuviera importancia apreciable en lo que se refiere a la situación de la rama de producción. Es decir, la USITC no expresó esta constatación en el lenguaje legal de que el aumento de los costos de los insumos no sea una causa "más importante" que las importaciones para la amenaza de daño grave. Consideramos que la diferente terminología empleada en la determinación de ese factor por la USITC, comparada con la de los dos primeros, debilita la argumentación de los Estados Unidos de que de hecho la USITC había determinado que *ninguno* de los "otros factores" había tenido consecuencia alguna pero que la USITC estaba obligada por el texto de la legislación estadounidense a emplear la construcción formal indicada para expresar esa determinación.

iv) Presunta sobrealimentación de los corderos

7.270 Los demandados alegaron ante la USITC que en 1997 algunos establecimientos de engorde estadounidenses retuvieron a los corderos durante un tiempo excesivo con el fin de conseguir ingresos máximos cuando los precios eran altos, y que sus corderos pesaban más que lo habitual en el momento de ser sacrificados, lo que hizo bajar los precios en general. La USITC constató a este respecto que "incluso si aceptamos los argumentos de los demandados, esos corderos 'gordos' no hubieran representado sino una pequeña parte de la producción nacional total de corderos. Sea como

[265] *Idem*, I-25. Se han omitido las notas a pie de página y se ha añadido la letra cursiva.

[266] *Idem*, I-25.

fuere, los demandados no afirman que actualmente exista sobrealimentación y que ésta represente una futura amenaza".[267]

7.271 Igual que ocurre con el aumento de los costos de los insumos (factor iii)), la determinación con respecto a la presunta sobrealimentación se expresa en términos diferentes que para los factores i) y ii). Es decir, opinamos que de hecho la USITC determinó que la contribución de la sobrealimentación a la situación de la rama de producción en 1997, si la hubo, fue mínima, y que no había pruebas de que se registrara sobrealimentación en el momento en que se efectuó la determinación, ni de que se registraría en el futuro. Una vez más, el hecho de que la USITC formulara explícitamente tal constatación con respecto a este factor, pero no con respecto a todos los "otros factores", vuelve a debilitar la argumentación de los Estados Unidos de que el empleo de la terminología legal sea simplemente una formalidad necesaria. Si esto fuera así realmente, esa terminología se habría utilizado con respecto a *todos* los "demás factores examinados".

v) Presunta concentración en el sector de los mataderos de la rama de producción

7.272 La USITC también examinó si la concentración en el sector de los mataderos de la rama de producción podría constituir una "causa más importante" de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones y citó datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que indicaban que en 1997 nueve mataderos sacrificaron el 85 por ciento del ganado ovino. Según la USITC, "un nivel de concentración excesivo" habría indicado que los mataderos estaban resguardados de los efectos de las importaciones a bajos precios y habrían logrado imponer más fácilmente precios más bajos a los criadores y los establecimientos de engorde. La USITC señaló que los demandantes pretendían que la concentración en el sector de los mataderos había disminuido de hecho durante el período investigado, y asimismo constató que los mataderos, "al igual que otros sectores de la rama de producción de la carne de cordero", obtuvieron menos beneficios en la última parte del período objeto de investigación y operaron con pérdidas durante el período considerado de 1998. La USITC llegó a la conclusión de que "la concentración de estas empresas de la rama de producción *era una causa* de amenaza de daño grave *menos importante* que el aumento de las importaciones.[268]

7.273 La USITC no definió qué entendía por un nivel de concentración "excesivo" y en cambio tomó los resultados financieros de los mataderos como base para su conclusión de que la concentración en este sector era una *causa menos importante* de amenaza que el aumento de las importaciones. Además, el hecho de que la USITC volviera a emplear la terminología legal para expresar su determinación con respecto a este factor (es decir, que este "otro factor" es una causa *menos importante* que el aumento de las importaciones) indica que la naturaleza de su conclusión fue cualitativamente diferente de la correspondiente a los dos "otros factores" anteriores (es decir, el aumento de los costos de los insumos y la sobrealimentación). Tampoco en este caso creemos que la determinación de la USITC de que esa causa fuera menos importante que el aumento de las importaciones pueda entenderse como constatación de que tal concentración en el sector de los mataderos no influyó en la amenaza de daño grave.

[267] *Idem*, I-25. Se han omitido las notas de pie de página.

[268] *Idem*, I-25 y 26. Se han omitido las notas de pie de página y se ha añadido la letra cursiva.

vi) No se estableció ni aplicó un programa de comercialización eficaz de la carne de cordero

7.274 Por último, la USITC también identificó y consideró como "otro factor" si el hecho de no haber establecido y aplicado un programa de comercialización eficaz de la carne de cordero era una *causa más importante* de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, "en especial, habida cuenta de la derogación del programa de prados de la Ley de la Lana vigente desde hacía mucho tiempo, y formuló una constatación al respecto".[269] La USITC llegó a la conclusión siguiente:

> "Aunque un programa de comercialización eficaz … podía haber tenido un importante efecto en la rama de producción, teniendo en cuenta la discusión precedente, no creemos que el no haber aplicado dicho programa constituya una *causa* de amenaza de daño grave *más importante* que el aumento de las importaciones."[270]

7.275 La USITC no precisa qué partes de la "discusión precedente" la llevaron a la conclusión de la inexistencia de un programa de comercialización eficaz, o de qué manera esta discusión demuestra que la falta de un programa eficaz de esta clase fue una causa menos importante de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones. Señalamos que respecto a este factor la USITC volvió a emplear la terminología legal al establecer su determinación. Como en el caso de la supresión de los subsidios de la lana, de la competencia de otras carnes y de la presunta concentración en el sector de los mataderos, no creemos que la determinación de la USITC en el sentido de que la ausencia de un programa de comercialización eficaz no fue más importante que el aumento de las importaciones pueda entenderse como una constatación de que esa competencia *no* contribuyó de manera apreciable a la amenaza de daño grave.

4. Conclusiones sobre la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores"

7.276 Teniendo en cuenta lo que antecede, llegamos a la conclusión de que los Estados Unidos, al aplicar el criterio de la "causa sustancial" (es decir, "una causa *importante* pero *no menos importante* que cualquier otra causa") en la investigación sobre el cordero no demostraron con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que el aumento de las importaciones fuera de por sí una causa *necesaria* y *suficiente* de amenaza de daño grave.

---

[269] En sus observaciones para el reexamen intermedio, los Estados Unidos alegan que el hecho de que no se hubiese elaborado ni aplicado un programa de comercialización eficaz para la carne de cordero no constituye un factor comprendido en el ámbito del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, citando su respuesta a una de nuestras preguntas. (*Véase* la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial, Anexo 3-7, párrafo 85: "La USITC no estaba obligada a suponer que correspondía considerar que la ausencia de tal programa fuera un factor causante de daño de conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, a diferencia de una posible medida de reajuste para hacer frente al daño.") Observamos que el texto del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es abierto con respecto a los tipos de "otros factores" que podrían potencialmente causar daño en una investigación determinada, dejando implícitamente a las autoridades investigadoras la posibilidad de identificar tales "otros factores" potenciales a la luz de los hechos de cada caso concreto. A este respecto, observamos que fue la USITC quien decidió investigar la ausencia de un programa de comercialización como uno entre varios "otros factores" posibles que podrían amenazar causar daño a la rama de producción nacional. A la luz de esta decisión adoptada por la USITC, y dado que nos está prohibido emprender un examen *de novo* de este caso, estimamos que solamente podemos evaluar la determinación de la USITC con respecto a este factor según sus propios términos, es decir, como una constatación con respecto a un posible "otro factor" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[270] Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-26. Sin cursivas en el original.

7.277 También llegamos a la conclusión, como cuestión de hecho, de que las determinaciones de la USITC con respecto a cuatro de los seis "otros factores" examinados no constituyen determinaciones de que esos factores no contribuyeran de manera apreciable a la amenaza de daño grave. La USITC constató más bien que esos cuatro factores eran causas "menos importantes" de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones lo cual, en nuestra opinión, significa que estaban contribuyendo en una forma más que insignificante a esa amenaza. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la aplicación por la USITC del criterio de la "causa sustancial" en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantizaba que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones.

7.278 Por último, recordamos nuestra resolución preliminar de 25 de mayo de 2000 y el razonamiento pertinente, que figuran en los párrafos 5.54 a 5.58 *supra*, de que es ajeno al mandato de este Grupo Especial el examen de la legislación estadounidense de salvaguardias propiamente dicha y que, por consiguiente, nuestras constataciones se limitan a examinar la norma estadounidense sobre la relación de causalidad tal como fue *aplicada* en esta investigación respecto de las importaciones de carne de cordero.

7.279 Habida cuenta de las consideraciones y conclusiones que anteceden, constatamos que la determinación de la USITC de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, así como su determinación con respecto a "otros factores" en la presente investigación sobre la carne de cordero es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y por consiguiente también con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo.

F. ALEGACIONES FORMULADAS EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 2, 3, 5, 8, 11 Y 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DE LOS ARTÍCULOS I Y II DEL GATT DE 1994

7.280 Habida cuenta de las declaraciones del Órgano de Apelación sobre "economía procesal" en las diferencias *Estados Unidos - Camisas y blusas* y *Australia - Salmón*[271], creemos que en las secciones precedentes hemos considerado todas las alegaciones y cuestiones que consideramos necesarias para la solución de este asunto, a fin de que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas para la eficaz solución de la diferencia que se nos ha sometido. Por lo tanto, no vemos la necesidad de pronunciarnos sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes en relación con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I y II del GATT de 1994, ni sobre las alegaciones formuladas por Australia en relación con los artículos 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Sobre la base de las consideraciones precedentes, concluimos:

a) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 al no haber demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias";

[271] Véanse el párrafo 7.119 y las notas 156-157.

b) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a que la USITC, en la investigación sobre la carne de cordero, formuló una definición de la rama de producción nacional que incluía a los productores de insumos (es decir, criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie) como productores del producto similar en cuestión (es decir, la carne de cordero);

c) que los reclamantes no demostraron que el enfoque analítico empleado por la USITC para determinar la existencia de una amenaza de daño grave, en particular con respecto al análisis prospectivo y el plazo utilizados, es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (suponiendo, a efectos de argumentación, que la definición de rama de producción dada por la USITC era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias);

d) que los reclamantes no demostraron que el enfoque analítico empleado por la USITC (véanse los párrafos 7.223 y 7.224) para evaluar todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al determinar si el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave con respecto a la rama de producción nacional, tal como fue definida en la investigación, es incompatible con esa disposición (suponiendo, a efectos de argumentación, que la definición de la USITC de rama de producción era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y que los datos en los que se apoyó la USITC eran representativos en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias);

e) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la USITC no obtuvo datos respecto de productores que representan una proporción importante de la producción nacional total de la rama de producción nacional tal como ha sido definida en la investigación;

f) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la determinación formulada por la USITC en la investigación sobre la carne de cordero respecto de la existencia de una relación de causalidad no demostró la relación de causalidad requerida entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, dado que esa determinación no estableció que el aumento de las importaciones constituía de por sí una causa necesaria y suficiente de amenaza de daño grave, y no garantizaba que la amenaza de daño grave causada por "otros factores" no fuera atribuida al aumento de las importaciones;

g) que en virtud de las mencionadas violaciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos también han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

8.2 Por consiguiente, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan la medida de salvaguardia que han impuesto sobre las importaciones de carne de cordero en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y del GATT de 1994.

ANEXO 1-1

PRIMERA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA

(19 de abril de 2000)

ÍNDICE

Página

1. RESEÑA GENERAL 7

2. SOLICITUD DE UNA RESOLUCIÓN PRELIMINAR INMEDIATA RELATIVA A LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN 9

3. HECHOS 10

3.1 La investigación y la imposición de la medida de salvaguardia 10

3.1.1 La ley y la práctica estadounidenses en las investigaciones relativas a las salvaguardias 10

3.1.2 Los procedimientos seguidos por los Estados Unidos en este caso 11

3.1.3 Descripción de las medidas de salvaguardia recomendadas e impuestas 12

3.2 Condiciones de la competencia en el mercado de los Estados Unidos 15

3.2.1 Criadores - Estados Unidos 15

3.2.2 Criadores - Australia y Nueva Zelandia 15

3.2.3 Carne de cordero - Australia y Estados Unidos 15

3.2.4 Apoyo a los criadores estadounidenses 16

3.2.5 Evolución del mercado en los Estados Unidos 16

3.2.6 Evolución de los precios en el mercado de los Estados Unidos 17

3.3 Consolidaciones arancelarias de los Estados Unidos para la carne de cordero ... 18

4. LA USITC OMITIÓ DEMOSTRAR LA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" SEGÚN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 18

4.1 "Evolución imprevista de las circunstancias" 18

4.2 Conclusión relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" 21

Página

5. LOS ESTADOS UNIDOS NO HAN ACTUADO DE MANERA COMPATIBLE CON LA OBLIGACIÓN, DIMANANTE DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS, DE APLICAR MEDIDAS DE SALVAGUARDIA SÓLO EN LA MEDIDA NECESARIA PARA PREVENIR UN DAÑO GRAVE 21

6. LOS ESTADOS UNIDOS ACTUARON DE MANERA INCOMPATIBLE CON LOS REQUISITOS RELATIVOS A LAS INVESTIGACIONES Y A LOS INFORMES PÚBLICOS, ESTABLECIDOS EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 24

6.1 El Informe de la USITC no puso fin a la investigación 24

6.2 Los Estados Unidos no han actuado de manera compatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con las investigaciones posteriores al Informe de la USITC 25

6.3 Los Estados Unidos no han actuado de manera compatible con la obligación de publicar la justificación de la medida dimanante del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias..... 26

6.4 Conclusiones relativas a las obligaciones en materia de investigaciones y de informes públicos 28

7. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE MANERA COMPATIBLE CON EL REQUISITO DE DEMOSTRAR QUE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES AMENAZABA CAUSAR UN DAÑO GRAVE A LA "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL", ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 28

7.1 La determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC se basó en una determinación de la rama de producción nacional incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 28

7.2 La determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC no estaba respaldada por las pruebas obtenidas en las investigaciones, contrariamente a lo que exige el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias..... 31

7.2.1 La USITC utilizó en alguna medida los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que eran incompatibles con los datos de su propio cuestionario 32

7.2.2 Insuficiencia de las pruebas, especialmente de las facilitadas por los criadores, sobre los resultados obtenidos por la "rama de producción nacional" 33

Página

7.2.2.1 Criadores *33*
7.2.2.2 Criadores/establecimientos de engorde *35*
7.2.2.3 Establecimientos de engorde *35*
7.2.2.4 Mataderos, mataderos/plantas de despiece, plantas de despiece *36*

7.2.3 Las "pruebas" utilizadas por la USITC en su examen de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no demostraron la existencia de una amenaza de daño grave causado por las importaciones 37

7.2.3.1 Los datos de la USITC indicaron un aumento de la producción *37*
7.2.3.2 Aumento de la parte del mercado interno correspondiente a las importaciones debido al descenso de la producción nacional *37*
7.2.3.3 La productividad fue constante *38*
7.2.3.4 La utilización de la capacidad sólo descendió porque aumentó la capacidad *38*
7.2.3.5 Ganancias y pérdidas - un cierto descenso de las ganancias a medida que los precios vuelven a los niveles normales *39*

7.2.3.5.1 Criadores 39
7.2.3.5.2 Criadores/establecimientos de engorde 41
7.2.3.5.3 Establecimientos de engorde 41
7.2.3.5.4 Mataderos, mataderos/plantas de despiece, plantas de despiece 42

7.2.3.6 El empleo aumentó en el caso de los criadores, permaneció constante en el de los establecimientos de engorde y no se examinó en el caso de los mataderos y las plantas de despiece *42*
7.2.3.7 Los gastos de capital y los activos fijos aumentaron durante el período de investigación *43*
7.2.3.8 No se consiguió demostrar que había un "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional" *43*

7.2.4 Conclusiones ilógicas a partir de las pruebas obtenidas sobre la existencia de daño 44

7.2.5 No existían pruebas de la existencia de una amenaza 44

7.2.6 Conclusiones sobre la suficiencia de las pruebas para apoyar la determinación de la USITC de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 45

Página

7.3 La determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 3, que requiere la "inminencia" del daño grave y dispone que la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" 46

7.3.1 No se examinó el futuro para demostrar la existencia de una amenaza de daño grave 46

7.3.2 No se realizó un análisis de la "inminencia" del daño grave 46

7.3.3 Conclusiones sobre la incompatibilidad de la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 49

7.4 La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave por la USITC atribuyó a las importaciones el daño causado por otros factores, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 49

7.5 La USITC no examinó diversos factores que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 51

7.6 Conclusión sobre la cuestión de la existencia de daño 57

8. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON EN FORMA COMPATIBLE CON SU OBLIGACIÓN DE INTENTAR MANTENER CON AUSTRALIA UN NIVEL DE CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES SUSTANCIALMENTE EQUIVALENTE DE CONFORMIDAD CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 8 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 58

9. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE CONFORMIDAD CON LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE NOTIFICACIÓN Y CONSULTAS QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 60

9.1 Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las obligaciones de notificación resultantes del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual se debe notificar al Comité la justificación de la medida 60

9.2. Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las prescripciones del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca de la celebración de consultas para alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8 de dicho Acuerdo 61

Página

9.3 Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las obligaciones de notificación resultantes del párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con la realización de investigaciones 62

9.4 Conclusiones sobre las prescripciones en materia de notificación y consultas contenidas en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias 62

10. LOS ESTADOS UNIDOS INCUMPLIERON SUS OBLIGACIONES RESULTANTES DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS AL EXIMIR A DETERMINADOS PAÍSES DE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA 62

11. LOS ESTADOS UNIDOS INCUMPLIERON SUS OBLIGACIONES RESULTANTES DEL ARTÍCULO 11 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS PORQUE LA MEDIDA NO ERA UNA MEDIDA DE URGENCIA Y NO ESTABA CONFORME CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 64

12. LOS ESTADOS UNIDOS HAN INCUMPLIDO LAS PRESCRIPCIONES DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 64

13. COMO LA MEDIDA ES INCOMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994, LOS ESTADOS UNIDOS INCUMPLEN SUS OBLIGACIONES RESULTANTES DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994 65

14. CONCLUSIÓN 65

PRUEBAS DOCUMENTALES 67

1. RESEÑA GENERAL

1. El 7 de julio de 1999, los Estados Unidos de América impusieron una medida de salvaguardia consistente en un contingente arancelario para las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada, que se aplicaría a partir del 22 de julio del mismo año. Esta medida no sólo implicaba un elevado tipo arancelario para las importaciones fuera de contingente, que comenzaba por el 40 por ciento en el primer año, sino también un tipo arancelario para las importaciones dentro de contingente que comenzaba por el 9 por ciento en el primer año, frente al tipo consolidado de alrededor del 0,2 por ciento. Los Estados Unidos excluyeron al Canadá, México, Israel y los países beneficiarios de las disposiciones de la CBERA y la ATPA[1] de la aplicación de la medida.[2]

2. La adopción de la medida de salvaguardia tuvo lugar a raíz de una investigación iniciada el 7 de octubre de 1998 por la USITC[3], la que informó al Presidente de los Estados Unidos el 5 de abril de 1999 de que existía una amenaza de daño grave, es decir, que un daño grave, del cual el aumento de las importaciones sería una causa sustancial, era inminente. La decisión relativa a la medida no fue adoptada por el Presidente de los Estados Unidos hasta el 7 de julio de 1999. La medida impuesta era más restrictiva del comercio que la recomendada por la USITC. No se ha dado ninguna explicación del retardo en la decisión ni ninguna justificación acerca del fundamento de la imposición de una medida más restrictiva.

3. Las versiones no confidenciales del Informe de la USITC[4] y las principales comunicaciones de Meat and Livestock Australia (MLA) a la USITC se han presentado como Pruebas documentales AUS-1 y 28-31. Éstas proporcionarán al Grupo Especial una información básica detallada acerca del mercado.

4. Australia solicita al Grupo Especial que adopte de inmediato una resolución preliminar a fin de que se pida a los Estados Unidos que suministre al Grupo Especial y a Australia la información necesaria para que ese Grupo Especial pueda cumplir las funciones que le incumben con arreglo al artículo 11 del ESD.[5]

5. Australia demostrará que, al imponer la referida medida, los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994.[6] Además, Australia demostrará que la medida es incompatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del artículo II del GATT de 1994.

---

[1] Caribbean Basin Economic Recovery Act (Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe) y Andean Trade Preference Act (Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos), respectivamente.

[2] Estas exclusiones eran distintas de las efectuadas con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias en favor de determinados países en desarrollo Miembros.

[3] United States International Trade Commission (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos).

[4] USITC Pub. 3176, Lamb Meat: Investigation Nº TA-201-68, April 1999, Parts I and II - en adelante denominado "el Informe de la USITC".

[5] Artículo 11 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

[6] El artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

6. En el Informe de la USITC no se examinaba si el aumento de las importaciones de carne de cordero amenazaba causar un daño grave a la "rama de producción nacional" "... como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por [la] parte contratante en virtud del presente Acuerdo ..."[7], según se prescribe en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Por consiguiente, los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con sus obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7. Los Estados Unidos actuaron también de manera incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias8 según las cuales debe determinarse que la medida se aplica sólo en cuanto es "necesari[o] para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Ni la recomendación de la USITC ni la disposición adoptada en definitiva por el Presidente de los Estados Unidos se justificaron de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

8. Los Estados Unidos omitieron publicar un informe que justificase la medida impuesta, por lo que actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, en la medida en que los Estados Unidos llevaron a cabo alguna investigación posterior al Informe de la USITC, infringieron las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y de los párrafos 2 y 6 del artículo 12 del referido Acuerdo.

9. La determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave a la "rama de producción nacional" se hizo de manera incompatible con las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en diversos aspectos, los principales de los cuales son los siguientes:

a) la determinación por la USITC de la "rama de producción nacional" pertinente se efectuó de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del citado Acuerdo, dado que se incluyeron empresas que no producían productos similares o directamente competidores;

b) los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave a la "rama de producción nacional", y en particular

   i) los datos eran insuficientes y no respaldaban la determinación realizada según lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

   ii) la USITC no satisfizo lo prescrito en el párrafo 1 b) del referido artículo, en cuanto éste establece que, para que pueda constatarse la existencia de una amenaza de daño grave, ese daño debe ser inminente, y que "la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas";

   iii) en la determinación de la amenaza de daño grave, al atribuirse al aumento de las importaciones daños causados por otros factores, se infringió lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

[7] GATT de 1994, artículo párrafo 1 del XIX.

[8] Párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

iv) la USITC omitió evaluar todos los factores a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del mismo artículo.

10. Los Estados Unidos actuaron asimismo de forma incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 8 y del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los que exigen que los Miembros procuren mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente y celebren consultas de buena fe para alcanzar ese objetivo.

11. Los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuanto éste establece que las medidas han de aplicarse a todas las importaciones, independientemente de su origen. En particular, no se aportó ninguna justificación basada en las normas de la OMC para incluir al Canadá, México, Israel y los países beneficiarios de CBERA y ATPA en la investigación del daño, pero excluirlos de la medida. Esto es también incompatible con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

12. Dado que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el artículo 4 de éste, están infringiendo también el párrafo 1 del artículo 2 del mismo.

13. Los Estados Unidos están infringiendo igualmente el artículo II del GATT de 1994, ya que la medida es incompatible con las consolidaciones arancelarias de ese país relativas a la carne de cordero.

14. Estos defectos no pueden ser subsanados, y los Estados Unidos sólo pueden poner la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 derogándola sin demora.

Por consiguiente, Australia solicita al Grupo Especial:

- que constate que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud de los citados Acuerdos, y, por consiguiente,

- que constate que los Estados Unidos están infringiendo las obligaciones que han contraído en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y

- que recomiende que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC.

2. SOLICITUD DE UNA RESOLUCIÓN PRELIMINAR INMEDIATA RELATIVA A LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN

15. De conformidad con el artículo 13 del ESD, Australia solicita que el Grupo Especial pida a los Estados Unidos que suministre, para su examen por el Grupo Especial y por Australia, la siguiente información:

a) toda la información confidencial contenida en el Informe de la USITC en la que esta basó su determinación y su recomendación,

b) toda la información y todos los documentos que tuvieron en cuenta la Administración y el Presidente de los Estados Unidos en el curso de la adopción de la decisión de

aplicar la medida impugnada en la presente diferencia, incluidos los detalles de cualquier deliberación y análisis.

16. Australia está dispuesta a asumir un compromiso razonable acerca del trato de la información confidencial.

17. Toda la información referida es de interés para el cumplimiento de la función del Grupo Especial de efectuar una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, de conformidad con el artículo 11 del ESD. Australia pidió tal información en el curso de las consultas celebradas con arreglo al artículo 4 del ESD, pero le fue negada.[9]

18. Si los Estados Unidos no estuvieran dispuestos a proporcionar íntegramente tal información, Australia solicita al Grupo Especial que extraiga inferencias desfavorables para ese país de su falta de disposición a cooperar en el suministro de información.

3. HECHOS

3.1 La investigación y la imposición de la medida de salvaguardia

3.1.1 La ley y la práctica estadounidenses en las investigaciones relativas a las salvaguardias

19. La USITC es el órgano del Gobierno de los Estados Unidos encargado, entre otras cosas, de la realización de investigaciones relativas al daño para la eventual adopción de medidas correctivas de salvaguardia, antidumping o compensatorias. La legislación estadounidense sobre las salvaguardias fue notificada al Comité de Salvaguardias de la OMC (el Comité) en el documento G/SG/N/1/US/1.[10] Las principales disposiciones legislativas relativas a las salvaguardias previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias son los artículos 201-204 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, tal como ha sido modificada. La USITC inicia una investigación sobre la base de una solicitud privada, y celebra una audiencia pública relativa a la cuestión del daño. Si constata que el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave o de amenaza de daño grave a una rama de la producción de los Estados Unidos, celebra seguidamente una audiencia pública sobre la medida correctiva que ha de aplicarse.

20. Cuando la USITC ha concluido su investigación, presenta un informe al Presidente de los Estados Unidos, y se da a publicidad la versión no confidencial del mismo. Las decisiones de la USITC se adoptan por votación y se somete al Presidente de los Estados Unidos una recomendación única.

21. Cuando la USITC recomienda al Presidente que se imponga una medida de salvaguardia, el Presidente dispone de 60 días para adoptar una decisión.[11] No se advierte otra excepción a tal disposición que la aplicable en caso de que el Presidente pida a la USITC un informe complementario[12]: en tal supuesto dispone de 30 días a partir de la recepción del nuevo Informe de la USITC para adoptar su decisión.[13]

---

[9] Pregunta 3, Prueba documental AUS-27.

[10] Prueba documental AUS-24.

[11] Con arreglo al artículo 203 a) 4) A) de la Ley de Comercio Exterior de 1974.

[12] Con arreglo al artículo 203 a) 5) de la Ley de Comercio Exterior de 1974.

[13] Con arreglo al artículo 203 a) 4) B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974.

22. Los Estados Unidos notificaron al Comité que "la autoridad competente para iniciar y realizar investigaciones relacionadas con las medidas de salvaguardia en los Estados Unidos es la Comisión de Comercio Internacional".[14] La legislación estadounidense confiere facultades al Presidente para determinar la medida que ha de adoptarse. No obstante, para que los Estados Unidos actúen de manera compatible con las obligaciones que han contraído en el marco de la OMC, el proceso y la medida deben ajustarse a las disposiciones pertinentes de la Organización, en particular al Acuerdo sobre Salvaguardias y al artículo XIX del GATT de 1994, y no sólo a su propia legislación.

3.1.2 Los procedimientos seguidos por los Estados Unidos en este caso

23. La presente diferencia versa sobre la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada y congelada correspondientes a las partidas arancelarias 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Sistema Armonizado. Esta medida tomó la forma de un contingente arancelario con contingentes por países asignados a Australia y Nueva Zelandia, junto con un contingente para "otros países". Algunos países fueron excluidos selectivamente de la aplicación de la medida.

24. El 7 de octubre de 1998 se presentó a la USITC una petición de que se adoptara una medida de salvaguardia contra las importaciones de carne de cordero. Esta petición se formuló en nombre de "American Sheep Industry Association, Inc., National Lamb Feeders Association, Harper Livestock Co., Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Co., Talbott Sheep Co., Iowa Lamb Corp., Rancher's Lamb of Texas, Inc., and Chicago Lamb & Veal Co."[15]

25. El 7 de octubre de 1998, la USITC inició una investigación (TA 201-68), mediante un aviso publicado el día 19 del mismo mes[16], "a fin de determinar si la importación a los Estados Unidos de carne de cordero, comprendida en las subpartidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos han aumentado en tal cantidad que constituyen una causa sustancial de daño grave, o de amenaza de daño grave, a la rama de producción nacional que produce productos similares a los productos importados, o directamente competidores de éstos". La investigación abarcó el período comprendido entre el 1º de enero de 1993 y el 30 de septiembre de 1998.[17]

26. El Comité fue notificado mediante el documento G/SG/N/6/US/5 de 5 de noviembre de 1998. El 12 de enero de 1999 se celebró una audiencia pública correspondiente a la fase relativa a la cuestión del daño. La USITC procedió a votar sobre la cuestión del daño el 9 de febrero de 1999 y adoptó la conclusión de que las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que constituían una causa sustancial de amenaza de daño grave a la "rama de producción nacional": constató por unanimidad que la "rama de producción nacional" no estaba sufriendo un daño grave. El 25 de febrero de 1999, tuvo lugar una audiencia pública sobre la cuestión de la reparación. La USITC procedió a votar sobre la reparación el 26 de marzo de 1999 y presentó su Informe al Presidente de los Estados Unidos el 5 de abril del mismo año. Recomendaba en el mismo la imposición de un sistema de contingentes arancelarios para las importaciones de carne de cordero.

[14] Página 1 del documento G/SG/N/1/US/1.

[15] Véase G/SG/N/6/US/5, Prueba documental AUS-8.

[16] Véase G/SG/N/6/US/5, Prueba documental AUS-8.

[17] Página I-7 del Informe de la USITC ("USITC I-7").

27. El plazo de 60 días de que disponía el Presidente de los Estados Unidos para adoptar una decisión sobre la recomendación de la USITC, con arreglo al artículo 203 a) 5) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, expiró el 4 de junio de 1999.

28. El Presidente de los Estados Unidos adoptó su decisión el 7 de julio de 1999. Por la misma impuso un contingente arancelario para las importaciones de carne de cordero que se aplicaría a partir del 22 de julio de 1999 por un período de tres años y un día. La Proclamación correspondiente figura en la Prueba documental AUS-5 y su modificación en AUS-7.

29. Los Estados Unidos notificaron al Comité mediante el documento G/SG/N/8/US/3[18], de 18 de febrero de 1999, la determinación relativa al daño, y mediante el documento G/SG/N/8/US/3/Rev.1, de 15 de abril de 1999, la recomendación de la USITC sobre la medida que había de adoptarse. En el documento G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3, de 12 de julio de 1999, ese país notificó al Comité la medida efectivamente impuesta.[19]

30. Los días 4 de mayo y 14 de julio de1999 Australia y los Estados Unidos celebraron consultas con arreglo a lo previsto en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[20]

31. Posteriormente, en un intercambio de cartas de fecha 19 de octubre de 1999, notificado al Consejo del Comercio de Mercancías[21], Australia y los Estados Unidos "acorda[ron] mantener sus derechos y obligaciones recíprocos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y considerar a tales efectos que el plazo de 90 días establecido en el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el apartado a) del párrafo 3 del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 expira el 21de julio de 2002".

32. El 23 de julio de 1999, Australia solicitó la celebración de consultas de conformidad con el artículo 4 del ESD y con el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[22] Estas consultas se celebraron el 26 de agosto de 1999. El 14 de octubre del mismo año, Australia pidió el establecimiento de un grupo especial en el documento WT/DS178/5 y Corr.1. La primera solicitud al OSD se presentó el 27 de octubre de 1999. El Grupo Especial se estableció a raíz de la segunda solicitud, el 19 de noviembre de ese año. El Grupo Especial se constituyó con el mandato uniforme el 21 de marzo de 2000.

3.1.3 Descripción de las medidas de salvaguardia recomendadas e impuestas

33. La USITC recomendó que el Presidente de los Estados Unidos[23]:

---

[18] Modificado ulteriormente por los documentos G/SG/N/8/US/3/Corr.1 y G/SG/N/8/US/3/Corr.2. Véase la Prueba documental AUS-9

[19] Ulteriormente modificada, de lo que se notificó en el documento G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1. Véase la Prueba documental AUS-12.

[20] G/L/313-G/SG/19, en Prueba documental AUS-13.

[21] G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/US/1 en la Prueba documental AUS-14.

[22] WT/DS178/1-G/L/314-G/SG/D9/1 y Corr.1, Prueba documental AUS-21.

[23] G/SG/N/8/US/3/Rev.1, Prueba documental AUS-10.

"- Imp[usiera], durante un período de cuatro años, un sistema de contingentes arancelarios a las importaciones de carne de cordero objeto de la investigación, de la siguiente forma (todos los pesos están expresados en equivalente en peso en canal):

Años	***Contingente arancelario***
Primero	20 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones superiores a 78 millones de libras;
Segundo	17,5 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones superiores a 81,5 millones de libras;
Tercero	15 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones superiores a 81,5 millones de libras;
Cuarto	10 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones superiores a 81,5 millones de libras.

- P[usiera] en marcha la asistencia necesaria para el reajuste con objeto de contribuir a que la rama de producción nacional se esforzara por realizar un reajuste positivo para importar de manera competitiva y generar más beneficios sociales y económicos que costos.

- Exclu[yera] de la medida las importaciones procedentes del Canadá y México en virtud del párrafo a) del artículo 311 de la Ley de Aplicación del TLCAN habida cuenta de la constatación de la Comisión de que las importaciones procedentes de esos países no representaban una parte sustancial del total de las importaciones o no contribuían de manera importante a causar daño grave, o ambos.

- Excluy[era] de la medida las importaciones procedentes de Israel y todas las importaciones exentas de impuestos procedentes de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, habida cuenta de la constatación de la Comisión de que se importaba poca o ninguna carne de cordero de esos países."

34. El Presidente de los Estados Unidos, sin justificación alguna, impuso una medida mucho más grave, en los siguientes términos[24]:

"La medida consiste en un contingente arancelario aplicado a las importaciones de carne de cordero[25] durante un período de apenas superior a tres años. El contingente para el primer año es de 31.851.151 kg, cantidad equivalente a las importaciones de carne de cordero durante el año civil 1998. La cuantía del contingente aumentará otros 857.342 kg anuales el segundo y el tercer año de aplicación de la medida respectivamente. Dentro del contingente también se han establecido asignaciones

[24] G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3 y G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1, Pruebas documentales AUS-11 y 12.

[25] Carne de cordero fresca, refrigerada o congelada comprendida en las subpartidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Sistema Armonizado. *[Esta nota no figura en el texto original, pero ello está indicado por separado.]*

nacionales individuales para los productos importados de Australia, Nueva Zelandia, y de la categoría 'otros países', que reflejan la participación efectiva de cada país durante el año civil 1998.

El aumento de los tipos arancelarios para las importaciones dentro del contingente arancelario se fijará como sigue: el 9 por ciento *ad valorem* para las importaciones en el primer año de la medida; el 6 por ciento *ad valorem* para las importaciones del segundo año; y el 3 por ciento *ad valorem* para las importaciones del tercero. Los tipos arancelarios para las importaciones fuera del contingente arancelario se fijarán en un 40 por ciento *ad valorem* en el primer año de las medidas, un 32 por ciento *ad valorem* en el segundo año, y un 24 por ciento a*d valorem* en el tercero.

Cuadro 1: Asignaciones por países[26]

Años	Contingente arancelario	Asignaciones por países		
		Australia	Nueva Zelandia	Otros países
Año 1	31.851.151 kg	17.139.582 kg	14.481.603 kg	229.966 kg
Año 2	32.708.493 kg	17.600.931 kg	14.871.407 kg	236.155 kg
Año 3	33.565.835 kg	18.062.279 kg	15.261.210 kg	242.346 kg

Cuadro 2: Derechos arancelarios

Años	Dentro del contingente	Fuera del contingente
Año 1	9%	40%
Año 2	6%	32%
Año 3	3%	24%

La medida no se aplica a las importaciones del Canadá, México, Israel, de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, ni de los países en desarrollo enumerados en la notificación relativa a la nota 2 a pie de página al artículo 9, que figura más adelante."[27]

35. "La medida fue introducida el 7 de julio de 1999 y se aplica a los productos exportados a partir del 22 de julio de 1999."[28]

[26] Los pesos corresponden al peso del producto. El peso en canal equivalente depende del factor de conversión que se utilice, pero la recomendación de la USITC y la medida adoptada son aproximadamente equivalentes para el primer año. *[Esta nota de pie de página no figura en el texto original.]*

[27] G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3, Prueba documental AUS-11.

[28] G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1, Prueba documental AUS-12.

3.2 Condiciones de la competencia en el mercado de los Estados Unidos

3.2.1 Criadores - Estados Unidos

36. En los Estados Unidos, los corderos son producidos inicialmente por "criadores", que también producen lana y que en general se ocupan también de la fase reproductiva.

37. El destete de los corderos tiene lugar cuando éstos tienen alrededor de seis meses y entre el 70 y el 80 por ciento aproximadamente de los corderos destinados a la producción de carne se trasladan a establecimientos de engorde en los que se utilizan cereales u otros alimentos concentrados.[29]

38. Los corderos son allí alimentados intensivamente para acabar su producción en un período de dos a cuatro meses. Los corderos así alimentados, destinados a ser sacrificados, se venden a un matadero cuando tienen alrededor de 9 a 12 meses. Éste a su vez puede vender la canal a una planta de despiece, que divide las canales en cortes primarios, subprimarios o de venta al por menor, para revenderlos a mayoristas que no se ocupan del despiece o a comercios minoristas.

39. Cada una de estas ramas de empresas produce un producto diferente. Además, muchos criadores no están especializados en la cría de corderos para su venta a los establecimientos de engorde, sino que se dedican también a otras actividades. Los mataderos y las plantas de despiece pueden no producir solamente carne de cordero, sino también otra carne ovina. Cierta cantidad de carne de cordero es producida por mataderos y plantas de despiece que también sacrifican otras especies de ganado y efectúan el despiece de sus canales.[30]

3.2.2 Criadores - Australia y Nueva Zelandia

40. No existe un equivalente australiano o neozelandés del sector de engorde de los corderos. Éstos son alimentados con pastos y se envían seguidamente para su sacrificio.

41. Las diferencias genéticas entre los corderos australianos y los de los Estados Unidos, combinadas con el sacrificio a una edad más temprana en Australia hacen que los corderos australianos sean mucho más pequeños.[31]

3.2.3 Carne de cordero - Australia y Estados Unidos

42. La canal de cordero australiana media es considerablemente más pequeña que la estadounidense, con menor contenido de grasa. Por tal razón los tamaños de los cortes son considerablemente diferentes y los cortes de carne importada se venden en el mercado como cortes no clasificados. Esta circunstancia, combinada con el hecho de que el cordero australiano es alimentado con pastos, hace que el producto importado presente características diferentes de las del nacional y compita en diferentes segmentos del mercado. Además, gran parte del producto importado llega congelado y compite por un segmento diferente del mercado también por tal razón.[32]

---

[29] Véase el cuadro en USITC II-52.

[30] USITC II-12, 14 y 15 y nota de pie de página 57.

[31] Página 4 y Prueba documental 2 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

[32] Páginas 29 a 34 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

3.2.4 Apoyo a los criadores estadounidenses

43. El principal apoyo que recibían los criadores de los Estados Unidos, incluidos los establecimientos de crianza y engorde, consistía en subvenciones proporcionadas en virtud de la Ley Nacional de la Lana (National Wool Act).[33] Éstas se basaban en precios de sostenimiento para las lanas de distintas calidades y en pagos directos a los criadores cuando los precios caían por debajo del precio de sostenimiento correspondiente. En 1993, los pagos totales efectuados en virtud de la Ley Nacional de la Lana ascendieron a 125,2 millones de dólares EE.UU.[34] Para aquellos criadores que respondieron al cuestionario de la USITC, tales subvenciones representaron el 18 por ciento del valor neto de las ventas en el ejercicio fiscal de 1993, y el 19 por ciento en el ejercicio fiscal de 1994. Esto significó la diferencia entre unos ingresos netos antes de impuestos de 0,995 millones y 2,007 millones de dólares EE.UU. para los ejercicios fiscales de 1993 y 1994, respectivamente, y pérdidas de 3,672 millones y 3,306 millones de dólares.[35]

44. La Ley General de Ajuste del Presupuesto (Omnibus Budget and Reconciliation Act) de 1993 (P.L. 103-130), promulgada en el mes de noviembre de ese año, preveía la supresión progresiva de las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana y la derogación de ésta. En 1995, los criadores recibieron pagos por el año de comercialización de 1994 que equivalían al 75 por ciento de los pagos habituales; en 1996, esto se redujo al 50 por ciento para el año de comercialización de 1995; y con efecto al 31de diciembre de 1995 la Ley Nacional de la Lana quedó derogada sin preverse la realización de otros pagos después de 1996.[36]

PAGOS EFECTUADOS EN VIRTUD DE LA LEY NACIONAL DE LA LANA
(millones de dólares de los Estados Unidos)

	1993	**1994**	**1995**
Pagos netos por lana esquilada	100,6	55,5	24,9
Pagos netos por lana no esquilada	24,6	13,6	6,7
Total	125,2	69,1	31,6

Fuente: Cuadro 45, USITC II-78.

3.2.5 Evolución del mercado en los Estados Unidos

45. La derogación de la Ley Nacional de la Lana causó una disminución del número de explotaciones de crianza, así como una reducción de los rebaños. Como resultado de esa derogación, la ganadería ovina de los Estados Unidos entró en una fase de liquidación del ganado. La reducción de los rebaños fue realizada en parte mediante el sacrificio de animales destinados a la reproducción y en parte mediante la exportación de animales. En 1993 y 1994, un período de importaciones estables, el número de cabezas disminuyó el 9 por ciento en 1993, de 10,013 millones al 1º de enero de ese año a 9,076 millones al 1º de enero de 1994, y un 7 por ciento más, a 8,461 millones, al 1º de enero

[33] National Wool Act de 1954, modificada. Véase USITC II-11.

[34] Véase *infra* el cuadro derivado de los datos del cuadro 45 de USITC II-78.

[35] Véase el cuadro 12 en USITC II-25 y el cuadro de la sección 7.2.3.5.1 de esta comunicación.

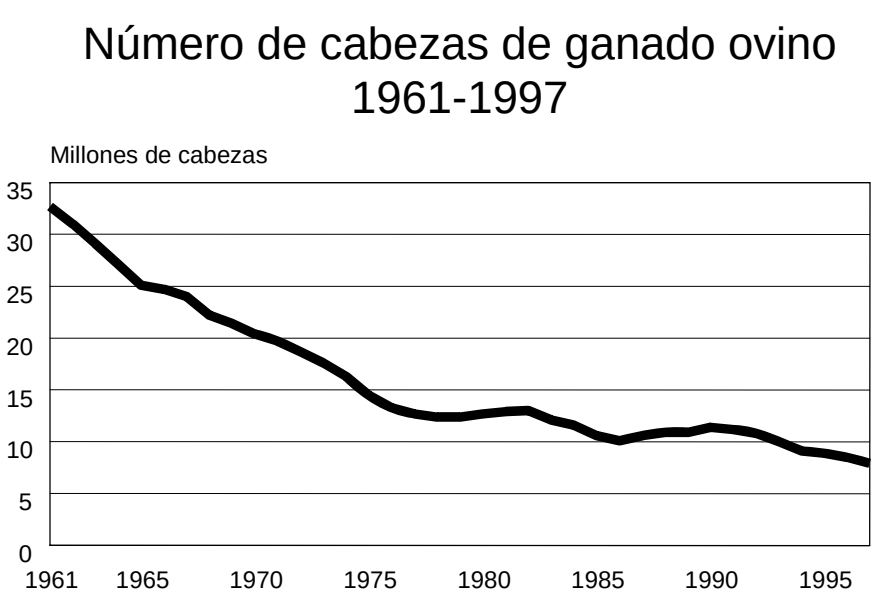
[36] Para una descripción de la Ley Nacional de la Lana de 1954, véase USITC II-77-79.

de 1996. La cifra había disminuido aún a 7,937 millones al 1º de enero de 1997, una reducción de otro 6 por ciento.[37]

46. La reducción del número de cabezas durante el período de la investigación fue simplemente la continuación de las tendencias pasadas, intensificadas por la derogación de la Ley Nacional de la Lana. Ese número había disminuido de 56,2 millones en 1942 a 10,75 millones en 1992. La reducción del número de cabezas condujo a precios más elevados del cordero de engorde en 1996 y 1997.

47. La reducción acelerada durante el período objeto de investigación estaba directamente vinculada con las decisiones de liquidar los rebaños nacionales, que a su vez fue causada por la supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana.[38]

GRÁFICO 1



3.2.6 Evolución de los precios en el mercado de los Estados Unidos

48. La liquidación de los rebaños condujo a un acentuado aumento de los precios del cordero en 1996 y 1997. Posteriormente, los precios tendieron a retornar a niveles más normales. No obstante, siguieron, tanto en términos nominales como reales, por encima de los vigentes en 1993 y 1994. Véase la figura 3 de USITC II-55. Los precios de las canales de cordero siguieron una tendencia similar, con un agudo aumento inicial y un retorno posterior a niveles que seguían situándose por encima de los imperantes en 1993 y 1994. Véase la figura 5 de USITC II-58. Las tendencias de los distintos precios mayoristas para los cortes de carne de cordero pueden verse en las figuras 6-10 de USITC II-59 y II-60. Estas muestran que los precios permanecieron relativamente uniformes durante el período de la investigación, y concluyeron el período por encima de los niveles correspondientes a 1993 y 1994.

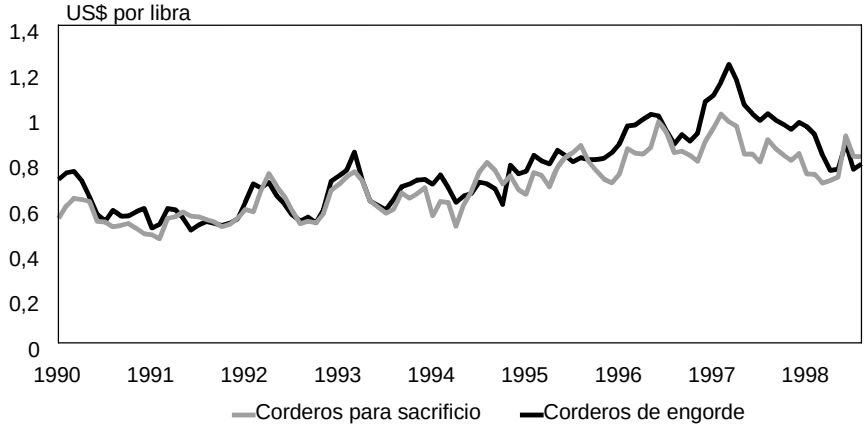
[37] Prueba documental 15 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

[38] Véanse las páginas 48-50 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

GRÁFICO 2

Precio del cordero en los Estados Unidos

San Angelo, Texas - Primera calidad



Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

3.3 Consolidaciones arancelarias de los Estados Unidos para la carne de cordero

49. En la Ronda Uruguay, los Estados Unidos consolidaron los aranceles aplicables a la carne de cordero en la Lista XX, en 0,7 centavos de dólar EE.UU./kg, lo que resultaría de una reducción a partir de 1,1 centavos/kg en seis cuotas iguales a través de seis años. Esta concesión arancelaria entró en vigor el 1º de enero de 1995. El nivel consolidado era de 0,8 centavos/kg en 1999 y es de 0,7 centavos/kg en 2000.

4. LA USITC OMITIÓ DEMOSTRAR LA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" SEGÚN LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994

4.1 "Evolución imprevista de las circunstancias"

50. Antes de imponer la medida, los Estados Unidos estaban obligados a demostrar que:

> "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, las importaciones de un producto en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio". *[Sin subrayado ni negritas en el original.]*[39]

[39] Párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.

51. En los asuntos *Corea - Productos lácteos*[40] y *Argentina - Calzado*[41], el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> "En consecuencia, toda medida de salvaguardia impuesta después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse *tanto* a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias como* a las del artículo XIX del GATT de 1994."[42] *[No se reproduce la nota de pie de página.]*

52. El Órgano de Apelación también declaró en los citados asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* que la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994[43]

> "describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".[44]

53. Por consiguiente, para que un Miembro aplique una medida de salvaguardia de manera compatible con las obligaciones que ha contraído en la OMC, es menester que haya demostrado, de hecho, que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un grave daño a la rama de producción nacional como resultado de "la evolución imprevista de las circunstancias".

54. En el párrafo 87 de su informe relativo al asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente

> "El objeto y fin del artículo XIX es permitir a un Miembro que reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones cuando el primero de ellos se enfrente a circunstancias 'inesperadas' y, por tanto 'imprevistas', que tengan como consecuencia que 'las importaciones de un producto' hayan aumentado 'en tal cantidad' y se realicen 'en condiciones tales' que causen o amenacen causar 'un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores'."

55. Así pues, "la evolución 'imprevista' de las circunstancias" es una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" que la autoridad competente debe demostrar e incluir en su informe de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que prescribe lo siguiente:

---

[40] *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos [Corea - Productos lácteos]*, Informe del Grupo Especial, WT/DS98/R; Informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R.

[41] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado (Argentina - Calzado)*, informe del Grupo Especial, WT/DS121/R; informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R.

[42] Párrafo 77 de WT/DS98/AB/R. Véase también el párrafo 84 de WT/DS121/AB/R.

[43] "Si, 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."

[44] Párrafo 85 de WT/DS98/AB/R. Véase también el párrafo 92 de WT/DS121/AB/R.

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

56. La USITC no examinó la referida cuestión y, por tanto, no demostró de hecho la "evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, los Estados Unidos no actuaron de manera compatible con las obligaciones que habían contraído en virtud del artículo XIX del GATT de 1994.

57. Aunque no incumbe a Australia la carga de demostrar que no existió una "evolución imprevista de las circunstancias", una breve descripción de los hechos del caso permite apreciar claramente que la situación que afectaba a la "rama de producción nacional" en los Estados Unidos no era el resultado de circunstancias imprevistas.

58. La tendencia desfavorable a largo plazo de la producción de ovejas y corderos en los Estados Unidos no era nueva ni imprevista. La principal causa de la inestabilidad del mercado y de la ulterior reducción de las ganancias de los criadores fue la supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana.

59. Como ya se ha indicado en la sección relativa al "Apoyo a los criadores estadounidenses"[45], la legislación por la que se suprimieron las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana se promulgó el 1º de noviembre de 1993. Las repercusiones que ello tendría eran bien conocidas tanto para la American Sheep Industry Association (ASI) como para los miembros del Congreso de los Estados Unidos. Estos últimos, al igual que la ASI, tenían plena conciencia de que tendría importantes efectos para los criadores y reduciría considerablemente los rebaños. Cuando esto realmente ocurrió, no causó sorpresa alguna. Estaba claramente previsto en esa época.[46]

60. El 1º de enero de 1995, entró en vigor para los Estados Unidos el Acuerdo sobre la OMC. Éste entrañaba un compromiso vinculante de ese país de reducir sus aranceles de 1,1 centavos/kg a 0,7 centavos/kg para el año 2000. La promulgación de la legislación por la que se suprimieron las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana fue anterior a esa fecha, y los efectos de esa supresión se preveían claramente en ese momento.

61. En los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que la evolución "imprevista" (*unforeseen*) debe ser una evolución "inesperada" (*unexpected*).[47] "*Unexpected*" (inesperado) significa: "*not expected; surprising*" (no esperado; sorprendente).[48] Cierta volatilidad en el precio de un producto agropecuario es difícilmente sorprendente. No lo es tampoco el aumento de las importaciones en un mercado en el que la producción está diminuyendo. Tampoco lo es la disminución de la producción de corderos cuando el Gobierno ha adoptado la decisión consciente de suprimir un importante programa de subvenciones a una rama ineficiente de la producción. En el Informe de la USITC, II-78 y 79, se dice lo siguiente:

> "... a principios del decenio de 1990 los aumentos de los superávit de los productores resultantes de la Ley de la Lana excedían a veces del 10 por ciento de sus ingresos.

---

[45] Sección 3.2.4.

[46] Véanse las páginas 45 a 48 del volumen 1 de la comunicación preparada por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, AUS-28. Véase también una declaración formulada por el Senador Baucus el 18 de octubre de 1993, AUS-32.

[47] Párrafo 84 de WT/DS98/AB/R y párrafo 91 de WT/DS121/AB/R.

[48] NSOED - New Shorter Oxford English Dictionary CD version, enero de 1997.

> *[No se reproduce la nota de pie de página.]* Los efectos de la Ley de la Lana no fueron suficientemente importantes para invertir la tendencia declinante de reducción a largo plazo, pero atenuaron tal tendencia".

62. La supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana condujo a la reducción de la producción de corderos, lo que a su vez causó la reducción de la producción nacional de carne de cordero y el consiguiente aumento de los precios de ésta. La posterior caída cíclica de los precios a los niveles imperantes antes de la supresión de las subvenciones fue parte de un ciclo normal. No fue inesperada: no fue sorprendente. Permitir que la combinación de cualquier ciclo de ese tipo con el aumento de las importaciones efectuadas con un arancel consolidado a un bajo nivel provoque la adopción de una medida de salvaguardia, socavaría los adelantos efectuados en la Ronda Uruguay para la liberalización de los mercados de productos agropecuarios. Cuando una rama de la producción está experimentando una tendencia secular de reducción y se aplican derechos de aduana consolidados bajos, sólo puede esperarse un aumento de las importaciones procedentes de los países que son productores más eficientes de la mercancía correspondiente, y esto no puede considerarse una "evolución imprevista de las circunstancias".

4.2 Conclusión relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias"

63. La USITC no examinó la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias", por lo que no demostró que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave como resultado de tal evolución. Por consiguiente, los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que dimanaban para ese país del artículo XIX del GATT de 1994. La medida de que se trata, por tanto, no está en conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y por ende tampoco con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el párrafo 1 a) del artículo 11 de este instrumento.

5. LOS ESTADOS UNIDOS NO HAN ACTUADO DE MANERA COMPATIBLE CON LA OBLIGACIÓN, DIMANANTE DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS, DE APLICAR MEDIDAS DE SALVAGUARDIA SÓLO EN LA MEDIDA NECESARIA PARA PREVENIR UN DAÑO GRAVE

64. En el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece, entre otras cosas, lo siguiente[49]:

> "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste."

65. Dado que la base para la determinación de la USITC relativa al daño era la "existencia de una amenaza de daño grave" (para el futuro), la cuestión consistía en determinar qué medida era necesaria (si alguna lo era) para impedir que el aumento de las importaciones causase en el futuro ese daño grave. Los Estados Unidos debían haber demostrado que la medida elegida se aplicaría: sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".

66. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone a un Miembro que aplique una medida de salvaguardia la

[49] Esta demostración de que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones dimanantes para ese país del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se efectúa sin perjuicio de las alegaciones de Australia de que la medida no está en conformidad con otras disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y del citado Acuerdo, entre ellos el artículo 4 de este último, por lo que ese país no tenía derecho, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, a imponer medida alguna.

obligación de asegurarse de que la medida aplicada no es más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.[50]

67. Así pues, los Estados Unidos estaban obligados "a asegurarse de que la medida aplicada no [era] más restrictiva de lo necesario ...". La única manera en que podían haber cumplido con esta obligación consistía en constatar, antes de imponer la medida, que ésta habría de satisfacer las prescripciones de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, estaban obligados a justificar la medida aplicada antes de decidir imponerla. Se trata de una cuestión de hecho y de derecho de importancia fundamental en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, y es por tanto una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" en la acepción del párrafo 1 del artículo 3 de ese Acuerdo.

68. Los Estados Unidos no han estado dispuestos a presentar ninguna justificación en tal sentido y sólo cabe suponer que ésta no existe. Por consiguiente, Australia sostiene que el Grupo Especial debe llegar a la conclusión de que tal justificación no existía, y que los Estados Unidos infringieron las obligaciones que habían contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No sería suficiente que los Estados Unidos tratasen de justificar sus medidas con posterioridad. La falta de una determinación formal en su momento no puede subsanarse.

69. Australia estima que la carga de la prueba de que tal justificación existía incumbe a los Estados Unidos. Si los Estados Unidos hubieran suministrado esa prueba, habría incumbido a Australia aducir que era inválida.

70. Los argumentos que se exponen seguidamente tienen pues carácter subsidiario, para el supuesto de que el Grupo Especial estimase que Australia debe establecer una presunción *prima facie* de que aquella medida no estaba justificada con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluso ante la negativa de los Estados Unidos de proporcionar la justificación con que habría contado en julio de 1999.

71. Según la recomendación formulada por la USITC al Presidente de los Estados Unidos, para prevenir que el aumento de las importaciones causase un daño grave, una medida menos restrictiva era suficiente. La recomendación de la USITC era menos restrictiva porque no imponía un derecho adicional dentro del contingente y porque el derecho fuera del contingente era mucho más bajo.

72. Los Estados Unidos introdujeron grandes aumentos en el tipo arancelario aplicable dentro del contingente arancelario, con respecto al tipo consolidado de 0,8 centavos/kg en 1999 y de 0,7 centavos/kg en 2000, o aproximadamente el 0,2 por ciento *ad valorem*[51], ya que adoptaron un tipo de salvaguardia del 9 por ciento para 1999/2000. El contingente arancelario tenía por objeto limitar efectivamente las importaciones a niveles en los cuales la "rama de producción nacional" no experimentase daño. Dada la constatación unánime de la USITC de que este nivel de importaciones no causaba un daño grave, no existe ninguna base concebible para imponer un arancel adicional sobre los productos importados dentro del contingente. Ese derecho adicional rebasa ampliamente la medida necesaria para prevenir un daño grave.

73. La USITC recomendó que se introdujera un arancel fuera de contingente del 20 por ciento para el primer año, mientras que la medida prevé la introducción de un arancel fuera de contingente del 40 por ciento. El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece un criterio basado en la necesidad, por lo cual los Estados Unidos no pueden imponer simplemente un arancel más elevado de lo necesario para prevenir el daño. La USITC constató que un arancel fuera de

[50] Párrafo 96 de WT/DS98/AB/R.

[51] USITC II-8.

contingente del 20 por ciento sería suficiente. Imponer arbitrariamente un nivel equivalente al doble, como se hizo en la medida adoptada por el Presidente de los Estados Unidos, rebasaba claramente lo que era necesario. El tipo arancelario final fuera de contingente del 24 por ciento en el tercer año, debe compararse con el 15 por ciento recomendado por la USITC, y sigue siendo superior al recomendado por esa Comisión para el primer año.

74. Así pues, la medida impuesta por los Estados Unidos excedía con mucho de lo recomendado por la USITC y por tanto, sobre la base de la constatación de sus propias autoridades competentes, no era necesaria para prevenir que el aumento de las importaciones causase un daño grave.

75. Con respecto a la propia recomendación de la USITC, la medida estaba encaminada a limitar efectivamente el nivel del comercio en 1999/2000 al alcanzado en el año civil de 1998, con un pequeño aumento para los años siguientes. No obstante, la USITC había constatado que el nivel de importaciones de 1998 no causaba daño. Si este nivel de importaciones no causaba daño, **no podía ser necesario** restringir las importaciones a ese nivel. No se efectuó ningún análisis objetivo de qué nivel de contingente habría sido **necesario**, pero éste debía ser mayor que el nivel de las importaciones de 1998. Conforme al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían la clara obligación de asegurarse de que la medida era **necesaria**, y no sólo de que era **suficiente**.

76. La USITC no analizó objetivamente por qué era necesaria la medida recomendada para prevenir que el aumento de las importaciones causase un daño grave a cada uno de los segmentos de la "rama de producción nacional".[52] Cada segmento será afectado de una manera diferente por una restricción de las importaciones. Además, la USITC no procuró ponderar las repercusiones de la medida recomendada sobre los distintos segmentos para obtener una visión general de las repercusiones sobre la "rama de producción nacional" en su conjunto.

77. Una medida de salvaguardia sólo puede aplicarse en cuanto repare el daño causado por el aumento de las importaciones o prevenga que se cause ese daño. No constituye un medio para aumentar la protección en general. Cuando existe daño, o amenaza de daño en el futuro, el Miembro sólo puede aplicar una medida que contrarreste el daño que cause o haya de causar el aumento de las importaciones. Se necesita un análisis del daño para que la medida sea, como máximo, proporcional a la parte del daño imputable al aumento de las importaciones. Ese análisis exige que el Miembro sume los efectos de las demás causas de daño para determinar la medida en que el daño grave es imputable a ese aumento. Conforme al criterio basado en la necesidad que se establece en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se requiere también que sólo se aplique una medida de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir ese daño. La naturaleza excepcional de las medidas de salvaguardia exige particular cuidado en la determinación de lo que es necesario, y debe adoptarse la opción menos restrictiva del comercio de que se disponga. La USITC omitió efectuar tal análisis en su Informe, por lo que éste no podría haberse utilizado para justificar ni siquiera su propia recomendación. Esto es ahora, por supuesto, meramente teórico, dado que los Estados Unidos no adoptaron la recomendación de la USITC.

78. Además los Estados Unidos tenían que demostrar que el alcance de la propia medida recomendada era necesario para facilitar el reajuste de la "rama de producción nacional". Nuevamente, en ausencia de un informe que explicase las bases de la medida impuesta, no existió demostración alguna de que la medida era necesaria para facilitar el reajuste.

[52] La expresión de la USITC "segmento de la rama de producción" se emplea en la presente comunicación para mantener un lenguaje coherente. Ello sin perjuicio de la opinión de Australia acerca de lo que constituye en la presente diferencia la "rama de producción nacional", en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

79. El Informe de la USITC no sería suficiente para justificar la medida realmente adoptada, dado que ésta es más restrictiva que su recomendación. Además, ese Informe no satisface las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni siquiera para la medida que en el mismo se recomienda. No contiene ningún análisis objetivo de las razones por las cuales era necesaria la medida, ni de cuál sería su efecto sobre las distintas ramas de producción, ni dice si la USITC procuró ponderar sus repercusiones sobre las distintas ramas.

80. Un contingente arancelario no puede ayudar a todos los segmentos de la rama de producción, y existe el riesgo de que desestabilice el mercado. Los segmentos de esa rama se enfrentan con una realidad, consistente en una tendencia a largo plazo de disminución del consumo y la producción. Un aumento temporal de los precios internos debido a un contingente arancelario, combinado con la disponibilidad restringida del producto australiano y neozelandés, el que contribuye al crecimiento del mercado[53], sólo servirá para acelerar la disminución de la demanda de carne de cordero. Los Estados Unidos han omitido manifiestamente demostrar, ni aun con respecto a la medida recomendada por la USITC, cómo se facilitaría el reajuste de la "rama de producción nacional".

81. Por consiguiente, los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo que la medida no está en conformidad con dicho Acuerdo. Tal incompatibilidad no puede subsanarse mediante una evaluación ulterior de cuál habría sido la medida necesaria.

6. LOS ESTADOS UNIDOS ACTUARON DE MANERA INCOMPATIBLE CON LOS REQUISITOS RELATIVOS A LAS INVESTIGACIONES Y A LOS INFORMES PÚBLICOS, ESTABLECIDOS EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

6.1 El Informe de la USITC no puso fin a la investigación

82. La legislación estadounidense exige que el Presidente de los Estados Unidos adopte una decisión sobre una recomendación formulada por la USITC en el plazo de 60 días. Sólo se advierte una excepción a esta regla, aplicable en caso de que el Presidente pida a la USITC un informe complementario, supuesto en el cual, con arreglo al artículo 203 a) 4) B), el Presidente dispone de 30 días a partir de la recepción de este último informe.

83. La USITC presentó su Informe al Presidente el 5 de abril de 1999. El plazo de que el Presidente disponía para adoptar su decisión vencía por tanto el 4 de junio, pero ésta no se adoptó realmente hasta el 7 de julio.

84. Evidentemente, la cuestión de la naturaleza de la medida que había de imponerse fue objeto de nuevas investigaciones intensivas por organismos de los Estados Unidos. Esto ha sido confirmado por los medios de difusión de ese país.[54] No obstante, los Estados Unidos no hicieron pública la realización de trabajos ulteriores por la USITC o cualquier otro organismo de los Estados Unidos.

[53] Véase, por ejemplo, el último renglón de I-34, donde la USITC señala que los esfuerzos que siguen realizando los productores australianos y neozelandeses para aumentar el consumo de cordero en los Estados Unidos han beneficiado considerablemente a todos los productores de cordero, incluida la rama de producción nacional.

[54] Por ejemplo, el informe que figura en las páginas 7 y 8 de *Inside US Trade* de 18 de junio de 1999, Prueba documental AUS-33.

6.2 Los Estados Unidos no han actuado de manera compatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con las investigaciones posteriores al Informe de la USITC

85. En el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que:

> "Un Miembro sólo **podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes** de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994 ..." *[Sin subrayado ni negritas en el original.]*

Seguidamente, se establecen otros requisitos aplicables a tal "investigación".

86. El objeto y fin del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias es asegurar que los gobiernos no puedan realizar investigaciones sobre salvaguardias en una "caja negra", es decir, que no puedan imponer medidas tras una investigación interna y secreta.

87. La palabra "investigation" (investigación) significa:

> "1. The action or process of investigating; systematic examination; careful research"
> (La acción o el proceso de investigar, examen sistemático; estudio cuidadoso)
>
> "2. An instance of this; a systematic inquiry; a careful study of a particular subject"
> (Un caso en que ello tiene lugar; una encuesta sistemática; un estudio cuidadoso de un tema determinado)[55]

Esto no se limita a las encuestas que entrañan una recopilación de datos.

88. El NSOED define "following" (después), como preposición, de la manera siguiente:

> "As a sequel to or consequence of; coming after in time"
> (Como resultado o consecuencia de; con posterioridad a).

89. Adoptar la segunda acepción ("con posterioridad a"), implicaría decir que, una vez que se ha redactado el informe de la investigación a que se refiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el gobierno del Miembro no está obligado a atenerse al mismo, sino que puede realizar una nueva investigación exenta de los requisitos de dicho párrafo. Esto privaría de todo sentido a esa disposición en cuanto persigue la transparencia y trata de dar a los Miembros la posibilidad de defender sus derechos en el marco de la OMC.

90. Por consiguiente, lo correcto es interpretar que la **aplicación** de una medida ("aplicar una medida de salvaguardia") debe ser una **consecuencia** de las constataciones de la investigación. Así pues, la disposición de que se trata se extiende a todas las cuestiones de hecho y de derecho que se plantean hasta la aplicación de la medida; no sólo a la determinación relativa al daño, sino también a la justificación de la medida aplicada, exigida por el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[55] NSOED.

91. Por lo que se refiere a la cuestión de cuándo finaliza la "investigación" prevista en el Acuerdo sobre Salvaguardias, la práctica del Comité y de la Secretaría resulta instructiva. El Comité publica en la serie G/SG/N/9/- la "información que debe notificarse al Comité cuando se ponga fin a una investigación en materia de salvaguardias sin proceder a la aplicación de medidas de salvaguardia". En tres casos en los cuales una determinación afirmativa fue seguida por la decisión de no imponer una medida, las notificaciones se consideraron como el final de una investigación sin la imposición de una medida[56], es decir, que el proceso de investigación que tiene lugar con arreglo a los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias puede continuar después del informe inicial de la autoridad investigadora.

92. No existe ningún fundamento para limitar el alcance del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias a alguna fase preliminar de la investigación completa. Si un Miembro pudiese limitar arbitrariamente qué es lo que debe considerarse una "investigación" en el marco del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, podría dejar cualquier aspecto de la misma para ser estudiado en una investigación interna en alguna fecha ulterior.

93. Australia sostiene que la determinación de la medida es una cuestión esencial que los procedimientos de investigación previstos en el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben abarcar. Los Estados Unidos no estaban autorizados a realizar nuevas investigaciones, o ha reunir información u otros elementos de hecho, sin dar a las partes la oportunidad de defenderse de conformidad con los procedimientos públicos previstos en el párrafo 1 del artículo 3 del referido Acuerdo.

94. Las disposiciones internas de un país no pueden utilizarse para eludir las obligaciones dimanantes de la OMC. Los Estados Unidos podían haber publicado un informe sobre la decisión que realmente se adoptó. Como es natural, si se hubiese adoptado la recomendación de la USITC, o una medida menos restrictiva, no hubiera habido necesidad de ello.[57] No obstante, cuando no es así, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que se publique un informe sobre la decisión, como "cuestión pertinente de hecho y de derecho".

95. Además, si los Estados Unidos realizaron una nueva investigación para justificar la medida, ello también infringiría las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativas al establecimiento y publicación de los procedimientos de investigación, la naturaleza de esas investigaciones y la publicación del informe de la investigación sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho.

6.3 Los Estados Unidos no han actuado de manera compatible con la obligación de publicar la justificación de la medida dimanante del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

96. Australia reconoce que en el apartado d) del párrafo 151 de su informe relativo al asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación:

> "revoc[ó] la constatación general del Grupo Especial que se recoge en el párrafo 7.109 de su informe, según la cual el párrafo 1 del artículo 5 obliga a un Miembro a explicar, en el momento en que formule sus recomendaciones y

[56] G/SG/N/9/AUS/1, G/SG/N/9/IND/2 y G/SG/N/9/KOR/1, Pruebas documentales AUS-21-23.

[57] Esto se afirma sin perjuicio de las opiniones de Australia relativas a la determinación de la USITC y a su informe en conexión con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994.

> determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, que la medida en cuestión es necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste, aún en caso de que la medida de salvaguardia concreta aplicada *no* sea una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del nivel indicado en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5".

No obstante, en ese contexto, el Órgano de Apelación se limitó a constatar cuáles eran las obligaciones que imponía a un Miembro el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en lo relativo a la justificación de una medida. El Órgano de Apelación no se refirió en ese contexto a las obligaciones dimanantes de otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el párrafo 1 del artículo 3. Además, la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 no se aplica a esta medida, que no es una restricción cuantitativa.

97. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - JMAF*[58] manifestó en el párrafo 7.104 de su informe:

> "... en el momento de la determinación preliminar o definitiva, cuando se ha completado una etapa del proceso de investigación, la autoridad investigadora formula sus conclusiones sobre la base de la información y los argumentos presentados hasta ese momento en la investigación y se imponen, o no, medidas antidumping preliminares o definitivas. El interés de las partes, y del público, en comprender plenamente los motivos de la imposición de medidas, o de la determinación negativa, es mucho mayor, y por eso el requisito del párrafo 2 del artículo 12 de que la autoridad investigadora haga constar 'con suficiente detalle las constataciones y conclusiones a que se haya llegado sobre todas las cuestiones de hecho y de derecho que la autoridad investigadora considere pertinentes' responde a ese interés. Nota de pie de página 592*: véase Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos (Corea - Resinas)*, ADP/92 *(informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Corea - Resinas)*, informe adoptado el 27 de abril de 1993, IBDD 40S, párrafos 209-210, en el que el Grupo Especial señalaba que el objetivo de la obligación de hacer constar la explicación de las determinaciones definitivas en los avisos públicos, de conformidad con el párrafo 5 del artículo 8 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, era la transparencia, que este propósito se desvirtuaría si, en un procedimiento de solución de diferencias, el país que hubiera impuesto la medida pudiera basarse en razones no indicadas en el aviso público, razones estas últimas que no serían compatibles con una solución correcta de las diferencias porque sólo una explicación plena de las mismas 'permitía a las Partes en el Acuerdo evaluar si era procedente recurrir al mecanismo de solución de diferencias'".

98. Esto pone de relieve que el gobierno del Miembro importador debe cumplir con los requisitos de "investigación" en lo que se refiere a todos los aspectos de la medida, y exponer en un aviso público sus razones, incluida la justificación de la medida realmente impuesta.

99. Por consiguiente, los Estados Unidos han actuado de manera incompatible con la obligación de publicar las razones en que se fundaba la imposición de la medida, dimanante del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[58] *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos (México - JMAF)*, WT/DS132/R.

6.4 Conclusiones relativas a las obligaciones en materia de investigaciones y de informes públicos

100. Los Estados Unidos no actuaron de manera compatible con las obligaciones que les imponía el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la realización de cualquier investigación posterior al Informe de la USITC y tampoco proporcionaron un informe público sobre "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" en relación con la medida real impuesta. Por consiguiente, la medida no está en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, y los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones dimanantes para ese país del párrafo 1 del artículo 3 del referido Acuerdo.

7. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE MANERA COMPATIBLE CON EL REQUISITO DE DEMOSTRAR QUE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES AMENAZABA CAUSAR UN DAÑO GRAVE A LA "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL", ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

7.1 La determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC se basó en una determinación de la rama de producción nacional incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

101. El concepto de "rama de producción nacional" utilizado en el Acuerdo sobre Salvaguardias se deriva de la definición adoptada en los otros dos Acuerdos de la OMC relativos a medidas comerciales especiales, -el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones[59]-, que reza:

> "la expresión 'rama de producción nacional' se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos ...".[60]

102. Para el Acuerdo sobre Salvaguardias, la "rama de producción nacional" está definida en el párrafo 1 c) del artículo 4 de la manera siguiente:

> "se entenderá por 'rama de producción nacional' el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos".

103. Si bien el concepto de "producto similar" no se define en el propio Acuerdo sobre Salvaguardias, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones proporcionan una guía autorizada:

> "En todo el presente Acuerdo se entenderá que la expresión 'producto similar' ('like product') significa un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto

[59] Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, respectivamente.

[60] Párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping. Véase también el párrafo 1 del artículo 16 del Acuerdo sobre Subvenciones.

> que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado."[61]

104. Evidentemente, los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero producen un producto similar a la carne de cordero importada.

105. En I-13, la USITC determinó sobre la base del concepto de "producto similar", que la "rama de producción nacional" estaba constituida por los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece. La única explicación proporcionada fue la siguiente:

> "Las pruebas de que se dispone muestran claramente que existe una línea de producción continua desde una materia prima, los carneros vivos, hasta el producto elaborado, la carne de cordero."

y

> "También existen pruebas de una coincidencia de intereses económicos entre los criadores de corderos y los procesadores."

Este análisis no se hizo de una manera que respondiera a las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que simplemente seguía la práctica anterior de la USITC, dado que en I-12 la Comisión manifiesta lo siguiente:

> "A diferencia de las disposiciones sobre derechos antidumping y compensatorios del Título VII de la Ley Arancelaria de 1930, el artículo 201 no se refiere a la cuestión en el ámbito legal. En el curso de los años, la Comisión *[es decir, la USITC]* adoptó generalmente un enfoque similar al desarrollado, y más tarde codificado, en el Título VII. *[No se reproduce la nota de pie de página.]* Conforme a ese enfoque, la Comisión incluye a los productores de la materia prima en la rama de producción del producto elaborado si constata 1) que existe una línea de producción continua desde la materia prima hasta el producto elaborado, y 2) que existe una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores. *[No se reproduce la nota de pie de página.]*"

106. En I-10 (primer párrafo completo) la USITC dice lo siguiente:

> "Si existen productores nacionales identificables de un producto que es 'similar' al producto importado, no es menester que la Comisión siga buscando una rama de producción de productos 'directamente competidores' pero no 'similares' a los productos importados." *[No se reproduce la nota de pie de página.]*

107. Por consiguiente, la USITC definió la "rama de producción nacional" sobre la base del concepto de "producto similar" y no del de "productos similares o directamente competidores". Esto está confirmado por lo dicho por los miembros de la Comisión Askey y Crawford en las notas de pie de página 7 y 8, en USITC I-8 y 9.

108. La USITC no proporciona ninguna explicación de la manera en que justificaría su determinación de la "rama de producción nacional" en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, a la luz de las prescripciones del párrafo 1 c) del artículo 4 de este Acuerdo. Los Estados Unidos no han

[61] Párrafo 6 del artículo 2 del Acuerdo Antidumping y nota de pie de página 46 del Acuerdo sobre Subvenciones.

expuesto ningún argumento, fuera de la práctica de la USITC y de la ley estadounidense sobre derechos antidumping/compensatorios, por el cual un cordero producido por un criador o un establecimiento de engorde debe considerarse un "producto similar" a la carne de cordero importada de Australia y Nueva Zelandia que es objeto de la medida de salvaguardia.

109. En realidad, la USITC constató que:

> "... **el** producto nacional 'similar' a la carne de cordero importada es la carne de cordero de producción nacional".[62] *[Sin subrayado ni negritas en el original.]*

Por consiguiente, la USITC constató que los corderos de engorde, los destinados a la reproducción y los destinados al sacrificio no eran "similares" a la carne de cordero importada.

110. El Informe de la USITC dice que "[c]on excepción de los corderos retenidos para la reproducción, prácticamente todos los corderos de tipo carne se envían a los establecimientos de engorde en el otoño".[63] Así pues, los criadores de corderos de los Estados Unidos producen corderos para su venta a los establecimientos de engorde, que proceden a engordarlos antes de venderlos a los mataderos para su sacrificio.

111. Los criadores producen corderos destinados a la reproducción o bien a la venta, tras su destete, a los establecimientos de engorde. Un cordero recién destetado no es aún apto para ser sacrificado. Claramente, no es "igual en todos los aspectos" a la carne de cordero. En realidad, presenta características totalmente diferentes del producto objeto de la investigación, que es la carne, refrigerada y congelada, en canal entera o media canal, con o sin hueso, y en una amplía variedad de cortes. El cordero está vivo, e incluso si está destinado al sacrificio, será objeto previamente de un engorde y acabado en un establecimiento de engorde, y después sacrificado en un matadero, antes de convertirse en canal. Un cordero producido por un criador no es en manera alguna intercambiable con una canal o con algún corte de carne de cordero. En realidad, los corderos de engorde presentan características diferentes de los corderos destinados al sacrificio y no son intercambiables con éstos. Así pues, los corderos producidos por los criadores no son "productos similares" a la carne de cordero. Por consiguiente, los criadores no producen un "producto similar" a dicha carne.

112. De la misma manera, los corderos producidos por los establecimientos de engorde (es decir los destinados al sacrificio) tampoco son "iguales en todos los aspectos" a la carne de cordero, y presentan también características totalmente diferentes. Un cordero destinado al sacrificio está vivo, y no es intercambiable en manera alguna con una canal o con algún corte de carne de cordero. Sólo presenta "características muy parecidas" a la carne de cordero después de haber sido sacrificado. Por consiguiente, los corderos destinados al sacrificio no son "productos similares" a la carne de cordero, y los establecimientos de engorde no producen, por tanto, un "producto similar" a dicha carne.

113. Aunque la USITC basó su decisión sobre la definición de la "rama de producción nacional" en el concepto de "producto similar", su error sería el mismo en realidad, si hubiese invocado el criterio de "productos directamente competidores". Evidentemente, dos productos sólo son "directamente competidores" si compiten en el mercado. Esto fue confirmado, por ejemplo, por el Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, al examinar el

[62] Primer párrafo completo de USITC I-12.

[63] Segundo párrafo completo de USITC I-13.

concepto de "producto directamente competidor o que puede [sustituir] directamente [al producto importado]".[64]

114. Por lo que se refiere a los criadores, los corderos de engorde no compiten en el mercado con las canales o los cortes primarios y subprimarios. Tampoco lo hacen los corderos destinados a la reproducción. Los mercados de los corderos destinados a la reproducción y al engorde son totalmente diferentes del mercado de la carne de cordero. Por consiguiente, los criadores no producen un producto que sea directamente competidor de esta carne.

115. De manera análoga, los corderos destinados al sacrificio no compiten con el producto de los mataderos y las plantas de despiece, dado que son el principal insumo para los mataderos. Así pues, los corderos destinados al sacrificio no son directamente competidores de la carne de cordero. Por consiguiente, los establecimientos de engorde no producen un producto que sea directamente competidor de esta carne.

116. Por las razones expuestas, los criadores y los establecimientos de engorde no forman parte de la "rama de producción nacional" tal como se define en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la que debe estar integrada sólo por mataderos y plantas de despiece. Así pues, la determinación efectuada por la USITC es errónea, y se ha utilizado una "rama de producción nacional" incorrecta en su determinación relativa al daño y en toda evaluación de la medida necesaria para prevenir o reparar un daño grave y facilitar el reajuste, hecha en el marco del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

117. Si el Grupo Especial conviene en que la USITC cometió un error al incluir a los criadores, o al incluir a los criadores y a los establecimientos de engorde, en la "rama de producción nacional", ello debe llevarlo a constatar que la investigación relativa a la cuestión del daño efectuada por la USITC, está irremediablemente viciada. En tal caso, el Grupo Especial constatará que la imposición de la medida de salvaguardia era incompatible con las obligaciones dimanantes para los Estados Unidos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

118. Con carácter subsidiario, Australia procederá a demostrar que incluso si se considerase que la "rama producción nacional" comprende las cuatro ramas citadas, la medida adoptada por los Estados Unidos no satisface los requisitos establecidos en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.2 La determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC no estaba respaldada por las pruebas obtenidas en las investigaciones, contrariamente a lo que exige el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

119. Con arreglo al artículo 11 del ESD incumbe al Grupo Especial "hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos". El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, formuló, en el párrafo 7.30 de su informe, la siguiente conclusión[65]:

> "Consideramos que si el Grupo Especial tratara con plena deferencia las constataciones de las autoridades nacionales no podría realizar una "evaluación objetiva" según se prevé en el artículo 11 del ESD. A nuestro juicio, esta conclusión

[64] Página 25 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/AB/R.

[65] Esta fue también confirmada por el Órgano de Apelación en su informe relativo al asunto *Argentina - Calzado*, párrafos 116 y 117.

> se ve corroborada por los informes de otros grupos especiales que han tratado esta cuestión. *[No se reproduce la nota de pie de página.]* Sin embargo, no consideramos que nuestro examen sustituya a los procedimientos llevados a cabo por las autoridades investigadoras nacionales. Por el contrario, estimamos que la función del Grupo Especial consiste en evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional, en este caso la CCEC. A nuestro juicio, una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si las CCEC ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión o que debió haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias), si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea. Por último, consideramos que el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido. ..."

120. Se pone así de relieve en particular que el Grupo Especial debe evaluar objetivamente si los Estados Unidos han cumplido con sus obligaciones al examinar los datos que habían reunido. No obstante, incumbe también al Grupo Especial decidir si los Estados Unidos cumplieron con su obligación de reunir los datos correctos que habían de permitirle efectuar una determinación de conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en particular con el artículo 4 de ese Acuerdo.

7.2.1 La USITC utilizó en alguna medida los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que eran incompatibles con los datos de su propio cuestionario

121. En su informe (I-18-19), la USITC manifestó lo siguiente:

> "Hacemos observar que los datos del cuestionario procedentes de todos los segmentos de la rama de producción mostraron generalmente tendencias más positivas que los datos del Departamento de Agricultura, en lo que se refiere a indicadores tales como la producción, las expediciones y el empleo. *[No se reproduce la nota de pie de página.]* Como ya se ha explicado, dado que los datos del Departamento de Agricultura son más completos, nos basamos cuando era posible más en esos datos y atribuimos un menor peso a los datos del cuestionario."

122. La USITC utiliza tanto datos de su propio estudio, en particular las respuestas a cuestionarios enviados a empresas de la "rama de producción nacional", como datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Estos últimos datos los emplea selectivamente, lo que puede equivaler a elegir aquellos que apoyan sus conclusiones. Por otra parte, los datos del cuestionario no son completos y no se basan en muestras estadísticamente válidas. Tampoco los datos del cuestionario apoyan objetivamente las determinaciones de la USITC.

123. En el primer y el tercer párrafos de I-17, la USITC intenta aducir que los datos del Departamento de Agricultura son más apropiados. Este razonamiento no es convincente, especialmente para una constatación de "amenaza de daño grave". Por ejemplo, en el primer párrafo de I-17 la USITC dice:

> "Una de las principales razones para ello es que los datos de nuestro cuestionario presentan un sesgo a favor de la supervivencia, en cuanto no contienen respuestas de

> los establecimientos que han desaparecido del mercado. En realidad, es razonable pensar que los establecimientos que sobreviven son relativamente más competitivos por diversas razones."[66]

124. La presente diferencia, sin embargo, no versa sobre el hecho de que la USITC hubiese constatado que existía un daño grave: la USITC constató que ese daño grave no existía. La amenaza de daño grave debe basarse en una demostración de que el daño grave se producirá de manera inminente. Pero "el daño grave" sólo puede ser "daño grave" para criadores que aún forman parte de la "rama de producción nacional", y la USITC dice que "es razonable pensar" que los supervivientes son "más competitivos" que los que han abandonado la producción. La amenaza de daño grave debe demostrarse con respecto a esos supervivientes, y no a aquellos productores que han abandonado la producción.

7.2.2 Insuficiencia de las pruebas, especialmente de las facilitadas por los criadores, sobre los resultados obtenidos por la "rama de producción nacional"

125. En la "rama de producción nacional" participan básicamente cuatro tipos de productores: los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece. No obstante, al proporcionar datos sobre la situación financiera, los gastos de capital, la investigación y el desarrollo y la inversión, el Informe de la USITC hace referencia a otros dos segmentos: los criadores/establecimientos de engorde (es decir, los corrales de engorde que crían también algunos corderos para engorde) y los mataderos/plantas de despiece(es decir, las empresas que son al mismo tiempo mataderos y plantas de despiece). En la presentación y análisis de los datos financieros en el Informe de la USITC, los criadores/establecimientos de engorde que no compran corderos para engorde se incluyen como parte de los criadores.

126. La USITC no consiguió apoyar sus conclusiones con pruebas suficientes en relación con ninguno de estos segmentos. Sin pruebas suficientes sobre la "situación" de la "rama de producción nacional", es imposible que la USITC "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", como se exige en el párrafo 2 b) del artículo 4.

7.2.2.1 Criadores

127. En el caso de los criadores, la USITC no intentó obtener un panorama válido de la situación de este segmento de la rama de producción nacional. En el párrafo 2 de USITC I-17, la Comisión dijo lo siguiente:

> "Observamos que simplemente las dimensiones y la naturaleza del segmento de los criadores (había más de 70.000 en 1997) impedían consultar a un amplio porcentaje de la rama de producción e incluso elaborar el tipo de muestra estadísticamente válida que se utiliza cuando las ramas de producción tienen menor tamaño y están menos dispersas. Para obtener datos financieros y de otro tipo sobre las operaciones de los criadores, enviamos cuestionarios a 110 empresas y particulares que, según creíamos, se situaban entre los criadores de corderos más importantes. Recibimos datos utilizables de 57 empresas o particulares, a los que correspondía, según las

[66] En ningún lugar la USITC intenta justificar esta inferencia de que recibió tan pocas respuestas debido al número de criadores que habían abandonado el mercado. No resulta razonable pensar que la mitad de los criadores a los que la USITC envió cuestionarios habían abandonado la "rama de producción". Si así fuera, ¿por qué no encontró la USITC otros criadores, dentro de una población de 70.000 que no había abandonado la producción?

> estimaciones, el 6 por ciento de la producción nacional de corderos. *[No se reproduce la nota 65 de pie de página.]*"[67]

128. Cuando se trata de la estimación de la situación financiera de los criadores por la USITC, este número se reduce a sólo 49, a los que correspondió, según las estimaciones, el 5 por ciento del número de corderos en 1997.[68] Además, entre estos 49 figuran incluso siete criadores/ establecimientos de engorde que indicaron que sólo engordaban sus propios corderos.[69] En la información sobre estos 49 criadores, se excluyeron de los datos provisionales[70, 71] correspondientes a enero-septiembre de 1997 y enero-septiembre de 1998 los relativos a otros cuatro, y los datos cuantitativos referentes a otro se estimaron a partir de los datos sobre el valor.[72] La USITC reconoció en la nota 87 de pie de página a USITC II-24 que:

> "Los datos sobre los criadores **pueden no constituir una muestra representativa** debido al número de cuestionarios recibidos y a **la variación de los elementos de los datos** entre los criadores que constituyen la muestra" *[sin negritas ni subrayado en el original]*.

129. Los datos relativos al número de ovejas que figuran en la primera línea del cuadro 12 de USITC II-25 parecen indicar que quizá sólo corresponde a los criadores sobre los que se facilitan datos provisionales alrededor de la mitad de la producción de los 49 seleccionados, es decir, del 2 al 3 por ciento del total del mercado interno. Así pues, la estimación de la situación financiera de la "rama de producción nacional" en 1998 se basa, en lo que se refiere a los criadores, en una proporción insignificante, 45 criadores de los 70.000 existentes, que representan menos del 3 por ciento de la producción de corderos.

130. Según el número relativo de ventas de corderos para engorde y ventas de corderos para sacrificio[73], parecería que corresponde a los criadores que engordan también sus propios corderos en torno al 40 por ciento de los corderos criados para carne por esta selección de criadores. Dado que la rentabilidad de los diversos segmentos no está sincronizada, esta mezcla de datos tiene escaso valor.

131. El hecho de que, del porcentaje insignificante de criadores al que se enviaron cuestionarios, menos de la mitad respondiera facilitando información financiera correspondiente al período enero-septiembre de 1998 significa que los datos son incluso menos fiables. Los datos no son estadísticamente válidos pero, además, sería lógico considerar que respondieron a los cuestionarios los criadores cuya rentabilidad es menor puesto que éstos serían los más vehementes partidarios de la aplicación de medidas proteccionistas a las importaciones.

---

[67] Obsérvese que, en el párrafo 3 de USITC II-11, esta cifra de 110 parece abarcar a los criadores/establecimientos de engorde.

[68] Párrafo 1 de USITC II-24.

[69] Nota 89 de pie de página, USITC II-29.

[70] Véase la nota 1 del cuadro 12, USITC II-28.

[71] En el Informe de la USITC se entiende por "datos provisionales" los correspondientes al período enero-septiembre de 1998 en comparación con los correspondientes al período enero-septiembre de 1997.

[72] Véase la nota 3 del cuadro 12, USITC II-28.

[73] Véase el cuadro 12, USITC II-25.

132. La información financiera se facilita sobre la base de los ejercicios económicos utilizados por las diversas empresas.[74] Estos ejercicios no coinciden entre sí[75], por lo que las cifras totales también pueden inducir a error.

133. Los datos recogidos mediante los cuestionarios sólo se refieren al período de la investigación, es decir, no van más allá de septiembre de 1998. No se han obtenido de los criadores datos cuantificables y orientados hacia el futuro, que habrían permitido efectuar un análisis prospectivo, a fin de realizar una constatación sobre la cuestión de la "amenaza de daño grave".

7.2.2.2 Criadores/establecimientos de engorde

134. En lo que se refiere a los criadores/establecimientos de engorde, la USITC sólo obtuvo datos de tres empresas.[76] Los datos no pueden analizarse porque el cuadro 14[77] está en blanco, debido a su carácter confidencial. No obstante, en el primer párrafo completo de USITC II-29, se dice que:

> "Las empresas no facilitaron datos provisionales".

135. Por lo tanto, no se proporcionaron datos correspondientes al período enero-septiembre de 1998[78], lo cual quiere decir que los datos más recientes son de 1997. Así pues, era imposible que la USITC llegara a la conclusión de que esas tres empresas, y aún menos otros criadores/ establecimientos de engorde, serían objeto de una amenaza de daño grave en 1999.

136. Tampoco en este caso parece que haya una base estadística para la selección de las empresas, y no está claro qué porcentaje de este segmento abarcaban las respuestas al cuestionario. No obstante, lo que sí está claro es que la USITC no disponía de datos válidos que le permitieran constatar la existencia de una amenaza de daño grave en el caso de esta parte de lo que denomina la "rama de producción nacional".

7.2.2.3 Establecimientos de engorde

137. No se proporciona ninguna base para la selección de los nueve establecimientos de engorde.[79] En el Informe de la USITC se declara que sólo corresponde a esos establecimientos aproximadamente la tercera parte de los corderos para sacrificio de los corrales de engorde.[80] Además, no queda claro qué datos se han excluido debido a la eliminación de información en la nota 82 de pie de página, contenida en USITC II-24.

---

[74] En el informe de la USITC, las referencias a ejercicios fiscales en general y a los ejercicios fiscales 1993-1997 se basan en los períodos fiscales utilizados por las empresas que respondieron al cuestionario.

[75] Véanse las notas 79, 80 y 81 de pie de página, USITC II-24.

[76] Párrafo 1 de USITC II-24.

[77] USITC II-29.

[78] El conjunto de los ejercicios fiscales de las empresas.

[79] Párrafo 1 de USITC II-24.

[80] Párrafo 2 de USITC II-24.

138. En USITC II-29, la Comisión señala que uno de los nueve establecimientos de engorde cesó en sus actividades durante el período considerado de 1998 (enero-septiembre de 1998). Debido a esto, los datos sobre la situación financiera relativos a ese período no son comparables con los de períodos anteriores. Por otra parte, se trata de un caso de amenaza de daño grave. No puede haber una amenaza de causar un daño grave a un establecimiento de engorde que ya no existe. La utilización de datos sobre ese establecimiento es un defecto importante del Informe de la USITC. Los datos que figuran en el cuadro 15, contenido en USITC II-30-32, se refieren a nueve empresas durante los ejercicios fiscales 1993-1997 pero sólo a siete empresas durante el período enero-septiembre de 1997 y a seis empresas durante el período enero-septiembre de 1998, lo cual reduce en gran medida la validez de cualquier comparación de los datos a lo largo del período de la investigación.

7.2.2.4 Mataderos, mataderos/plantas de despiece, plantas de despiece

139. Como en el caso de los datos relativos a los criadores, los criadores/establecimientos de engorde y los establecimientos de engorde, no se realizó un análisis prospectivo sobre estos segmentos de la rama de producción, por lo que la USITC no dispuso de ninguna base para constatar la existencia de una amenaza de daño grave. Dado que éstos son los verdaderos productores del producto similar, la carne de cordero, incumbía a la USITC facilitar una justificación detallada de la "amenaza de daño grave", al menos en el caso de los mataderos y las plantas de despiece que habían respondido al cuestionario.

140. Correspondía a los mataderos y los mataderos/plantas de despiece que contestaron al cuestionario aproximadamente el 76 por ciento de los corderos sacrificados en condiciones comerciales[81] pero, de los 17 cuestionarios rellenados, sólo 5 contenían detalles sobre las operaciones de matadero.[82] Los datos financieros se basan en dos mataderos y dos mataderos/plantas de despiece.[83] Aunque quizá algunas empresas hayan cesado en sus actividades, la USITC no explica por qué no insistió para que las demás respondieran. Tampoco explica por qué podía considerarse que esas empresas eran representativas de los mataderos en su conjunto.

141. En el caso de las plantas de despiece, sólo cuatro empresas facilitaron datos utilizables. Para obtener los datos financieros, la USITC se basó, al parecer, en los mismos dos mataderos/plantas de despiece y sólo en otra planta de despiece. En USITC II-15, se señala que hay "menos de 10 empresas importantes" que funcionan como plantas de despiece pero no como mataderos. En la nota 63 de pie de página, contenida en USITC II-15, la Comisión cita una estimación según la cual el tratamiento del 75 por ciento de las canales de cordero corre a cargo de plantas de despiece que no son mataderos. De esto se deduce que debe haber cerca de 10 plantas de despiece **importantes** y presumiblemente bastante más de 10 no clasificadas como importantes. No obstante, la USITC sólo obtuvo una respuesta y no explica por qué no pudo conseguir más. Hay que tener en cuenta que las importaciones de carne de cordero que no llegaron al país en forma de canales o medias canales representaron el 95 por ciento de las importaciones estadounidenses en 1997.[84] Además, por lo menos algunas de las canales y medias canales están destinadas a plantas de despiece como Transhumance. Por consiguiente, prácticamente todo el producto importado que llega al mercado de los Estados

[81] Segundo párrafo completo de USITC II-24.

[82] Segundo párrafo completo de USITC II-14.

[83] Segundo párrafo completo de USITC II-24.

[84] Véase el primer cuadro del documento probatorio 8 contenido en el volumen 1 de la comunicación preparada por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental EE.UU.-28. Las importaciones de canales y medias canales sólo ascendieron a 2.558.550 libras, es decir al 4,7 por ciento de las importaciones totales correspondientes a 1997, que fueron de 54.200.749 libras.

Unidos lo hace en forma de cortes primarios, subprimarios y para la venta al por menor.[85] Sin embargo, los productores únicamente están representados por datos relativos a una sola empresa.

7.2.3 Las "pruebas" utilizadas por la USITC en su examen de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no demostraron la existencia de una amenaza de daño grave causado por las importaciones

7.2.3.1 Los datos de la USITC indicaron un aumento de la producción

142. En el informe de la USITC (II-11), se dice que las expediciones de corderos a los Estados Unidos de los criadores que respondieron a cuestionarios aumentaron durante el período enero-septiembre de 1998.

143. En el informe se dice también (II-17) que las expediciones a los Estados Unidos de los productores de carne de cordero aumentaron ligeramente durante el período enero-septiembre de 1998.[86]

7.2.3.2 Aumento de la parte del mercado interno correspondiente a las importaciones debido al descenso de la producción nacional

144. Aunque la parte del mercado de carne de cordero correspondiente a las importaciones ha aumentado debido al descenso de la producción interna, dichas importaciones han llenado la laguna que dejó el descenso de la producción en lugar de desplazar al producto nacional. Durante el período 1993-1997, el aumento de las importaciones representó menos de la tercera parte del descenso de la producción interna.[87]

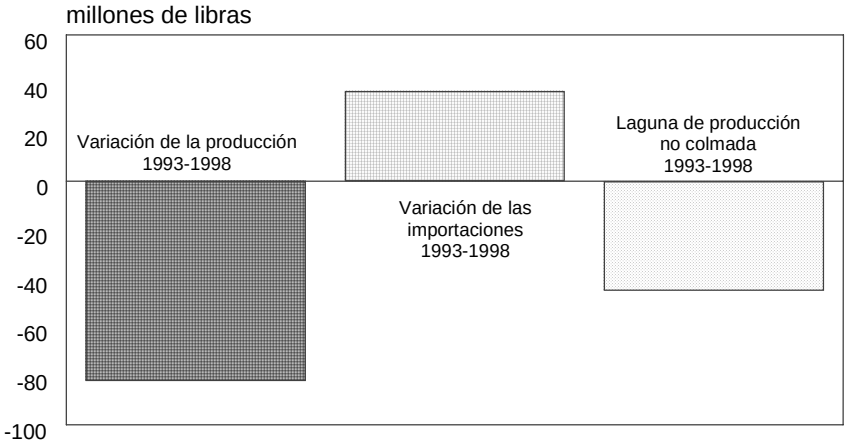
[85] En realidad, el producto importado alimentado con hierba es diferente del que producen las plantas de despiece, puesto que está alimentado con hierba y los cortes son distintos. La mayor parte de él no compite con el producto alimentado en los Estados Unidos y se vende en mercados diferentes.

[86] Cuadro 3, USITC II-17.

[87] Página 27 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

GRÁFICO 3

Laguna en la producción de carne de cordero en los Estados Unidos, 1993-1998



Fuente: Documento de los Estados Unidos, Bureau of Customs IM 145, HTS Codes: 0204100, 0204222, 0204232, 0204300, 0204422, 0204432; ITC Staff Report, página II-17.

145. A los efectos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la parte del mercado de corderos para engorde y corderos para sacrificio correspondiente a las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia es nula. Corresponde a esas importaciones una parte del mercado del producto de los mataderos y una parte del mercado del producto de las plantas de despiece. Se trata de mercados diferentes, con distintas participaciones. Además, una parte de las importaciones de productos similares al de los mataderos está destinada a una planta de despiece como Transhumance y, por lo tanto, es objeto de mayor tratamiento por lo que la USITC considera la "rama de producción nacional". Por consiguiente, estas importaciones contribuyen a la rentabilidad de esa empresa.

146. Al igual que en las demás secciones de la determinación de la existencia de daño grave, en esta sección tampoco se realizó un análisis prospectivo.

7.2.3.3 La productividad fue constante

147. La USITC constató que la productividad de los criadores, establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece permaneció relativamente constante durante el período de la investigación.[88]

7.2.3.4 La utilización de la capacidad sólo descendió porque aumentó la capacidad

148. En la nota 96 de pie de página, contenida en I-20, la USITC dijo que:

> "la obtención de datos sobre la capacidad y la utilización de la capacidad procedentes de los criadores y los establecimientos de engorde no resultaba práctica".

[88] USITC I-20.

149. En el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la "utilización de la capacidad" se considera uno de los factores pertinentes que han de evaluarse. No corresponde a la autoridad investigadora decidir si desea examinar un factor. Como se ha dicho anteriormente, los Estados Unidos tenían la obligación de examinar todos los factores. La escasez de los datos facilitados por los criadores y los establecimientos de engorde es una explicación razonable de que la USITC no haya realizado este examen. La USITC no recogió de manera coherente datos procedentes de una muestra estadísticamente válida de criadores y establecimientos de engorde. Por eso la obtención de esos datos "no resultaba práctica".

150. La capacidad de los mataderos aumentó durante la última parte del período objeto de la investigación, en particular durante el período considerado de 1998 (enero-septiembre).[89] Puede presumirse que esto reflejaba la rentabilidad de las operaciones de las empresas y su capacidad de obtener capital. El descenso de la utilización de la capacidad durante el período considerado de 1998 (enero-septiembre) debe considerarse teniendo presente el aumento de la capacidad de los mataderos que respondieron a la encuesta. La falta de datos de que adolece el Informe de la USITC hace que resulte difícil formular observaciones sobre la situación de los que contestaron. No obstante, las variaciones de la utilización de la capacidad son normales en cualquier empresa, en particular si sus mercados son volátiles, como los de los mataderos. Es difícil saber qué significado se puede atribuir a esas variaciones.

151. En USITC I-20, se señaló que la capacidad de los mataderos era mayor en enero-septiembre de 1998 que en enero-septiembre de 1997 y que la capacidad de las plantas de despiece aumentó durante el período de la investigación. La USITC reconoce que, en el caso de estas últimas, la reducción de la utilización de la capacidad es consecuencia del aumento de la capacidad:

> "La capacidad notificada por las plantas de despiece aumentó significativamente durante el período objeto de la investigación, con mayor rapidez que la producción. **De resultas de esto**, la utilización de la capacidad experimentó un importante descenso" *[no se reproducen las notas 95 y 96 de pie de página] [sin negritas ni subrayado en el original]*.

152. Esto no parece propio de una rama de producción en dificultades o que se enfrenta con un daño grave inminente. Por otra parte, esta reducción de la utilización de la capacidad no puede atribuirse al aumento de las importaciones.

7.2.3.5 Ganancias y pérdidas - un cierto descenso de las ganancias a medida que los precios vuelven a los niveles normales

7.2.3.5.1. Criadores

153. Incluso de los datos financieros presentados se deduce claramente que, aunque los criadores tuvieron un año más satisfactorio en enero-septiembre de 1997 que en enero-septiembre de 1998, debido al pico de los precios resultante de la liquidación de rebaños a mediados de los años noventa, la situación en 1998 fue mejor que en 1993 y 1994. Como no se dispone de datos comparables correspondientes al período enero-septiembre de años anteriores, es difícil comparar la situación en lo que se refiere a las ganancias y las pérdidas. El cuadro 12, que figura en USITC II-25, indica que las actividades de esta selección de criadores seguían siendo rentables durante el período enero-septiembre de 1998 y, de hecho, lo habían sido a lo largo de todo el período de la investigación. Sin embargo, durante el intervalo de tiempo transcurrido entre los ejercicios fiscales 1993 y 1996, se registró anualmente una pérdida, si se deducen del ingreso neto los pagos efectuados de conformidad

[89] USITC I-20.

con la Ley Nacional de la Lana. Cuando la rama de producción obtuvo temporalmente una mayor rentabilidad, ello sólo se debió a la liquidación de los rebaños. El cambio registrado en 1998 difícilmente puede achacarse a las importaciones y no a las medidas gubernamentales.

INGRESO NETO DE LOS CRIADORES QUE CONSTITUYEN LA MUESTRA SELECCIONADA Y SUBVENCIONES QUE RECIBIERON DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE LA LANA (EJERCICIOS FISCALES Y MILES DE DÓLARES DE LOS EE.UU.)

	1993	1994	1995	1996	1997	Enero-septiembre de 1997	Enero-septiembre de 1998
Pagos por concepto de incentivos en relación con la lana	4.105	4.709	2.771	1.437	0	0	0
Pagos por corderos no esquilados	562	604	423	156	0	0	0
Subvenciones totales de conformidad con la Ley Nacional de la Lana	4.667	5.313	3.194	1.593	0	0	0
Ingreso neto (o pérdida neta) antes del pago de los impuestos sobre la renta	995	2.007	2.078	189	792	3.072	1.522
Ingreso neto sin las subvenciones concedidas de conformidad con la Ley Nacional de la Lana	(3.672)	(3.306)	(1.116)	(1.404)	792	3.072	1.522

Fuente: Cuadro 12, USITC II-25.

154. Los datos relativos a los criadores indicaron que las operaciones de los que respondieron a la encuesta (27) fueron rentables, en su conjunto, durante el período considerado de 1998 (enero-septiembre). La USITC declaró que 9 de los 27 habían sufrido pérdidas durante el período considerado de 1998 y sólo 7 de los 27 durante el período considerado de 1997.[90] Así pues, la conclusión de la USITC sobre las ganancias y las pérdidas de los criadores desde el punto de vista de la inminencia de un daño grave en 1999 se basó en que dos criadores más sufrieron pérdidas en el período considerado de 1998. Sólo se trataba de 2 de los criadores, que eran en total más de 70.000. Además, los criadores que respondieron a la encuesta, (en la medida en que figuraban en la muestra original) se seleccionaron a sí mismos, ya que sólo se habrían molestado en responder los que deseaban la imposición de restricciones a la importación. Y si 9 de esos 27 criadores sufrieron pérdidas durante el período considerado de 1998, ello quiere decir que los otros 18 (es decir, las dos terceras partes de los que respondieron al cuestionario) obtuvieron beneficios.

155. No se proporciona ninguna prueba que explique por qué debe considerarse que estas cifras indican que existe una amenaza de daño grave, es decir, que la situación de esa parte de la rama de producción experimentará en un futuro muy próximo un grave menoscabo general. Además, el carácter anecdótico de las denominadas pruebas, según las cuales los criadores a los que la USITC formuló sus preguntas y que respondieron a ellas dijeron que los bajos precios de las importaciones reducirían los márgenes de beneficio[91], hace que sólo puedan considerarse como alegaciones en interés propio, que no justifican una investigación en materia de salvaguardias. En el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dice expresamente que:

> "La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas."

[90] Nota 88 de pie de página, USITC I-20.

[91] Nota 88 de pie de página, USITC I-20.

7.2.3.5.2. Criadores/establecimientos de engorde

156. Es imposible evaluar la información facilitada sobre los criadores/establecimientos de engorde, ya que todo lo que se dijo al respecto fue que:

> "Las empresas combinadas sufrieron pérdidas en 1993 y 1997."[92]

Esto parece indicar que, por lo menos, algunas de las empresas obtuvieron beneficios durante el ejercicio fiscal 1997. En cualquier caso, no se puede utilizar información relativa al ejercicio fiscal 1997 para demostrar que habrá un daño grave en 1999.

157. Los criadores/establecimientos de engorde que respondieron al cuestionario no facilitaron datos provisionales, lo cual quiere decir que los datos más recientes correspondían al ejercicio fiscal 1997. La USITC no podía utilizar esa información para realizar una evaluación de la inminencia de un daño grave en 1999. También habría que preguntarse por qué las empresas que respondieron a las preguntas no proporcionaron esos datos. Sería razonable llegar a la conclusión de que ello se debió a que la información no apoyaba los argumentos de los que solicitaban medidas de salvaguardia. La USITC no debería haber llegado a conclusiones significativas sobre esa base.

158. Lo que sí dijo la USITC en su Informe (II-29) fue que se habían sufrido pérdidas netas durante el ejercicio fiscal 1997. Es de suponer que esto se debió simplemente a que varió el margen de precios entre los corderos para engorde y los corderos para sacrificio, lo cual ocurrirá siempre en este segmento de la rama de producción. La existencia de una variación de ese tipo entre la primavera y el otoño de 1997 no tiene ninguna relación con la posibilidad de que las importaciones causaran un daño grave en algún momento de 1999.

7.2.3.5.3. Establecimientos de engorde

159. Los datos relativos a los establecimientos de engorde no son concluyentes en lo que se refiere a la amenaza de daño grave. Las cifras indican que los resultados de esas empresas son muy inestables. Es cierto que los datos muestran una pérdida en enero-septiembre de 1998, en comparación con los beneficios obtenidos durante el mismo período de 1997. Sin embargo, esa pérdida se debe a un descenso de más de 21,26 dólares EE.UU. del precio de los corderos para sacrificio mientras que el precio de los corderos para engorde, que representaba el gasto más importante, sólo disminuyó 6,7 dólares. Este tipo de variación a corto plazo de las diferencias entre los precios cuando transcurre un cierto tiempo entre la compra de los insumos y la venta del producto es corriente en todas las ramas de producción y bien conocida en las industrias ganaderas. Es parte integrante de los ciclos de mercado y no tiene ninguna relación con la existencia de una amenaza de daño grave en 1999 y más adelante.

160. Esto fue evidentemente un fenómeno a corto plazo, del que podía esperarse que se corrigiera en períodos futuros. La situación de los establecimientos de engorde en lo que se refiere a las ganancias depende en gran medida de la diferencia entre el costo de los corderos para engorde y el posterior precio de venta de los corderos para sacrificio de dos a cuatro meses después. Cuando hay empresas que se sitúan en las fases iniciales del proceso de producción y en fases ulteriores y están sujetas a los ciclos ganaderos, la transmisión normal de los precios hace que los movimientos de éstos experimenten avances y retrasos. Esto se reconoció, por ejemplo, en el tercer párrafo completo de USITC II-14.

[92] Primer párrafo completo de USITC II-29.

7.2.3.5.4. Mataderos, mataderos/plantas de despiece, plantas de despiece

161. Aunque estas son las empresas que producen el producto similar, la USITC no indica si se hizo algún intento de seguimiento con aquellas a las que se habían enviado cuestionarios, a fin de obtener respuesta o de recibir datos de mejor calidad de las que habían contestado. La respuesta limitada a los cuestionarios respalda la idea de que gran parte de este segmento de la "rama de producción nacional" no sufría un daño grave o una amenaza de daño grave. Está claro que la investigación realizada de conformidad con el artículo 201 sólo recibió un apoyo limitado, incluso en esta parte más concentrada de la "rama de producción nacional".

162. En USITC II-29, se señala que, para los mataderos, el costo de los corderos y el precio de venta de la carne de cordero registraron una tendencia similar. Esto tiene sentido desde el punto de vista económico y pone de relieve la falta de base para la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave resultante del aumento de las importaciones.

163. En USITC II-33 se formula la misma observación en relación con las plantas de despiece, es decir, que el costo y el precio de venta siguieron la misma tendencia. También en este caso, ello indica que no existe una base para constatar la existencia de una amenaza de daño grave resultante del aumento de las importaciones.

164. Si descienden los precios obtenidos por la carne de cordero, en canales o en cortes, esto se reflejará en el precio pagado por el matadero o la planta de despiece por sus insumos. La USITC no ha intentado demostrar en ningún lugar que los principios del comportamiento económico racional por los que se rigen normalmente las empresas privadas han dejado de ser aplicables en el caso de los mataderos y las plantas de despiece. Esta no es la base para constatar la inminencia de un daño grave en 1999.

165. En USITC I-20, la Comisión alega que, en una audiencia, dos testigos informaron de que los segmentos de los mataderos y las plantas de despiece tenían dificultades para "recuperar sus nuevas inversiones en plantas y equipo y reembolsar sus créditos". Este no es el tipo de situación que requiere la adopción de medidas urgentes de salvaguardia. Si cada vez que una empresa amplía su capacidad y no alcanza inmediatamente sus objetivos en materia de beneficios, pudiera obtener protección mediante medidas de salvaguardia, serían escasos los intercambios comerciales que tendrían lugar.

7.2.3.6 El empleo aumentó en el caso de los criadores, permaneció constante en el de los establecimientos de engorde y no se examinó en el caso de los mataderos y las plantas de despiece

166. El empleo es uno de los factores pertinentes que deben tomar en consideración las autoridades competentes de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

167. Las observaciones sobre los criadores basadas en datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que figuran en USITC I-18 sólo se refieren al período 1993-1997 y, por lo tanto, no tienen pertinencia alguna para la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave en 1999 y más adelante.

168. El cuadro 11, que figura en USITC II-23, indica que los trabajadores dedicados al proceso de producción y trabajadores conexos de los criadores **aumentaron** de enero-septiembre de 1997 a enero-septiembre de 1998, con sólo una pequeña disminución de las horas trabajadas. En lo que se refiere a los establecimientos de engorde, el número de esos trabajadores permaneció constante durante el mismo período, de nuevo con sólo una pequeña reducción de las horas trabajadas. En ambos casos, el número de trabajadores dedicados al proceso de producción y trabajadores conexos y

las horas trabajadas habían experimentado un importante aumento del ejercicio fiscal 1993 al ejercicio fiscal 1997.

169. En la nota 78 de pie de página, USITC I-18-19, se señala que:

> "Durante el período objeto de la investigación, la producción notificada por los mataderos fluctuó, la notificada por las plantas de despiece registró una tendencia ascendente y la notificada por los criadores también aumentó. Análogamente, el número de trabajadores notificado por los criadores creció un 9 por ciento de 1993 a 1997 y otro 4 por ciento en enero-septiembre de 1998."

170. Pese a lo prescrito en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC optó por no analizar el empleo en el caso de los mataderos y las plantas de despiece.[93]

7.2.3.7 Los gastos de capital y los activos fijos aumentaron durante el período de investigación

171. Los cuadros 20 y 21, que figuran en USITC II-34 y 35, indican que, durante el período transcurrido entre los ejercicios fiscales 1993 y 1997, los criadores que respondieron al cuestionario aumentaron sus gastos de capital y sus activos fijos. Los datos correspondientes a los períodos enero-septiembre de 1997 y enero-septiembre de 1998 no pueden utilizarse a efectos de comparación porque no son comparables con los datos correspondientes al período transcurrido entre los ejercicios fiscales 1993 y 1997, debido a que algunos criadores no facilitaron información relativa a enero-septiembre de 1998.

7.2.3.8 No se consiguió demostrar que había un "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional"

172. La USITC estaba obligada a demostrar, basándose en hechos, que si no se adoptaba una medida de salvaguardia, se causaría un daño grave a la "rama de producción nacional", es decir, habría un "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". No obstante, en el Informe de la USITC no se indica sobre qué base se distingue entre el daño grave y la amenaza de daño grave. El concepto de "amenaza de daño grave" no implica un umbral más bajo que el de "daño grave" ni menores exigencias en cuanto a la prueba de su existencia. Ambos conceptos son distintos y deben examinarse por separado y de manera diferente. El criterio que define el daño en el caso de la "amenaza de daño grave" es el mismo que en el caso del "daño grave" y requiere la prueba de la clara inminencia de dicho daño.

173. Dada la definición de "rama de producción nacional" utilizada, la USITC estaba obligada a demostrar que habría un "menoscabo general significativo de la situación" del conjunto de los productores de todos los segmentos de la rama de producción (criadores, establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece). Para cumplir lo prescrito en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC debía examinar todos los segmentos de la rama de producción.

174. La USITC no demostró que habría un "menoscabo general significativo de la situación" en cada uno de los diversos segmentos. La escasez de los datos le habría impedido realizar ese análisis, incluso si lo hubiera intentado.

175. La USITC dijo sencillamente que:

[93] Véase la sección sobre el empleo en USITC II-23.

> "Estos datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos indican que la rama de producción experimentó una contracción durante el período objeto de la investigación. Los datos relativos a otros indicadores, y en particular los datos facilitados en respuesta al cuestionario sobre el empeoramiento de la situación financiera de la rama de producción, agravado por el descenso de los precios de los corderos al final del período de la investigación, demuestran que existe una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, es decir, que el daño grave es inminente."[94]

y

> "Teniendo en cuenta la disminución durante el período objeto de la investigación de la participación en el mercado, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios de la rama de producción nacional, además de otras dificultades con que se enfrenta esa rama de producción, llegamos a la conclusión de que existe una amenaza de daño grave inminente."[95]

176. Como la determinación del daño no se basó en hechos y en un análisis prospectivo sino más bien en conjeturas, no se intentó realizar una evaluación cuantitativa. Por ello, no se demostró que cualquier menoscabo sería "significativo", es decir, "importante".[96] La USITC no hace ningún intento de sopesar la "inminencia de un daño grave" en los diversos segmentos que, según su determinación, constituyen la "rama de producción nacional".

177. Por lo tanto, la USITC no demostró que se produciría un "menoscabo general significativo de la … rama de producción nacional". Por consiguiente, la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave no se realizó de conformidad con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo que la medida no está conforme con dicho Acuerdo.

7.2.4 Conclusiones ilógicas a partir de las pruebas obtenidas sobre la existencia de daño

178. La USITC reconoció que los datos no eran representativos. En su Informe no hay constancia de que se intentara insistir para obtener de las empresas datos más amplios sobre los diversos segmentos de la rama de producción. La información recibida acerca de éstos sólo llega hasta septiembre de 1998 y, en algunos casos, hasta 1997. Sobre la base de sus pruebas, la USITC constató **por unanimidad** que la "rama de producción nacional" no sufría un daño grave.

179. No se formularon conclusiones fundamentadas que explicaran por qué habría un daño grave. Una conclusión basada en datos no representativos, que no constató la existencia de un daño grave y que se había adoptado por lo menos nueve meses antes de la imposición de la medida, no constituye una base lógica para dicha imposición so pretexto de que habría un daño grave en el futuro.

7.2.5 No existían pruebas de la existencia de una amenaza

180. Los datos utilizados para el análisis de la existencia de daño sólo se referían a la situación de los diversos segmentos de la "rama de producción nacional" en el pasado. Por lo tanto, al efectuar la determinación de la existencia de una "amenaza de daño grave", no se pudo realizar ni se realizó un examen prospectivo objetivo de la situación de la "rama de producción nacional".

---

[94] Primer párrafo de USITC I-19.

[95] Segundo párrafo de USITC I-21.

[96] NSOED.

7.2.6 Conclusiones sobre la suficiencia de las pruebas para apoyar la determinación de la USITC de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

181. Los datos obtenidos por la USITC de la "rama de producción nacional" mediante el cuestionario no se recogieron de manera estadísticamente válida. Como la muestra no es adecuada, la información procedente de los criadores carece de importancia y de sentido. El volumen de información obtenido de los demás segmentos de la rama de producción es algo mayor pero sigue siendo muy incompleto. No se explica por qué no es mayor la cobertura de los segmentos de la industria correspondientes a fases ulteriores del proceso de producción ni tampoco por qué no se aplicó un procedimiento de muestreo más valido ni se insistió en establecer contacto con las empresas que no respondieron. Resulta difícil considerar justificada una medida de salvaguardia cuando gran número de los productores que constituyen la "rama de producción nacional" no apoyan la investigación en la medida necesaria para responder a cuestionarios. Por otra parte, los datos utilizados son incompletos, puesto que no comprenden datos provisionales correspondientes al período enero-septiembre de 1998 relativos a los criadores/establecimientos de engorde. Tampoco se recogió información sobre algunos de los factores a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, sobre la utilización de la capacidad en el caso de los criadores y los establecimientos de engorde o sobre el empleo en el caso de los mataderos y las plantas de despiece.

182. No se obtuvieron datos prospectivos sobre la situación de la rama de producción, salvo por lo que se refiere a información de carácter anecdótico, como la que figura en el apéndice F del informe de la USITC.

183. La utilización de datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos cuando apoyan la argumentación favorable a la adopción de una medida equivale a una selección deliberada de las fuentes de datos. Además, la USITC considera que estos datos pueden ser diferentes porque abarcan a algunas empresas que ya no forman parte de la rama de producción. Esas empresas debían ser excluidas en cualquier caso al efectuar la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones, puesto que se trata de si se causará un daño grave en el futuro a las empresas que en ese momento sigan formando parte de la "rama de producción nacional".

184. En el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se pone de relieve que la determinación "se basará en hechos"; en el párrafo 2 a) de ese artículo se exige la evaluación de "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable", y en el párrafo 2 b) se requiere que la determinación se efectúe "sobre la base de pruebas objetivas". Por consiguiente, la USITC estaba obligada a recoger datos completos o, por lo menos, estadísticamente válidos sobre todos los factores pertinentes. Esto incluía la obtención de datos prospectivos acerca de la "situación" de cada uno de los segmentos de la "rama de producción nacional" y, por lo menos, la explicación de la manera en que se habían sopesado las pruebas. La USITC no estaba facultada para realizar una determinación basándose en datos incompletos y no representativos sobre el pasado.

185. Por lo tanto, los datos utilizados por la USITC no eran suficientes para realizar una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.3 La determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 4, que requiere la "inminencia" del daño grave y dispone que la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas"

7.3.1 No se examinó el futuro para demostrar la existencia de una amenaza de daño grave

186. Con arreglo al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC debía realizar un análisis de la manera en que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave, en el sentido del párrafo 1 b) de dicho artículo:

> "Se entenderá por 'amenaza de daño grave' la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas."

187. El análisis realizado por la USITC tenía el objeto de demostrar la existencia de un daño grave. Sin embargo, lo que realmente permitió constatar es que la "rama de producción nacional" no estaba sufriendo un daño grave. A continuación, se pasó simplemente a constatar la existencia de una amenaza de daño grave, sin realizar ningún análisis de las razones por las que se produciría dicho daño ni siquiera del marco temporal de éste. No se ha presentado ninguna prueba de que existirá un daño grave en el futuro y aún menos de que ese daño grave es inminente, es decir, se situará en un futuro muy próximo.

188. La USITC llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional estaba "amenazada por un daño grave inminente"[97] antes de examinar los aspectos relacionados con la causalidad. Llegó esencialmente a esa conclusión pasando revista a los factores internos que influyen en la situación de la "rama de producción nacional". No obstante, sin analizar qué factores podrían causar un daño en el futuro, es imposible demostrar que existe una amenaza de daño grave. Un daño grave actual (o pasado) puede ser objeto de un análisis estático. Sin embargo, la amenaza de daño grave requiere un análisis dinámico de lo que ocurrirá en un futuro próximo, análisis que no realizó la USITC.

7.3.2 No se realizó un análisis de la "inminencia" del daño grave

189. La USITC estaba obligada a demostrar y publicar "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que [hubiera] llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Esto abarcaba, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la cuestión decisiva de la "amenaza de daño grave". Pero no presentó ninguna demostración, salvo las simples afirmaciones que figuran en USITC I-19 (segunda frase completa) y USITC I-21 (segundo párrafo).

190. La USITC estaba obligada a demostrar, incluyendo en su Informe las pruebas correspondientes, que:

a) habrá un daño grave a la "rama de producción nacional";
b) ese daño grave es claramente inminente;
c) la determinación está basada en hechos.

[97] USITC I- 21.

191. El hecho de que el Informe de la USITC no contenga ninguna demostración de ese tipo significa que este Grupo Especial debe presumir que la USITC no realizó esa demostración, incumpliendo así lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

192. No obstante, Australia demostrará que los Estados Unidos no podían haber realizado esa determinación.

193. El concepto de "amenaza" se define aquí estrictamente. No significa que podría haber un daño grave o que existe la posibilidad de que lo haya. Por el contrario, se exige que se pruebe **la clara inminencia del daño grave**. Esta disposición existe para los casos en que está a punto de llegar al país un gran volumen del producto. El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no permite que se constate la existencia de una amenaza de daño grave causado por el aumento de las importaciones sobre la base de que el daño podría producirse o no producirse en algún momento no determinado del futuro, por lo que ha de adoptarse una medida como mecanismo cautelar o protector.

194. El NSOED define el término "imminent" (inminente) del modo siguiente:

> "of an event, esp. danger or disaster: impending, soon to happen" (dícese de un acontecimiento, especialmente un riesgo o una catástrofe, que está próximo, a punto de ocurrir).

195. Además, el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 se refieren a "medidas de urgencia". Este es el título del artículo XIX del GATT de 1994. De conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, las medidas de salvaguardia son medidas en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.[98] Del párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias[99] se desprende también claramente que las medidas deben ser "medidas de urgencia" para estar conformes con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

196. La obligación de los Estados Unidos era demostrar que evidentemente se produciría un daño grave en muy breve plazo, a menos que se impusiera una medida para impedirlo.

197. Durante la investigación o la adopción de la decisión, no hubo ninguna sensación de urgencia o inminencia. La petición en que se basó la investigación se presentó el 7 de octubre de 1998 y la investigación se inició el 19 de ese mes.[100] La constatación de la USITC sobre la existencia de daño se realizó el 9 de febrero de 1999. La USITC remitió la constatación sobre la posible adopción de medidas correctivas al Presidente de los Estados Unidos el 5 de abril de 1999. Aunque el plazo de 60 días para la adopción de la decisión terminó el 4 de junio de 1999, la decisión no se tomó en realidad hasta el 7 de julio de ese año y entró en vigor el 22 de ese mes. Estos retrasos e incumplimientos de los plazos ponen de relieve que no se trataba de una medida de urgencia. Por lo tanto, aparentemente no existía la **inminencia** de un daño grave.

198. Como un acontecimiento sólo puede considerarse inminente si se va a producir en breve plazo, la constatación de su "inminencia" sólo puede efectuarse en el contexto de algún tipo de marco

---

[98] Por ejemplo, véase el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[99] "Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo."

[100] Se aplicó retroactivamente como fecha de iniciación el 7 de octubre de 1998.

temporal. A fin de llegar a esa constatación, la USITC debía tener alguna idea de cuándo se produciría el daño grave causado por el aumento de las importaciones.

199. En el informe de la USITC no se indica ningún plazo en el que ésta creyera que se produciría el daño grave. En las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias[101] y con el artículo 4 del ESD[102], los Estados Unidos no dieron ninguna otra explicación de lo que entendían por "inminencia" ni del sentido que daba la USITC a ese concepto en este caso.

200. El informe de la USITC se basó esencialmente en información sobre la "rama de producción nacional" durante el período finalizado el 30 de septiembre de 1998 y, en el caso de algunas empresas, esa información sólo llegaba hasta el ejercicio fiscal 1997. La audiencia sobre la existencia de daño se celebró el 12 de enero de 1999 y la votación de la USITC a ese respecto tuvo lugar el 9 de febrero de ese año. La decisión sobre la medida no se adoptó hasta el 7 de julio de 1999 y la medida no se aplicó hasta el 22 de ese mes, es decir, casi un año después del período a que se referían los datos más recientes sobre la "rama de producción nacional" que los Estados Unidos utilizaron para justificar su decisión. El Presidente de ese país no pudo utilizar información adicional no contenida en el Informe de la USITC sin infringir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

201. Australia sostiene que la imposición de una restricción del comercio sobre la base de la constatación de la existencia de una "amenaza de daño grave", formulada a partir de información obtenida de la rama de producción antes del 30 de septiembre de 1998, no está conforme con lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca de la "clara inminencia" del daño grave.

202. No existe ninguna interpretación razonable de la "clara inminencia" que permita que transcurra ese intervalo de tiempo. Por ejemplo, una autoridad declara que:

> "**Imminent** means 'certain and very near, impending', as in the legal phrases **imminent bodily harm** and **imminent death**" (Se entiende por **inminente** seguro y muy próximo, a punto de ocurrir, como en las expresiones jurídicas **daños corporales inminentes** y **muerte inminente)**.[103]

203. En ninguna jurisdicción se dictaminaría la existencia de **daños corporales inminentes** o **muerte inminente** sobre la base de información tan antigua.

204. En el párrafo 7.125 del informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - JMAF*, se dice también lo siguiente:

> "Además, es evidente que las autoridades investigadoras, al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante han de llegar a la conclusión de que en ausencia de un derecho antidumping o de un compromiso en materia de precios '**se producirá un daño importante**'. (las negritas son nuestras) …"

---

[101] Pregunta 10, que figura en la Prueba documental AUS-25.

[102] Pregunta 13, que figura en la Prueba documental AUS-27.

[103] Véase la palabra "imminent" (inminente) en *A Dictionary of Modern Legal usage:* Bryan A. Garner, Oxford University Press 1987.

205. En la nota 599 de pie de página al informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - JMAF*, se señala que:

> "Los Estados Unidos citan a este respecto el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Resinas*, párrafo 271 ("para un examen idóneo de si las importaciones objeto de dumping eran causa de amenaza de daño importante se precisaba **un análisis prospectivo de una situación presente** para determinar si una 'modificación de las circunstancias' era 'claramente prevista e inminente" (las negritas son de los Estados Unidos); *ibid.*, párrafo 273 (en el que se indica que "el Grupo Especial … [examinó] si la determinación de la [autoridad investigadora] [de existencia de una amenaza de daño importante] comprendía un análisis **de la evolución futura pertinente de la situación de la producción nacional** y del volumen de las importaciones objeto de investigación y los efectos causados en los precios por dichas importaciones" (las negritas son de los Estados Unidos)."

206. Así pues, cuando no existe un daño actual, la determinación de la existencia de una amenaza debe ser prospectiva y basarse en los efectos de futuros aumentos de las importaciones si no se adopta una medida de salvaguardia. La USITC no realizó este análisis prospectivo. Por lo tanto, la decisión resultante era incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.3.3 Conclusiones sobre la incompatibilidad de la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

207. En los casos de amenaza, el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere un enfoque especialmente estricto. El daño grave debe ser claramente inminente y no basarse en alguna alegación o posibilidad en un momento no determinado del futuro. Esto no deja a la "rama de producción nacional" expuesta a una prolongada investigación una vez que el daño grave está realmente a punto de producirse o está realmente produciéndose ya que, en circunstancias críticas, los Miembros pueden imponer rápidamente una medida provisional, de conformidad con el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

208. El Informe de la USITC no cumple lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Este error no puede subsanarse.

209. La USITC no realizó una determinación de la inminencia del daño grave que cumpliera las prescripciones del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con lo prescrito en ese párrafo y la medida no está conforme con el mismo.

7.4 La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave por la USITC atribuyó a las importaciones el daño causado por otros factores, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

210. La producción de carne de cordero en los Estados Unidos ha experimentado un descenso constante y secular. Durante el período de la investigación, de 1993 a 1997, esa producción disminuyó 67,2 millones de libras (en peso de canales) mientras que las importaciones sólo aumentaron 19,4 millones de libras. Hubo, pues, una laguna de 47,8 millones de libras.[104] A lo largo de ese período, las importaciones representaron menos de la tercera parte del descenso de la producción nacional. Por lo tanto, no desplazaron a esa producción en el mercado estadounidense

[104] Página 27 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28. Véanse también la sección 7.2.3 y el gráfico 3.

sino que sólo evitaron una reducción aún más espectacular del consumo. La laguna se debió a la decadencia de algunas empresas debido a varios factores, entre ellos a la liquidación de rebaños de resultas de la eliminación de las subvenciones concedidas de conformidad con la Ley Nacional de la Lana.

211. Australia y Nueva Zelandia han estado desarrollando el mercado de la carne de cordero en los Estados Unidos e intentando mantener así el nivel de consumo, pese al descenso de la producción interna. Por ejemplo, la mayor parte del aumento de las importaciones procedentes de Australia se dirigió a un nuevo canal de comercialización y no desplazó a la carne de cordero estadounidense.[105]

212. Meat and Livestock Australia (MLA) actualizó los modelos econométricos que había elaborado para la USITC con ocasión de una investigación del mercado del cordero realizada en 1995 y se los facilitó a la USITC, como parte de la comunicación que preparó para la audiencia correspondiente a la fase del daño del procedimiento iniciado por la USITC. Estos modelos econométricos confirmaron lo que la USITC había constatado en 1995, es decir, que las importaciones de carne de cordero no eran la causa del supuesto daño grave.[106]

213. La USITC reconoció que existía toda una gama de otros factores que influían desfavorablemente en la "rama de producción nacional" pero llegó a la conclusión de que **individualmente** esos factores eran "una causa menos importante de la amenaza de daño grave". De hecho, dejó de lado, sin invocar ninguna razón basada en criterios objetivos: la pérdida de las subvenciones concedidas de conformidad con la Ley Nacional de la Lana; la competencia de otros productos cárnicos; el aumento del costo de los insumos; la concentración en el segmento de los mataderos y la no aplicación de un programa eficaz de comercialización de la carne de cordero.[107]

214. La USITC concedió importancia a las opiniones de los criadores, en particular, acerca del efecto de las importaciones, realizando una encuesta sobre dichas opiniones que figura en la página 77 de la parte II y en el apéndice F del Informe de la USITC. Como fue la organización de los criadores la que intentó achacar a las importaciones los problemas de la rama de producción, no es sorprendente que los criadores que respondieron a la encuesta expresaran su preocupación acerca de las importaciones. Tales opiniones anecdóticas no pueden formar parte de una evaluación de la existencia de una amenaza de daño grave, que "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Además, dado que los criadores pertenecen a una rama de producción distinta y sólo participan en la venta de lana y de corderos para reproducción y engorde, no compiten en el mercado con el producto importado, que es la carne de cordero. Por consiguiente, sus opiniones son necesariamente anecdóticas.

215. La USITC llegó primero a la conclusión de que la "rama de producción nacional" no sufría un daño grave. Más adelante, basándose esencialmente en la situación existente en 1998, llegó a la conclusión de que la "rama de producción nacional … está amenazada por un daño grave inminente".[108] Esta afirmación figuraba en la sección sobre "Daño grave o amenaza de daño grave" contenida en USITC I-16-21. A continuación, en la sección sobre "Causalidad", **que figuraba más**

[105] Véanse las páginas 34 a 36 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

[106] Véanse las páginas 37 a 42 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

[107] USITC I-25 y 26.

[108] Segundo párrafo de USITC I-21.

adelante, en USITC 21-26, la USITC llegó únicamente a la conclusión de que "puede preverse"[109] o "es probable"[110] que un nuevo aumento de las importaciones influya en la "rama de producción", sin realizar ningún análisis ni decir siquiera a qué segmento de esa rama de producción se refería. Finalmente, la USITC afirmó que **individualmente** los demás factores eran causas menos importantes de esta supuesta "amenaza de daño grave".

216. En el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se requiere que los Miembros examinen los efectos de todos los demás factores tomados conjuntamente y no que esos factores se eliminen uno por uno. La USITC no intentó acumular las demás causas para ver cuáles serían los efectos globales.

217. La USITC estaba obligada a demostrar que el aumento de las importaciones iba a causar, en forma inminente, algún daño grave distinto y adicional. Como no evaluó objetivamente el efecto de todos los demás factores que influían en la "rama de producción nacional", la USITC no pudo realizar una evaluación objetiva que demostrara que el aumento de las importaciones causaría el daño grave que, según alegaba, se produciría.

218. Así pues, la USITC no analizó suficientemente el efecto de los factores distintos del aumento de las importaciones que amenazaban causar un daño grave a la "rama de producción nacional". Además, al no acumular el efecto de esos otros factores, la USITC no cumplió su obligación de asegurarse de no atribuir al aumento de las importaciones el daño grave que amenazaban causar esos otros factores. Por consiguiente, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con su obligación resultante del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de no atribuir al aumento de las importaciones el daño que amenazaban causar otros factores.

7.5 La USITC no examinó diversos factores que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

219. Varios informes de grupos especiales han dejado claro que los Estados Unidos tenían la obligación de examinar cada uno de los factores que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con la rama de producción nacional, es decir, con "el conjunto de los productores …". Véanse, por ejemplo, los párrafos 8.123 y 7.55, respectivamente, de los informes de dos grupos especiales que se ocuparon de asuntos relativos a medidas de salvaguardia: *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*[111], relativo a medidas de salvaguardia aplicadas a productos textiles y prendas de vestir, llegó a una conclusión similar. En el párrafo 7.128 del informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - JMAF*, se dice lo siguiente:

> "La cuestión que hemos de resolver a continuación es cuál es la naturaleza que ha de tener el examen de los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 en una determinación relativa a una amenaza de daño. El párrafo 4 del artículo 3 está redactado en forma imperativa:
>
> > "El examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate **incluirá** una evaluación de **todos los factores** e índices **económicos** pertinentes

[109] Línea 8 de USITC I-24.

[110] Segundo párrafo completo de USITC I-24.

[111] *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India (Estados Unidos - Camisas y blusas)* - véase el párrafo 7.25.

> que influyan en el estado de esa rama de producción, **incluidos** […]"
> (las negritas son nuestras).
>
> A nuestro parecer, este texto establece claramente que, en todos los casos, deben examinarse los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3. Puede haber, según las circunstancias de cada caso, otros factores económicos pertinentes, cuyo examen sea también necesario. Por ejemplo, en caso de amenaza de daño, el propio Acuerdo Antidumping establece que es necesario considerar también los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3. Pero el examen de los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 es necesario en todos los casos, aun cuando ese examen pueda llevar a la autoridad investigadora a la conclusión de que un factor determinado carece de valor probatorio dadas las circunstancias de una rama determinada de la producción o de un determinado caso, y de que, por lo tanto, no es pertinente a la determinación efectiva. Además, en la determinación definitiva de la autoridad investigadora debe hacerse patente que se ha considerado cada uno de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3." *[No se reproduce la nota de pie de página.]*

220. Así pues, una determinación debe implicar el examen de, por lo menos, cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave, cuando no existe un daño actual, debe ser de carácter prospectivo y basarse en el efecto del futuro aumento de las importaciones si no se adopta una medida de salvaguardia.

221. Por último, ha de tenerse en cuenta la definición de la "rama de producción nacional" utilizada por los Estados Unidos. Dado que este país incluye en su definición de la "rama de producción nacional" a todos los productores de los diversos segmentos de la rama de producción, debía haber examinado todos los segmentos para determinar la existencia de un daño prospectivo causado por el aumento de las importaciones. Esto había de hacerse en relación con todos los factores pertinentes y, en particular, con cada uno de los que se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, dejando a un lado la cuestión de cuál es la definición debida de la "rama de producción nacional" de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la manera en que los Estados Unidos estaban obligados a realizar su análisis del daño plantea cuestiones decisivas. Por ejemplo, en el párrafo 7.58 del informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, se dice lo siguiente:

> "… En segundo lugar, y como observamos anteriormente, el hecho de que la definición de la rama de producción nacional abarca en este caso dos segmentos diferentes del mercado de los productos lácteos tiene consecuencias para la evaluación de la situación de la rama de producción. Al evaluar la existencia de daño grave causado al conjunto de la rama de producción nacional, constatamos que es aceptable analizar los diferentes segmentos del mercado pero, como señalamos anteriormente, se deben analizar todos los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4. Al examinar cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4, y cualquier otro factor que la autoridad considere pertinente, **ésta tiene dos opciones: la autoridad investigadora puede examinar cada factor en relación con todos los segmentos o, si decide examinarlo con relación a sólo uno o varios segmentos, debe ofrecer una explicación de la manera en que el segmento o los segmentos escogidos son objetivamente representativos de la totalidad de la rama de producción**. La falta de examen de todos los segmentos, sin ninguna explicación, es un defecto que encontramos en el análisis realizado por Corea sobre las ganancias y pérdidas, los precios, el coeficiente de endeudamiento, el agotamiento del capital y los costos de producción de la rama de producción nacional. Corea debe

> decidir en primer lugar de qué manera relaciona los acontecimientos producidos en un segmento con su determinación relativa a la rama de producción en su conjunto. Lo que deseamos señalar es que un análisis de sólo un segmento de la rama de producción nacional, sin ninguna explicación sobre su significación para la totalidad de la rama de producción, no cumplirá los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. …" *[Sin negritas ni subrayado en el original.]*

222. Por consiguiente, los Estados Unidos estaban obligados a examinar cada factor en relación con cada segmento de la rama de producción, a menos que estuvieran dispuestos a explicar la significación del análisis de un segmento para la totalidad de la rama de producción.

223. En el cuadro que figura a continuación se exponen las constataciones de la USITC acerca de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su determinación sobre la amenaza de daño grave que representaban los factores.

EXAMEN POR LA USITC DE LOS FACTORES ENUMERADOS EN EL PÁRRAFO 2 a) DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

	CRIADORES	CRIADORES/ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	MATADEROS Y PLANTAS DE DESPIECE
FUTURO	No examen prospectivo.	No examen prospectivo.	No examen prospectivo.	No examen prospectivo.
CALIDAD DE LOS DATOS	Muestra mínima. Muestra no estadísticamente válida y datos no representativos.	Ninguna base para la selección de las tres empresas.	Ninguna base para la selección de las nueve empresas.	Ninguna explicación de por qué no se pidió una respuesta a un mayor número de empresas.
DATOS MÁS RECIENTES	Enero-septiembre de 1998.	Los datos más recientes corresponden a 1997.	Los datos sobre enero-septiembre de 1998 sólo proceden de seis empresas.	Enero-septiembre de 1998.
PRODUCCIÓN	Las expediciones de corderos aumentaron en enero-septiembre de 1998.	No examinada.	Las expediciones de corderos disminuyeron en enero-septiembre de 1998.	Las expediciones de carne de cordero aumentaron en enero-septiembre de 1998.
PARTE DEL MERCADO	La parte del mercado absorbida por Australia y Nueva Zelandia fue nula.	La parte del mercado absorbida por Australia y Nueva Zelandia fue nula.	La parte del mercado absorbida por Australia y Nueva Zelandia fue nula.	La parte del mercado correspondiente a los mataderos sólo resultó mínimamente afectada por las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia. Los productos de esta categoría pueden ir también destinados a plantas de despiece. Disminuyó la parte del mercado correspondiente a las plantas de despiece.
PRODUCTIVIDAD	Relativamente constante durante el período de la investigación. Datos insatisfactorios.	No examinada.	Relativamente constante durante el período de la investigación. Datos insatisfactorios.	Relativamente constante durante el período de la investigación. Datos sobre el costo de la mano de obra.
UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD	No examinada.	No examinada.	No examinada.	La utilización de la capacidad descendió en enero-septiembre de 1998, al aumentar la capacidad.

	CRIADORES	CRIADORES/ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	MATADEROS Y PLANTAS DE DESPIECE
GANANCIAS Y PÉRDIDAS	Las ganancias disminuyeron en enero-septiembre de 1998 porque los precios descendieron hasta niveles más normales, tras el pico que alcanzaron en 1996 y 1997 debido a la liquidación de rebaños. Las actividades de 18 de las 27 empresas que respondieron fueron rentables en enero-septiembre de 1998.	Datos escasos. Algunas empresas tuvieron pérdidas en el ejercicio fiscal 1997, por lo que aparentemente algunas empresas registraron ganancias.	Pérdidas en enero-septiembre de 1998 debido a la reducción del margen entre el precio pagado por los corderos para engorde y el precio de venta de los corderos para sacrificio. Nada que indicara que no se volvería rápidamente a la normalidad.	Aparentemente, la situación de "todos los segmentos de la rama de producción" "empeoró" en enero-septiembre de 1998. Puede presumirse que esto abarca a los mataderos, los mataderos/plantas de despiece y las plantas de despiece.
EMPLEO	Aumentó en enero-septiembre de 1998.	No examinado.	Constante.	No examinado.

Nota: información obtenida de las empresas que respondieron a los cuestionarios de la USITC.

224. En el cuadro puede apreciarse que la determinación de la USITC se basó en datos totalmente insuficientes y en escasas indicaciones de la existencia de daño. No es sorprendente que la USITC constatara que su "rama de producción nacional" no sufría un daño grave. No obstante, lo más inquietante es que no había ninguna base para que la USITC constatara a continuación la existencia de una amenaza de daño grave a partir de los mismos datos, sin realizar un análisis que indicara que iba a haber una **modificación importante** de la situación general de la "rama de producción nacional". La determinación realizada por la USITC es gravemente defectuosa y no cumple los requisitos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[1]

225. La USITC decidió no examinar la utilización de la capacidad por los criadores y los establecimientos de engorde ni el empleo en el caso de los mataderos y las plantas de despiece. En el párrafo 7.58 del informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* se dice, en relación con cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que la autoridad investigadora, "**si decide examinarlo con relación a sólo uno o varios segmentos, debe ofrecer una explicación de la manera en que el segmento o los segmentos escogidos son objetivamente representativos de la totalidad de la rama de producción**". La USITC no intentó explicar la manera en que la utilización de la capacidad por los mataderos y las plantas de despiece o el empleo en el caso de los criadores y los establecimientos de engorde eran representativos de la totalidad de la rama de producción. De hecho, ello habría sido imposible, dada la naturaleza de los distintos segmentos de dicha rama. Por lo tanto, los Estados Unidos no cumplieron la prescripción contenida en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de examinar cada uno de los factores en relación con la "rama de producción nacional".

226. No se trata únicamente del examen de la utilización de la capacidad y el empleo. Aunque teóricamente la USITC pasó revista a otros factores, lo cierto es que no sólo hizo un análisis insuficiente en relación con la existencia de un daño grave sino que ni siquiera intentó realizar dicho análisis en el contexto del examen de la posibilidad de una amenaza de daño grave.

227. Al examinar los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC no realizó en ningún caso un análisis prospectivo. Pasó revista al pasado sin examinar el futuro. Por ello, no era posible que llegara a constatar la existencia de una amenaza de daño grave.

228. Además, al determinar que cada uno de los diversos segmentos de la rama de producción sufriría realmente un daño grave, la USITC no indicó en absoluto cuál era el marco temporal considerado. La USITC debía demostrar la existencia de una "amenaza de daño grave" para todos los diversos segmentos. Sin embargo, ni siquiera la USITC alega que las variaciones del mercado influyen en cada uno de los segmentos simultáneamente. Por ejemplo, en USITC I-14[2], la Comisión declaró que:

> "Aunque el efecto de las variaciones de los precios en la rentabilidad de los diversos segmentos de la rama de producción de corderos puede **escalonarse en el tiempo**, las variaciones de los precios afectan a los cuatro segmentos en forma similar" *[sin negritas ni subrayado en el original]*.

[1] Como se demostrará también, el hecho de que determinados países queden excluidos de la aplicación de la medida es asimismo incompatible no sólo con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias sino también con los artículos 4 y 5 de ese Acuerdo.

[2] Tercer párrafo completo de USITC I-14.

229. Al examinar los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC ni siquiera intentó demostrar que fuera inminente un daño grave (y aún menos un daño grave causado por el aumento de las importaciones). En ningún momento ha explicado cómo, dado que las variaciones del mercado afectan de manera distinta a los diversos segmentos, podría haber un menoscabo general de la "rama de producción nacional".

230. Por lo tanto, los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con las prescripciones del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con sus obligaciones resultantes de dicho Acuerdo.

7.6 Conclusión sobre la cuestión de la existencia de daño

231. Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con sus obligaciones resultantes del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque:

a) la determinación de la "rama de producción nacional" pertinente por la USITC era incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que esa rama de producción comprendía empresas que no producían los productos similares o directamente competidores;

b) los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones amenazara causar un daño grave a la "rama de producción nacional", y en particular,

   i) los datos eran insuficientes y no apoyaban la determinación, según se requiere en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias,

   ii) la USITC no cumplió lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual, para que se constate la existencia de una amenaza de daño grave, dicho daño grave debe ser inminente, y "[l]a determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas",

   iii) la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave, que se basó en la atribución al aumento de las importaciones de un daño causado por otros factores, fue contraria a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias,

   iv) las "pruebas" utilizadas en el examen de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no demostraron la existencia de una amenaza de daño grave,

   v) la USITC no examinó todos los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

232. Por lo tanto, los Estados Unidos han incumplido sus obligaciones resultantes del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y la medida no está conforme con dicho Acuerdo.

8. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON EN FORMA COMPATIBLE CON SU OBLIGACIÓN DE INTENTAR MANTENER CON AUSTRALIA UN NIVEL DE CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES SUSTANCIALMENTE EQUIVALENTE DE CONFORMIDAD CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 8 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

233. El párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias está redactado en los siguientes términos:

> "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."

234. Durante las consultas celebradas el 4 de mayo de 1999 de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos no hicieron ninguna oferta de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Australia preguntó qué harían los Estados Unidos y la respuesta de éstos fue que:

> "En el párrafo 3 del artículo 8 se dispone que el derecho de suspensión de la aplicación de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes no se ejercerá durante los tres primeros años de vigencia de una medida de salvaguardia."[3]

235. La decisión efectiva adoptada el 17 de julio de 1999 impuso un régimen mucho más riguroso, que incluía la aplicación dentro de contingente de un derecho arancelario superior al tipo consolidado. Durante las consultas ulteriores, celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 14 de julio de 1999, Australia preguntó de nuevo qué tenían intención de hacer los Estados Unidos. La respuesta oral de éstos fue que entendían que el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias preveía un período de gracia de tres años antes de que fuera necesario mantener un nivel de obligaciones sustancialmente equivalente.[4]

236. El párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias impone a los Estados Unidos la clara obligación de intentar mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Los Estados Unidos estaban obligados a cumplir esa obligación de buena fe.[5] El argumento estadounidense acerca del párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias trata de privar de todo sentido el párrafo 1 de dicho artículo en los casos en que hay un aumento de las importaciones en términos absolutos.

237. Además, cuando no hay un aumento de las importaciones en términos absolutos, el exportador afectado tiene derecho a adoptar medidas unilaterales de conformidad con el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por lo tanto, puede presionar al Miembro importador

[3] Véase la respuesta a la pregunta 34, formulada en las consultas celebradas el 4 de mayo de 1999, en la Prueba documental AUS-25.

[4] Los Estados Unidos no facilitaron una respuesta por escrito a la pregunta 9, contenida en la Prueba documental AUS-26.

[5] Véase, por ejemplo, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

para que negocie. Por consiguiente, el efecto del argumento formulado por los Estados Unidos sería eliminar del Acuerdo de Salvaguardias la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 8.

238. En el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se dice que la obligación prevista en el párrafo 1 de ese artículo se suspenda durante los tres primeros años. Sólo se dice que se suspende durante los tres primeros años el derecho a adoptar medidas unilaterales de retorsión de conformidad con el párrafo 2.

239. El artículo XIX del GATT de 1947 permitía al exportador afectado adoptar medidas unilaterales para mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Ésta era la base de las negociaciones bilaterales encaminadas a alcanzar ese objetivo. El artículo XIX sólo exigía que el país importador facilitara la oportunidad de celebrar consultas:

> "Antes de que una parte contratante adopte medidas de conformidad con las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, lo notificará por escrito a las PARTES CONTRATANTES con la mayor anticipación posible. Les facilitará además, así como a las partes contratantes que tengan un interés sustancial como exportadoras del producto de que se trate, la oportunidad de examinar con ella las medidas que se proponga adoptar."[6]

No obstante, como compensación, los exportadores afectados tenían derecho a adoptar medidas unilaterales de conformidad con el párrafo 3 del artículo XIX.

240. En el marco de la OMC, el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias suprime ese derecho a adoptar medidas unilaterales durante los tres primeros años cuando se produce un aumento de las importaciones en términos absolutos. Sin embargo, como compensación, en el párrafo 1 de dicho artículo se impone una obligación a los Estados Unidos. Cualquier otra conclusión privaría de todo sentido el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las obligaciones prescritas en ese párrafo son una parte fundamental de la compensación por la suspensión del derecho a adoptar medidas unilaterales durante tres años de conformidad con el párrafo 3.

241. La diferencia entre los regímenes de la OMC y del GATT de 1947 es que, si un Miembro no cumple lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando existe una situación de aumento de las importaciones, el único recurso de que dispone un Miembro exportador afectado durante los tres primeros años es intentar que se adopten medidas multilaterales de conformidad con el ESD, en lugar de adoptar las medidas unilaterales que se permitían con arreglo al GATT de 1947. Esto se aplica independientemente de que la propia medida sea o no compatible con las demás disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y con el artículo XIX del GATT de 1994. Lo que intentan los Estados Unidos es eliminar esa disposición del régimen de la OMC. Los Miembros sólo respetarán esa disposición si deben hacerlo para asegurarse de que sus medidas estén en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

242. Los Estados Unidos no han mantenido un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente puesto que

a) el derecho que debe abonarse sobre los intercambios comerciales no incluidos en el contingente es incompatible con las consolidaciones arancelarias realizadas por los Estados Unidos de conformidad con el artículo II del GATT de 1994; y

[6] Extracto del párrafo 2 del artículo XIX del GATT.

b) el derecho que debe abonarse sobre las importaciones incluidas en el contingente constituye también una violación de las consolidaciones arancelarias realizadas por los Estados Unidos de conformidad con el artículo II del GATT de 1994.

243. Por lo tanto, los Estados Unidos han infringido la obligación que les impone el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias de intentar mantener ese equilibrio del nivel de concesiones y otras obligaciones. Además, al negarse a celebrar conversaciones sobre esta cuestión, los Estados Unidos actuaron también en forma incompatible con sus obligaciones resultantes del párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo, como se explica más adelante.

244. Como los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no han actuado en forma compatible con lo prescrito en dicho Acuerdo al imponer su medida y, por lo tanto, esa medida no está conforme con las prescripciones del Acuerdo. Este defecto no se puede subsanar posteriormente puesto que estas obligaciones son fundamentales de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si un Miembro pudiera simplemente aplazar su cumplimiento hasta después de haber perdido una diferencia sobre la cuestión, ello significaría que no existía una prescripción efectiva. No habría ningún incentivo para que los Miembros respetaran lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con lo que esa disposición dejaría de formar parte del Acuerdo.

245. Por lo tanto, los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con sus obligaciones resultantes del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, la medida no está conforme con dicho Acuerdo.

9. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE CONFORMIDAD CON LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE NOTIFICACIÓN Y CONSULTAS QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

9.1 Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las obligaciones de notificación resultantes del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual se debe notificar al Comité la justificación de la medida

246. En el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que los Estados Unidos "proporcionará[n] al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente". Sin embargo, los Estados Unidos nunca han facilitado al Comité información acerca de la base de la medida que realmente impusieron. Ni siquiera han hecho pública esa información ni han publicado ninguna comunicación en la que se base la medida y tampoco han proporcionado a Australia información que justifique la medida.

247. Esto no se requiere expresamente en la lista no exhaustiva que figura en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por lo tanto, tampoco se solicita expresamente en el modelo contenido en el documento G/SG/1. No obstante, en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se habla de: "**toda** la información pertinente, que incluirá", lo cual quiere decir que la lista contenida en ese párrafo es expresamente no exhaustiva *[sin negritas ni subrayado en el original]*. La información sobre la justificación de una medida es sumamente pertinente. Y es incluso más pertinente cuando el encargado de adoptar la decisión ha ignorado la recomendación contenida en el informe notificado al Comité. En circunstancias normales, el informe publicado que se notifica al Comité contiene esa información y, por lo tanto, no es necesaria una parte adicional específica en la notificación definitiva. Sin embargo, este asunto fue muy anormal, puesto que la investigación acerca del alcance de la medida que debía imponerse continuó en secreto y las constataciones y conclusiones fundamentadas nunca se hicieron públicas y aún menos se notificaron, como se requiere en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

248. Además, la exigencia de que se demuestre que ha habido una "evolución imprevista de las circunstancias" es una cuestión pertinente de hecho y de derecho. Pero esta evolución no se notificó al Comité ni en el contexto del Informe de la USITC ni por separado. Por consiguiente, esta cuestión pertinente de hecho y de derecho no se notificó al Comité, con lo que se infringió el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que dispone la notificación de "toda la información pertinente".

249. Por lo tanto, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

9.2. Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las prescripciones del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca de la celebración de consultas para alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8 de dicho Acuerdo

250. En el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se dispone que:

> "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, … llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8."

251. Se trata aquí de una obligación clara y absoluta en relación con el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que no está condicionada por una limitación de la aplicación de ese párrafo a los casos en que se permite la retorsión unilateral inmediata. Sin embargo, la respuesta de los Estados Unidos a Australia fue que:

> "En el párrafo 3 del artículo 8 se dispone que el derecho a suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes no se ejercerá durante los tres primeros años de vigencia de una medida de salvaguardia."[7]

252. En las consultas celebradas el 14 de julio de 1999 se recibió una respuesta oral equivalente, según la cual los Estados Unidos interpretaban que el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé un período de gracia de tres años antes de que sea necesario mantener un nivel de obligaciones sustancialmente equivalente.[8]

253. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían, por lo menos, la obligación de celebrar consultas de buena fe[9] con objeto de alcanzar el objetivo de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994. Los Estados Unidos no hicieron ningún intento de alcanzar ese objetivo. Evidentemente, no hicieron ese intento porque consideraban que no tenían ninguna obligación, salvo asistir a las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del

[7] Véase la respuesta a la pregunta 34, formulada en las consultas celebradas el 4 de mayo de 1999, en la Prueba documental AUS-25.

[8] Véase la pregunta 9, formulada en las consultas celebradas el 14 de julio de 1999, en la Prueba documental AUS-26.

[9] Véase, por ejemplo, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto es contrario a la clara obligación de celebrar de buena fe consultas a este respecto resultante del párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo.

254. Por lo tanto, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

9.3 Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las obligaciones de notificación resultantes del párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con la realización de investigaciones

255. En el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que:

> "Los Miembros notificaran con prontitud al Comité de Salvaguardias sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos en materia de medidas de salvaguardia, así como toda modificación de los mismos."

Cualquier medida impuesta de conformidad con leyes, reglamentos o procedimientos que no hayan sido notificados antes de la iniciación de una investigación será incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

256. En la página 1 del documento G/SG/N/1/US/1, los Estados Unidos notificaron "al Comité que la autoridad competente para iniciar y realizar investigaciones relacionadas con las medidas de salvaguardia en los Estados Unidos es la Comisión de Comercio Internacional".

257. Se tardó más de tres meses en adoptar la decisión sobre la medida, y la medida impuesta fue más restrictiva que la recomendada por la USITC. Evidentemente, la cuestión de la naturaleza de la medida que había de imponerse fue objeto de nuevas investigaciones intensivas realizadas por organismos estadounidenses, respecto de las cuales no se ha notificado ninguna información al Comité.[10] Por lo tanto, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con su obligación de notificar ese procedimiento de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, los Estados Unidos han infringido lo dispuesto en ese párrafo.

9.4 Conclusiones sobre las prescripciones en materia de notificación y consultas contenidas en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

258. Los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones resultantes de los párrafos 2, 3 y 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y la medida no está conforme con dicho Acuerdo.

10. LOS ESTADOS UNIDOS INCUMPLIERON SUS OBLIGACIONES RESULTANTES DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS AL EXIMIR A DETERMINADOS PAÍSES DE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA

259. El objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 es permitir a los Miembros que impongan restricciones en frontera para prevenir o reparar el daño grave causado por importaciones. No se trata de constatar la existencia del daño y a continuación aplicar la medida únicamente a algunas de esas importaciones. En el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se declara expresamente que: "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda".

[10] Si los Estados Unidos alegaran que no tuvo lugar esa investigación, no podrían utilizar cualquier labor realizada para justificar la necesidad de la medida, que va más allá de la recomendación de la USITC.

260. En el párrafo 114 de su informe sobre el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

> "Concluimos que la Argentina no puede justificar, teniendo en cuenta los hechos del caso presente, la aplicación de sus medidas de salvaguardia sólo a las fuentes de suministro de terceros países que no son miembros del MERCOSUR basándose en una investigación que constató la existencia o amenaza de daño grave causado por importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR."

261. El análisis que prescribe el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe realizarse para todas las importaciones que abarca la investigación sobre la existencia de daño y, a continuación, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 de ese Acuerdo, la medida ha de aplicarse a todas esas importaciones. El daño debe ser causado por importaciones de los países que abarcará la medida. Las importaciones procedentes de fuentes que no abarque la medida deben considerarse otros factores, en el sentido de la última frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al efectuar la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave.

262. Durante su examen de la relación de causalidad, la USITC examinó el efecto del aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes, sin discriminación alguna.[11] En el documento G/SG/N/US/8/3, los Estados Unidos notificaron simplemente al Comité que la USITC había realizado esa constatación de la existencia de daño.

263. Al constatar la necesidad de adoptar una medida correctiva, la USITC recomendó que ésta no se aplicara al Canadá, México, Israel y los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, aunque todos ellos habían sido incluidos en la investigación sobre la existencia de daño.[12] La USITC no modificó su determinación de la existencia de daño, y la exclusión, en particular, del Canadá, México e Israel se recomendó de resultas de la situación especial creada por los acuerdos de libre comercio de esos países con los Estados Unidos.

264. El Presidente de los Estados Unidos aceptó las exclusiones recomendadas, que se notificaron al Comité en el documento G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3. No se ha dado ninguna explicación de la base de esas exclusiones en el marco de la OMC.[13]

265. Esta exclusión es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como las exclusiones eran necesarias de conformidad con otros tratados de los Estados Unidos, éstos debían saber por anticipado que excluirían a esos países de la aplicación de la medida, por lo que su inclusión en la determinación de la existencia de daño fue incompatible con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[14] Aunque el nivel del comercio con los países excluidos

---

[11] Comunicado de prensa de 9 de febrero de 1999, que figura en la Prueba documental AUS-3.

[12] G/GS/M/8/US/3/Rev.1.

[13] Pregunta 13, que figura en la Prueba documental AUS-26, y preguntas 30 a 32, que figuran en la Prueba documental AUS-27.

[14] Existe una clara distinción entre las importaciones excluidas de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y las excluidas en virtud de otra disposición. La exclusión de un Miembro con arreglo al párrafo 1 del artículo 9 sólo se llevará a cabo "**cuando** la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por ciento …". *[Sin negritas ni subrayado en el original.]* Además, el Canadá, por lo menos, no reúne las

es pequeño, esta exclusión constituye un incumplimiento de las obligaciones de los Estados Unidos resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y no puede subsanarse *a posteriori*. Por lo tanto, la medida no está conforme con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

11. LOS ESTADOS UNIDOS INCUMPLIERON SUS OBLIGACIONES RESULTANTES DEL ARTÍCULO 11 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS PORQUE LA MEDIDA NO ERA UNA MEDIDA DE URGENCIA Y NO ESTABA CONFORME CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

266. En el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias se requiere, entre otras cosas, que la medida impuesta:

a) sea una medida de urgencia; y
b) cumpla las condiciones prescritas en el artículo XIX del GATT de 1994; y
c) sea conforme a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

267. Para que la medida sea una "medida de urgencia" debe estar destinada a corregir una situación surgida de modo imprevisto y que requiere una acción urgente. ¿Cuáles son los hechos en este asunto? En octubre de 1998 se presentó una petición. La constatación sobre la existencia de daño se basó en datos no posteriores a septiembre de 1998. La constatación se realizó el 9 de febrero de 1999. La recomendación se remitió al Presidente de los Estados Unidos el 5 de abril de 1999 y la decisión se adoptó el 7 de julio de 1999 y surtió efectos a partir del 22 de ese mes. En modo alguno puede decirse que este procedimiento fuera urgente o constituyera una emergencia. Se trató de una decisión muy ponderada, destinada a aumentar la protección de una pequeña rama de producción y, por lo tanto, no fue una "medida de urgencia", como se requiere en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, dicha medida no cumplió las normas de la OMC y, en particular, incumplió lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994.

268. Se ha mostrado también que los Estados Unidos ni siquiera intentaron actuar en forma compatible con la obligación de demostrar que el aumento de las importaciones de carne de cordero a los Estados Unidos fue resultado de una "evolución imprevista de las circunstancias", como se requiere en el artículo XIX del GATT de 1994. Por consiguiente, los Estados Unidos incumplieron lo dispuesto en ese artículo y, por lo tanto, incumplieron asimismo las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

269. También se muestra en esta comunicación que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular con los párrafos 1 y 2 de su artículo 2, el párrafo 1 de su artículo 3, los párrafos 1 y 2 de su artículo 4, el párrafo 1 de su artículo 5, el párrafo 1 de su artículo 8 y los párrafos 2, 3 y 6 de su artículo 12.

270. Por consiguiente, los Estados Unidos han incumplido lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por lo tanto, la medida no está conforme con dicho Acuerdo.

12. LOS ESTADOS UNIDOS HAN INCUMPLIDO LAS PRESCRIPCIONES DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

271. En el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se dice lo siguiente:

---

condiciones necesarias para ser excluido de conformidad con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias como país en desarrollo Miembro.

> "Un Miembro *[no se reproduce la nota de pie de página]* 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."

272. Australia ha demostrado que los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con los párrafos 1 y 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, los Estados Unidos no realizaron la determinación sobre la existencia de daño a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias "con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*".

273. Por lo tanto, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con sus obligaciones resultantes del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto no puede subsanarse mediante medidas ulteriores y lo único que pueden hacer los Estados Unidos para ponerse en conformidad con sus obligaciones es derogar sin demora la medida de que se trata.

13. COMO LA MEDIDA ES INCOMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994, LOS ESTADOS UNIDOS INCUMPLEN SUS OBLIGACIONES RESULTANTES DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994

274. La situación en lo que se refiere a las consolidaciones arancelarias realizadas por los Estados Unidos en relación con los productos que abarca la medida se ha expuesto anteriormente. El tipo arancelario consolidado era de 0,8 centavos de dólar/kg en 1999 y es de 0,7 centavos/kg a partir de 2000. En el Informe de la USITC se estimaba que, en 1997, el tipo arancelario representaba aproximadamente un 0,2 por ciento.[15]

275. El tipo aplicado dentro de contingente después de la imposición de la medida fue inicialmente el 9 por ciento y descenderá al 4 por ciento al tercer año. El tipo aplicado fuera de contingente comenzó por ser el 40 por ciento y quedará reducido al 24 por ciento al tercer año.

276. Por consiguiente, la medida es incompatible con esas consolidaciones, ya que impone derechos superiores a los niveles consolidados.

277. En esta comunicación se ha demostrado que la medida no está conforme con el Acuerdo sobre Salvaguardias y que, por lo tanto, su imposición por los Estados Unidos no se justifica en el marco de la OMC. Por consiguiente, la medida constituye un incumplimiento de las obligaciones de los Estados Unidos resultantes del artículo II del GATT de 1994 y este país ha anulado y menoscabado derechos que corresponden a Australia de conformidad con el artículo II del GATT de 1994, en el sentido del párrafo 8 del artículo 3 del ESD.

14. CONCLUSIÓN

278. Australia ha demostrado que los procedimientos aplicados por los Estados Unidos no se ajustaban a los prescritos por el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 para la imposición de una medida de salvaguardia. Además, la medida impuesta por los Estados Unidos no estaba en conformidad con la prescripción de que dichas medidas no excedan de lo

[15] Véase el cuarto párrafo completo de USITC II-8.

necesario para evitar que se produzca un daño grave causado por las importaciones ni con el artículo II del GATT de 1994.

279. Por lo tanto, los Estados Unidos han incumplido sus obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y hay, pues, anulación y menoscabo de ventajas que corresponden a Australia de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, en el sentido del párrafo 8 del artículo 3 del ESD.

280. La única manera de que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 es que la deroguen sin demora.

281. Australia solicita al Grupo Especial:

a) que constate que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con sus obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994;

b) que constate que, por lo tanto, los Estados Unidos han violado sus obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994; y

c) que recomiende que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

PRUEBAS DOCUMENTALES

19 DE ABRIL DE 2000

PRUEBAS DOCUMENTALES

1. USITC Report: Lamb Meat: Investigation Nº TA-201-68, Pub. 3176, April 1999 (Informe de la USITC: carne de cordero. Investigación Nº TA-201-68, Pub. 3176, abril de 1999).

2. USTIC Initiation Notice (Notificación de iniciación de la USITC).

3. USITC news release on the injury finding, 9 February 1999 (Comunicado de prensa de la USITC sobre la constatación relativa a la cuestión del daño, 9 de febrero de 1999).

4. USITC News Release and accompanying statements on remedy of 26 March 1999, Recommendations and Additional Statement by Commissioner Crawford, Statements by Commissioners Miller/Hillman, and Koplan. (Comunicado de prensa de la USITC y declaraciones adjuntas sobre la cuestión de la reparación de 26 de marzo de 1999. Recomendaciones, y declaración adicional del miembro de la Comisión Crawford, declaraciones de los miembros de la Comisión Miller/Hillman y Koplan.)

5. Federal Register proclamation, 7 July 1999 (Proclamación publicada en el Federal Register, 7 de julio de 1999).

6. Federal Register Memorandum, 7 July 1999 (Memorándum publicado en el Federal Register, 7 de julio de 1999).

7. Federal Register Proclamation, 30 July 1999 (Proclamación publicada en el Federal Register, 30 de julio de 1999).

8. G/SG/N/6/US/5.

9. G/SG/N/8/US/3, Corr.1 y Corr.2.

10. G/SG/N/8/US/3/Rev.1

11. G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3.

12. G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1.

13. G/L/313-G/SG/19.

14. G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/US/1.

15. WT/DS/178/1-G/L/314-G/SG/D9/1 y Corr.1.

16. WT/DS178/2 y Corr.1.

17. WT/DS178/3.

18. WT/DS178/4.

19. WT/DS178/5 y Corr.1.

20. WT/DS177/5-WT/DS178/6.

21. G/SG/N/9/AUS/1.

22. G/SG/N/9/IND/2.

23. G/SG/N/9/KOR/1 y Corr.1.

24. G/SG/N/1/US/1.

25. Questions and Answers from Australia to the US for the SG Article 12.3 consultations on 4 May 1999. (Preguntas y respuestas de Australia a los Estados Unidos para las consultas del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de 4 de mayo de 1999.)

26. Questions from Australia to the US for de SG Article 12.3 consultations on 14 July 1999. (Preguntas de Australia a los Estados Unidos para las consultas del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de 14 de julio de 1999.)

27. Questions from Australia to the US for the consultations under DSU Article 4 on 26 August 1999. (Preguntas de Australia a los Estados Unidos para las consultas del artículo 4 del ESD, de 26 de agosto de 1999.)

28. MLA pre injury hearing Submission - Vol. 1 and 2. (Comunicación de MLA anterior a la audiencia relativa a la cuestión del daño - Volúmenes 1 y 2.)

29. MLA post injury hearing Submission. (Comunicación de MLA posterior a la audiencia relativa a la cuestión del daño.)

30. MLA pre remedy hearing Submission. (Comunicación de MLA anterior a la audiencia relativa a la cuestión de la reparación.)

31. MLA post remedy hearing Submission. (Comunicación de MLA posterior a la audiencia relativa a la cuestión de la reparación.)

32. Statement by Senator Baucus, (US) Congressional Record, Senate 18 October 1993. (Declaración del Senador Baucus, Actas del Congreso de los Estados Unidos, Senado, 18 de octubre de 1993.)

33. Inside US Trade (pages 7 and 8 of 18 June 1999): "Clinton Weighs Remedy Decision in Section 201 Case on Lamb" Statement by Senator Baucus, (US) Congressional Record, Senate 18 October 1993. (Inside US Trade (páginas 7 y 8 de 18 de junio de 1999): "Clinton está examinando la decisión sobre la medida correctiva en el asunto del artículo 201 relativo al cordero". Declaración del Senador Baucus, Actas del Congreso de los Estados Unidos, Senado, 18 de octubre de 1993.)

34. Table on US lamb meat imports provided by the US following the consultations under DSU Article 4 on 26 August 1999. (Cuadro relativo a las importaciones de carne de cordero proporcionado por los Estados Unidos tras las consultas celebradas en el marco del artículo 4 del ESD el 26 de agosto de 1999.)

ANEXO 1-2

CARTA DE AUSTRALIA

(9 de mayo de 2000)

Australia desearía formular las observaciones preliminares siguientes con respecto a la carta de 5 de mayo de 2000, dirigida por los Estados Unidos al Grupo Especial, en la que se solicitan resoluciones preliminares sobre determinadas cuestiones. Es también el deseo de Australia formular observaciones más de fondo conforme al párrafo 13 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial.

En relación con la solicitud de los Estados Unidos, contenida en el párrafo 15 de su carta, de una resolución inmediata que postergue el plazo fijado para su primera comunicación escrita hasta que el Grupo Especial se haya pronunciado sobre sus solicitudes de resoluciones preliminares, Australia considera que dicha solicitud de los Estados Unidos no debería modificar en modo alguno la obligación que les corresponde de respetar el plazo del 11 de mayo de 2000 establecido por el Grupo Especial para la recepción de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

Australia no alcanza a ver ningún motivo que permita deducir una conexión entre la solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos y la obligación de éstos de cumplir el plazo fijado para su primera comunicación escrita. La solicitud de una resolución preliminar no constituye una razón suficiente para alterar el calendario cuidadosamente equilibrado del procedimiento de este Grupo Especial, que se formuló tras haber consultado a todas las partes. Deberían seguir observándose las etapas del procedimiento del Grupo Especial, tales como la presentación de comunicaciones mientras estén pendientes las resoluciones preliminares del Grupo Especial.

Australia también observa que los Estados Unidos optaron por postergar su solicitud de resoluciones preliminares hasta más de dos semanas después de la recepción de la primera comunicación escrita de Australia (y menos de una semana antes del plazo fijado para su propia comunicación), y que los Estados Unidos no han facilitado ninguna explicación de los motivos por los que no han planteado sus cuestiones con anterioridad (por ejemplo, en el momento del establecimiento del Grupo Especial).

En resumen, Australia solicita respetuosamente que el Grupo Especial:

- rechace la solicitud de los Estados Unidos de una resolución inmediata que postergue el plazo fijado para su primera comunicación escrita hasta que el Grupo Especial se haya pronunciado sobre las solicitudes de resoluciones preliminares;

- aplace su examen de la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos hasta que se celebre la primera reunión sustantiva con las partes prevista para los días 25 y 26 de mayo de 2000.

ANEXO 1-3

COMENTARIOS DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

(17 de mayo de 2000)

1. Esta comunicación se presenta en respuesta a la carta del Grupo Especial de 10 de mayo de 2000 en la cual se invita a Australia a que formule sus puntos de vista sobre la solicitud de resoluciones preliminares formulada por los Estados Unidos el 5 de mayo de 2000 en relación con:

A. La insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial

B. La exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

C. La información comercial confidencial

A. INSUFICIENCIA DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL

2. Por las razones que se exponen más adelante, las alegaciones de los Estados Unidos contenidas en su carta de 5 de mayo de 2000, en el sentido de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas en este caso por Australia y Nueva Zelandia son deficientes, carecen de fundamento y deben desestimarse.

3. En primer lugar, los Estados Unidos esperaron hasta después de recibir la primera comunicación de Australia para formular su alegación acerca de la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Australia. Entre la fecha de establecimiento del grupo especial y la presentación por Australia de su primera comunicación transcurrieron más de cuatro semanas. Por consiguiente, los Estados Unidos dispusieron también de esas cuatro semanas para actuar de buena fe y notificar al Grupo Especial y/o al OSD y/o a Australia y Nueva Zelandia acerca de las presuntas deficiencias. En particular los Estados Unidos podrían, aunque no lo hicieron, haber planteado la cuestión en la primera reunión de organización del Grupo Especial celebrada el 28 de marzo de 2000, más de cinco semanas antes de que los Estados Unidos la plantearan el 5 de mayo de 2000. Más aún, al constituirse el Grupo Especial en el presente caso, los Estados Unidos habían estado en posesión de la solicitud de celebración de consultas presentada por Australia desde el 23 de julio de 1999 y de la solicitud de establecimiento de un grupo especial desde el 14 de octubre de 1999. Los Estados Unidos tuvieron mucho tiempo para plantear la cuestión si verdaderamente se hubieran sentido preocupados por el posible perjuicio.

4. En este momento los Estados Unidos no pueden pedir de buena fe que Australia y Nueva Zelandia vuelvan a comenzar el proceso de solicitud de establecimiento de un grupo especial. La referencia al caso *Guatemala - Cemento* no es pertinente en esta diferencia. En ese caso, el Órgano de Apelación comprobó que México no había especificado correctamente la medida en litigio. Los Estados Unidos usan tácticas de litigios semejantes a aquellas por las cuales fueron criticados por el Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Empresas de ventas en el extranjero*.[1]

[1] Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las empresas de ventas en el extranjero*, WT/DS108/AB/R, párrafos 155 a 166.

5. En el párrafo 10 del artículo 3 del ESD se prescribe que los Miembros participantes en un procedimiento de solución de diferencias "entablarán este procedimiento de buena fe y esforzándose por resolverla" [la diferencia]. En el caso *Estados Unidos - Empresas de ventas en el extranjero* el Órgano de Apelación declaró que el principio requiere que tanto los Miembros reclamantes como los Miembros demandados cumplan las prescripciones en materia de buena fe:

> "Mediante el cumplimiento de buena fe, los Miembros reclamantes proporcionan a los Miembros demandados toda la protección y oportunidad para defenderse que prevé la letra y el espíritu de las normas de procedimiento. En virtud del mismo principio de buena fe, los Miembros demandados deben señalar oportuna y prontamente las deficiencias de procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como la del OSD o el Grupo Especial de manera que, en caso necesario, éstas puedan corregirse para solucionar las diferencias. Las normas de procedimiento del sistema de solución de diferencias de la OMC tienen por objeto promover, no el desarrollo de técnicas de litigios, sino simplemente la solución equitativa, rápida y eficaz de las diferencias comerciales."[2]

6. En esa diferencia, el Órgano de Apelación indicó que había transcurrido un año entre la presentación de la solicitud de celebración de consultas por las Comunidades Europeas y la primera vez que los Estados Unidos mencionaron la objeción, pese al hecho de que los Estados Unidos dispusieron a lo largo de ese período de varias oportunidades para formular sus objeciones, en particular, las tres consultas y las dos reuniones del OSD en las cuales la solicitud de establecimiento de un grupo especial figuraba en el orden del día. El Órgano de Apelación consideró que los Estados Unidos actuaron como si hubieran aceptado el establecimiento del grupo especial en esa diferencia, así como las consultas que precedieron a dicho establecimiento.[3]

7. En la diferencia que tiene ante sí este Grupo Especial, los Estados Unidos han esperado otra vez nueve meses y medio a partir de la solicitud de celebración de consultas con arreglo al ESD antes de plantear esta cuestión. Han esperado a fin de tratar de demorar el fallo de esta diferencia mientras que los derechos de Australia con arreglo a la OMC seguían siendo anulados o menoscabados, hasta tener acceso a los argumentos detallados expuestos en las primeras comunicaciones. La cuestión de una nueva demora en la solución de una diferencia es especialmente importante tratándose de una medida de salvaguardia, puesto que existe una limitación de tiempo. Las partes deben usar de buena fe los procedimientos de solución de diferencias. El Grupo Especial no debe desestimar un caso basándose en la utilización de técnicas de litigio que entrañan pérdida de tiempo.

8. En segundo lugar, como cuestión de hecho, los Estados Unidos no pueden alegar de manera fehaciente que han sufrido algún perjuicio en este caso. Como lo señalan los propios Estados Unidos, el hecho de si una solicitud de establecimiento de un grupo especial cumple con los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD se determina caso por caso sobre la base de las "circunstancias particulares"[4] de cada caso.

---

[2] WT/DS108/AB/R, párrafo 166.

[3] WT/DS108/AB/R, párrafo 165.

[4] Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, párrafo 131 (*Corea - Productos lácteos*).

9. El Órgano de Apelación no llegó a la conclusión de que la mera enumeración de los artículos del tratado -cuando cada uno de los artículos enumerados establece muchas obligaciones- no bastaría para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.[5] El Órgano de Apelación consideró que existían muchas situaciones que la simple enumeración de los artículos del Acuerdo o Acuerdos de que se tratara podía, "dadas las circunstancias del caso", bastar para que se cumpliera la norma de la claridad de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación.[6] Lo que debía tenerse en cuenta era si se había afectado negativamente a la capacidad del demandado para defenderse, "habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del Grupo Especial".[7]

10. La cuestión decisiva es, por consiguiente, si los Estados Unidos han demostrado que la simple enumeración contenida en la solicitud de establecimiento de un grupo especial de los artículos que, según se afirma, han sido vulnerados ha perjudicado su capacidad de defenderse en las actuaciones del Grupo Especial. En su carta al Grupo Especial de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos se limitaron a afirmar que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no les permitía conocer el verdadero carácter de las reclamaciones formuladas contra ellos y que esto limitaba su capacidad de comenzar la tarea de preparar su defensa.

11. Las circunstancias particulares del presente caso demuestran la validez y claridad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas por Australia y Nueva Zelandia. En este caso la diferencia subyacente contiene una serie de distintas cuestiones, muchas de las cuales fueron impugnadas y debatidas reiteradas veces ante la USITC así como planteadas por Australia y Nueva Zelandia en el Comité de Salvaguardias, en las consultas efectuadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en las consultas realizadas en virtud del ESD y en el OSD. Los Estados Unidos dispusieron de información más que suficiente acerca de las disposiciones de la OMC que, a juicio de Australia, habían sido vulneradas.

12. Más aún, los Estados Unidos no ofrecen ninguna explicación de por qué consideran que han sido perjudicados en su capacidad para defenderse, "habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del grupo especial". Los Estados Unidos han dispuesto de 22 días para presentar su primera comunicación después de recibir la de Australia y este plazo fue prorrogado por el Grupo Especial a 26 días, en comparación con los 14-21 días fijados en el apéndice 3 del ESD. Habrán tenido 64 días después de recibir la primera comunicación de Australia para presentar su réplica, en comparación con los 35-56 días establecidos en el apéndice 3 del ESD. El período entre la recepción de la primera comunicación de Australia y la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial es de 98 días en comparación con 42-70 días previstos en el apéndice 3 del ESD.

13. Los Estados Unidos admiten que no han sufrido perjuicio con respecto a los artículos 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, II y XIX del GATT de 1994. Los Estados Unidos no hacen ninguna referencia del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por lo tanto, no han formulado ninguna solicitud para que se formule una resolución preliminar con respecto a ninguno de los artículos mencionados por Australia y Nueva Zelandia, con excepción de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[5] WT/DS98/AB/R, párrafo 124.

[6] WT/DS98/AB/R, párrafo 124.

[7] WT/DS98/AB/R, párrafo 127.

14. Los Estados Unidos no han hecho ningún intento de decir lo que no se conocía acerca de los artículos 2 y 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Evidentemente se trata de cada una de las disposiciones jurídicamente aplicables contenidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En su carta de 5 de mayo de 2000 los Estados Unidos no tratan de explicar por qué han sufrido el presunto perjuicio "habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del Grupo Especial". De manera semejante, en lo que se refiere al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se trata necesariamente de las disposiciones básicas relativas a un caso de amenaza de daño grave contenidas en los párrafos 1 b), 2 a) y b) del artículo 4. El párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye necesariamente una cuestión por sí mismo o incorporado a los otros tres párrafos en tanto que definición. Además, como se demuestra más adelante, los Estados Unidos no pueden haber tenido ninguna duda de que el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se hallaba en litigio. Tampoco en este caso, han intentado explicar los Estados Unidos por qué han sufrido el presunto perjuicio.

15. Se trata en realidad de un caso en el cual los Estados Unidos han vulnerado una amplia gama de obligaciones contenidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular en los artículos 2, 3 y 4. Todas estas cuestiones se habían planteado antes a los Estados Unidos. No era necesario proceder a una nueva especificación para exponer el caso con la claridad a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

16. Si los Estados Unidos no comprendían a qué se refería la reclamación de Australia, ¿por qué no lo preguntaron en las consultas realizadas en virtud del ESD el 26 de agosto de 1999? El propósito de dichas consultas es ofrecer una oportunidad a la parte demandada para que aclare toda duda que pueda tener en cuanto a las preocupaciones de la parte demandante. Naturalmente, después de dos rondas de consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos sabían perfectamente cuáles eran las preocupaciones de Australia. Éstas se expusieron también claramente en las consultas realizadas en virtud del ESD. Si en verdad los Estados Unidos no sabían a qué disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refería Australia, ¿por qué no lo preguntaron en ese momento o, más aún, en cualquier momento antes del 5 de mayo de 2000, ocho meses y medio más tarde? Si los Estados Unidos no sabían que se formularía una reclamación con arreglo a una determinada disposición, cabe preguntarse qué disposición pensaban los Estados Unidos que sería objeto de una reclamación en relación con cada uno de estos artículos. Es instructivo examinar lo que en realidad sabían los Estados Unidos, si en verdad una confusión era posible, y si esa confusión afectaba de alguna manera la posición de los Estados Unidos. Para esto habría que referirse a las preguntas formuladas a los Estados Unidos en las diversas consultas y a las declaraciones hechas en el Comité de Salvaguardias y en el OSD. En las declaraciones iniciales de Australia en las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 4 de mayo de 1999 y en las consultas realizadas en virtud del ESD el 26 de agosto de 1999 (pruebas documentales AUS-35 y AUS-36) también se reiteró claramente en qué sentido consideraba Australia que los Estados Unidos no habían cumplido sus obligaciones.

Artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

17. Al parecer lo que más interesa a los Estados Unidos es que el Grupo Especial no examine la disposición contenida en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, en las consultas realizadas con arreglo al ESD, así como en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, quedó en claro que se impugnaría la imposición de la medida fundada en la amenaza de un daño causado por el aumento de las importaciones. Hace tiempo que los Estados Unidos conocen las preocupaciones de Australia sobre todos los aspectos de la determinación de una amenaza de daño, mencionada en particular en una declaración hecha por Australia ante el Comité de

Salvaguardias el 23 de abril de 1998.[8] En consecuencia, los Estados Unidos sabían que a juicio de Australia la constatación de una "amenaza" era errónea, inclusive con respecto a la "clara inminencia". Lo que estaba en litigio era el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto significaba necesariamente que también se trataba del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que éste fue incorporado en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo. Australia se ha referido también continuamente al hecho de que la USITC ha determinado erróneamente lo que era la "rama de producción nacional". En consecuencia, también es objeto de litigio el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

18. Más aún, tanto la investigación de la USITC como la constatación de la amenaza de un daño grave han dejado en claro que se trata de los párrafos 1 b) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Es difícil creer que los Estados Unidos, cuando tienen ante sí impugnación de una medida de salvaguardia basada en la constatación de una "amenaza de daño grave", pueden no comprender cuáles son las principales disposiciones a que se hace referencia. No es necesario proceder a nuevas especificaciones, puesto que se trata de cada uno de los elementos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que son jurídicamente pertinentes para determinar la existencia de la amenaza de un daño grave causado por un aumento de las importaciones.

19. Los Estados Unidos sabían que se impugnaba la compatibilidad de la medida con los párrafos 1 b) y 2 a) del artículo 4. Por consiguiente los Estados Unidos no podían haber sufrido ningún perjuicio en relación con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Resulta útil examinar lo que se comunicó a los Estados Unidos acerca de los puntos de vista de Australia.

20. El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias tiene dos párrafos, cada uno de los cuales consta de tres apartados que serán considerados separadamente.

Párrafo 1 a)

21. Contiene la definición de "daño grave". Si bien en el presente caso se trata de una amenaza, el requisito de "menoscabo general significativo" se incorpora en el párrafo 1 b). Es difícil creer que esto pueda haber suscitado una confusión en los Estados Unidos. Los puntos de vista de Australia sobre el "menoscabo general significativo" se había expresado claramente, por ejemplo, en relación con las preguntas 15 y 16 planteadas durante las consultas celebradas con arreglo al ESD el 26 de agosto de 1999 (prueba documental AUS-27).

22. Por consiguiente los Estados Unidos sabían que Australia en el contexto del párrafo 1 b) y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, alega que los Estados Unidos no han cumplido el requisito de probar que existía una amenaza de "menoscabo general significativo" de la "rama de producción nacional".

Párrafo 1 b)

23. En este párrafo se define la "amenaza de daño grave", vinculando los requisitos prescritos en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el requisito de que la determinación se basará en hechos. La medida se impuso a raíz de una constatación de amenaza de daño grave. Australia ha señalado claramente que no considera que se haya demostrado la existencia de un daño grave, en particular, si se tiene en cuenta el requisito de "clara inminencia".

[8] Véase el párrafo 60 del documento G/SG/M/13 - prueba documental AUS-37.

24. Por ejemplo, como antes se ha dicho, este punto de vista se expuso en la reunión del Comité de Salvaguardias celebrada el 23 de abril de 1999.[9] Además, quedó en claro de las preguntas 6-12 formuladas en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de 4 de mayo de 1999 (prueba documental AUS-25), la pregunta 7 formulada en las consultas realizadas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 14 de julio de 1999 (prueba documental AUS-26), y las preguntas 13, 15 y 18 formuladas en las consultas realizadas con arreglo al ESD de 26 de agosto de 1999 (prueba documental AUS-27).

25. Por consiguiente, los Estados Unidos sabían que se trataba del párrafo 1 b).

Párrafo 1 c)

26. La cuestión de qué es lo que constituye la "rama de producción nacional" en el presente caso fue planteada por Australia en el Comité de Salvaguardias el 23 de abril de 1999[10], en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 4 de mayo de 1999[11] y en las consultas realizadas con arreglo al ESD el 26 de agosto de 1999.[12] Se trata de una de las cuestiones fundamentales de la investigación de la USITC. Los Estados Unidos sabían que la cuestión se había planteado ante el Grupo Especial.

Párrafo 2 a) y b)

27. Estos dos apartados contienen prescripciones de gran importancia sobre la demostración de que el aumento de las importaciones amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional. No es concebible que los Estados Unidos no supieran que Australia iba a impugnar la compatibilidad de la medida con estas disposiciones.

28. Además, las obligaciones sobre el cumplimiento del párrafo 2 se recogen en el párrafo 1 b).

29. Australia ha expresado una y otra vez sus preocupaciones ante el hecho de que los Estados Unidos no cumplieran con las obligaciones que han asumido con arreglo a esos párrafos. Por ejemplo, en el párrafo 60 del documento G/SG/M/13 se advierte claramente que Australia impugnaba la constatación de la existencia de amenaza de un daño grave así como su presunta causal, el aumento de las importaciones, y rechazaba explícitamente la forma inadecuada de tratar otros factores. Véanse también las preguntas 13-16, sobre la amenaza y el carácter adecuado de los datos, y las preguntas 17-28, sobre la relación de causalidad, formuladas en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de 4 de mayo de 1999. Véanse asimismo las preguntas 9-24 formuladas en las consultas con arreglo al ESD efectuadas el 26 de agosto de 1999. En consecuencia, los Estados Unidos sabían perfectamente que el Grupo Especial tenía ante sí cuestiones relativas a estos apartados.

[9] Véase el párrafo 60 del documento G/SG/M/13 - prueba documental AUS-37.

[10] Véase el párrafo 59 del documento G/SG/M/13 - prueba documental AUS-37.

[11] Véase por ejemplo las preguntas 2-5 de la prueba documental AUS-25.

[12] Véase por ejemplo las preguntas 7-12 de la prueba documental AUS-27.

Párrafo 2 c)

30. Australia no indicó que plantearía la cuestión del incumplimiento del párrafo 2 c). Sin embargo, esto no puede haber sido causa de ningún perjuicio por los Estados Unidos si se había preparado para defender la medida con respecto al párrafo 2 c).

31. En consecuencia, y en términos generales, los Estados Unidos sabían muy bien de qué trataba la reclamación relativa al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No había posibilidad de confusión.

32. Además, como se indica más adelante, no podía haber confusión por el hecho de que la medida se impugnaba con arreglo a ambos párrafos del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 del artículo 2 requiere que, antes de imponer la medida, los Estados Unidos cumplan, entre otras cosas, los requisitos del artículo 4 sobre el daño. Existe un vínculo directo entre el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Aun si el artículo 4 no se ha mencionado en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, en todo caso podía hacerse referencia al incumplimiento de parte de los Estados Unidos de lo dispuesto en el artículo 4 al demostrar la incompatibilidad de la medida con el párrafo 1 del artículo 2.

Artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

33. De hecho, Australia y Nueva Zelandia han impugnado la compatibilidad con ambos párrafos del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, no es posible ni es necesario dar otros detalles sobre las disposiciones concretas. El hecho de que Australia especificara el párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo y no solamente el artículo 2 no hubiera afectado la situación de los Estados Unidos.

34. Este artículo tiene dos párrafos y Australia desea obtener constataciones con respecto a cada uno de ellos.

Párrafo 1

35. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice lo siguiente:

> "Un Miembro [*nota de pie de página omitida*] 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."

36. Ésta es una obligación de gran importancia del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular con respecto a la determinación del daño.

37. Los Estados Unidos sabían que, a juicio de Australia, los Estados Unidos no habían demostrado la existencia de una amenaza de daño grave que sería causado a la rama de producción nacional por las importaciones de carne de cordero. ¿Por qué otra razón podría haberse citado el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias? Es imposible creer que los Estados Unidos no supieran que iba a plantearse el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo.

Párrafo 2

38. Este párrafo se refiere a la no discriminación con respecto a las medidas adoptadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos tenían presente que, desde hacía mucho tiempo, esta cuestión era para Australia objeto de preocupación con respecto a la legislación estadounidense. Por ejemplo, en el marco de la OMC, Australia formuló a los Estados Unidos una pregunta al respecto en octubre de 1995.[13] Esta preocupación se manifestó en el párrafo 59 del documento G/SG/M/13 el 23 de abril de 1999, en las preguntas formuladas en las consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias celebradas el 4 de mayo de 1999 (pregunta 25) y el 14 de julio de 1999 (pregunta 13) así como en las consultas realizadas con arreglo al ESD el 26 de agosto de 1999 (preguntas 30-32). Australia también declaró, en la reunión del OSD celebrada el 27 de octubre de 1999 al solicitar por primera vez el establecimiento de un grupo especial que:

> "Los Estados Unidos han vulnerado también las obligaciones de no discriminación del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias en la aplicación de su medida de salvaguardia."[14]

39. El Canadá, que evidentemente sabía que se trataba de esta cuestión, asistió a las consultas realizadas con arreglo al ESD. Más aún, los Estados Unidos permitieron al Canadá que asistiera basándose en un interés comercial sustancial de la cuestión, aunque la solicitud se presentó fuera del plazo de 10 días previsto en el párrafo 11 del artículo 4 del ESD, y en cambio negaron a las CE el derecho a asistir a las consultas. Por otra parte, los Estados Unidos, al admitir que comprendían la reclamación en relación con el artículo I del GATT sabían necesariamente que también se trataba del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

40. En cuanto al artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las prescripciones son sólo de procedimiento. O bien los Estados Unidos cumplieron con estas sencillas prescripciones de procedimiento o bien no cumplieron con ellas. Los Estados Unidos no pueden alegar ningún perjuicio especial que hayan sufrido, y en efecto no lo hacen, debido a que los aspectos concretos del artículo 3 de que se trata no se expresaron con más detalle en la solicitud de establecimiento de un grupo especial.

41. Este artículo tiene sólo dos párrafos. Aun si no se sabe nada de un caso, la referencia al artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe remitir al párrafo 1 de dicho artículo como la disposición legalmente pertinente. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sólo se refiere al trato de la información confidencial durante la investigación. Australia no ha planteado ninguna reclamación sobre la manera como la USITC ha tratado los datos confidenciales, puesto que no se ha referido a ninguna preocupación sobre la posibilidad de que la USITC divulgue informaciones o se niegue a recibir datos que, a juicio de la parte interesada, debían ser confidenciales. No hay ninguna razón para que los Estados Unidos consideren que el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias sea una cuestión litigiosa para Australia ni mucho menos que sea el único párrafo objeto de litigio. Aun si se considera que Australia pudiera formular una alegación sobre esta disposición ¿qué posible perjuicio podrían haber sufrido los Estados Unidos?

---

[13] Véase la pregunta 2 en G/SG/W/39 y la respuesta en G/SG/W/160 en la prueba documental AUS-38.

[14] En relación con el tema 5 en el documento WT/DSB/M/70, prueba documental AUS-39.

42. Australia ha puesto de relieve sus preocupaciones con respecto a los aspectos del procedimiento del caso después de que la USITC presentara un informe al Presidente de los Estados Unidos sin que se hubiera hecho público un informe en que se expusieran las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la medida efectivamente impuesta, lo cual es fundamental para el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Véanse por ejemplo, las preguntas 2-5 formuladas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo el 14 de julio de 1999 y las preguntas 1-6 y 25 formuladas en las consultas realizadas en el OSD el 26 de agosto de 1999. Además, en la reunión del OSD celebrada el 27 de octubre de 1999, Australia dijo:

> "los Estados Unidos no cumplieron sus obligaciones con respecto" … "ni sus obligaciones en lo relativo a" … "notificación y publicación." [15]

43. Esto significa necesariamente que Australia ha impugnado la medida con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

44. Por consiguiente los Estados Unidos tenían plenamente presente que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias era una cuestión presentada al Grupo Especial.

Derechos de terceros

45. La preocupación que los Estados Unidos han expresado súbitamente sobre los derechos de terceros (en el párrafo 10 de su carta de 5 de mayo de 2000) resulta imprevista. Más aún, Australia considera que se trata de un error. En primer lugar, los Estados Unidos no tienen por qué plantear las preocupaciones de terceros. En segundo lugar, ningún otro Miembro ha expresado dichas preocupaciones a Australia o en el marco del OSD con respecto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Los Miembros han tenido varias oportunidades de expresar preocupaciones si no comprendían la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Los Estados Unidos se opusieron a la primera solicitud de Australia formulada en la reunión del OSD celebrada el 27 de octubre de 1999. La segunda solicitud de establecimiento de un grupo especial se hizo en la reunión del OSD de 19 de noviembre de 1999. Después de que se estableciera el Grupo Especial, en la reunión del OSD de 19 de noviembre de 1999, se dio a los terceros un plazo de 10 días para reservar sus derechos. Los Miembros podían haber planteado sus preocupaciones o haber hecho preguntas sobre el grupo especial, en cualquier momento, pero ninguno lo hizo.

46. Cuatro Miembros reservaron sus derechos de terceros. El alcance de la reclamación se formuló adecuadamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, que fue complementada por la declaración de Australia en la reunión del OSD de 27 de octubre de 1999, y antes de ella las preocupaciones de Australia se expusieron en la reunión del Comité de Salvaguardias el 23 de abril de 1999. Todo Miembro interesado en el caso tuvo amplia oportunidad de informarse de las cuestiones en litigio. Cualquier Miembro familiarizado con el Acuerdo sobre Salvaguardias y aun ligeramente familiarizado con el caso podía tener plenamente presente qué disposiciones jurídicas se hallaban en litigio.

47. Al igual que el Órgano de Apelación en el caso *Corea - Productos lácteos*, el Grupo Especial debe centrarse en si los propios Estados Unidos han sido verdaderamente perjudicados por las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

[15] WT/DSB/M/70, punto 5, prueba documental AUS-39.

Conclusión

48. En vista de la manera como se han presentado, después de tantos meses, así como de las circunstancias particulares del presente caso, no resultan simplemente creíbles las reclamaciones de los Estados Unidos en el sentido de haber sufrido un perjuicio. Australia insta al Grupo Especial a que desestime la solicitud presentada por los Estados Unidos en su carta de 5 de mayo de 2000 y en consecuencia permita que el presente caso siga tramitándose como estaba previsto.

B. EXCLUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL

49. Australia no solicita al Grupo Especial que formule una constatación en el sentido de que la propia legislación de los Estados Unidos es incompatible con sus obligaciones asumidas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, el GATT de 1994 y el artículo XVI:4 del Acuerdo sobre la OMC.

50. Por otra parte, Australia no afirma que la legislación sea compatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino que se limita a pedir al Grupo Especial que constate que esta medida es incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos II y XIX del GATT de 1994. En realidad, Australia no considera que la legislación sea defectuosa, pero ha tratado de simplificar la tarea del Grupo Especial evitando un debate sobre la legislación vinculante relativa a la flexibilidad de la USITC y a la facultad discrecional del Presidente a fin de llegar a un resultado compatible con los propósitos de la OMC.

C. INFORMACIÓN COMERCIAL CONFIDENCIAL

51. Ninguna de las disposiciones relativas a la confidencialidad que figuran en el párrafo 2 del artículo 3 y en el párrafo 11 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se enumeran en el Apéndice 2 del ESD. En consecuencia, no son aplicables a este procedimiento del Grupo Especial. Más aún, la legislación interna de los Estados Unidos sobre divulgación de la información tampoco es pertinente, si el Grupo Especial considera que necesita la información para cumplir sus funciones con arreglo al artículo 11 del ESD. Le preocupa a Australia el hecho de que una interpretación de la carta de los Estados Unidos podría ser que la cuestión puede utilizarse para demorar los procedimientos del Grupo Especial. Las disposiciones sobre confidencialidad que figuran en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en la legislación nacional están encaminadas a evitar que se divulgue la información comercialmente delicada y se comprometan los intereses comerciales. Australia no solicita que se haga pública la información comercial confidencial sino sólo que se comunique en condiciones en las cuales no resulten afectados los intereses comerciales.

52. La opinión de Australia es que el Grupo Especial tendría dificultad en examinar algunos aspectos de las constataciones de la USITC de no contar con la información comercial confidencial que figuraba en el informe completo presentado por la USITC al Presidente. En consecuencia, el Grupo Especial puede tener necesidad de disponer de dicha información para determinar la compatibilidad o incompatibilidad de la medida con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Naturalmente, el Grupo Especial puede no tener necesidad de la información a que se hace referencia en el párrafo 15 de la primera comunicación de Australia para considerar que la medida es incompatible en relación con todas las reclamaciones de Australia. Sin embargo, Australia está interesada en asegurarse que no se permita que los Estados Unidos se valgan, explícita o implícitamente, de ninguna información en apoyo de su caso que no estén dispuestos a proporcionar al Grupo Especial y a Australia. Además, no debe permitirse que los Estados Unidos proporcionen de manera selectiva la información favorable a su posición. Por consiguiente, el Grupo Especial tendría que deducir conclusiones desfavorables si los Estados Unidos no estuvieran dispuestos a proporcionar rápidamente la información.

53. Australia observa que los Estados Unidos se han referido en su carta a la "información comercial confidencial". La petición de Australia, que figura en el párrafo 15 de su primera comunicación, iba más allá de la cuestión de la información comercial confidencial, pues se trataba de obtener información sobre la segunda fase del proceso después que la USITC presentó su informe al Presidente. De no contarse con dicha información, Australia considera que el Grupo Especial debería deducir conclusiones desfavorables sobre la compatibilidad de la medida con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la obligación de los Estados Unidos de garantizar que el criterio de necesidad se llevó a cabo. Más aún, sin conocer el proceso seguido por la USITC en su informe al Presidente de los Estados Unidos ¿cómo puede decidir el Grupo Especial si ha ocurrido una infracción de los artículos 3 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

54. Como se solicita en la carta del Grupo Especial de 10 de mayo de 2000, Australia está dispuesta a presentar nuevos argumentos respecto de su solicitud de una resolución preliminar sobre la presentación de información por los Estados Unidos al Grupo Especial.

PRUEBAS DOCUMENTALES AUSTRALIANAS 35-39

35. Declaración inicial de Australia en las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 4 de mayo de 1999.

36. Declaración inicial de Australia en las consultas celebradas con arreglo al ESD el 26 de agosto de 1999.

37. Extracto de las minutas de la reunión del Comité de Salvaguardias el 23 de abril de 1999 (G/SG/M/13).

38. Respuestas a las preguntas planteadas por Australia acerca de la notificación presentada por los Estados Unidos de las leyes y reglamentos con arreglo al párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo (G/SG/W/160).

39. Extracto de las minutas de la reunión del OSD celebrada el 27 de octubre y el 3 de noviembre de 1999 (WT/DSB/M/70).

ANEXO 1-4

DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD
DE RESOLUCIONES PRELIMINARES FORMULADA
POR LOS ESTADOS UNIDOS

(25 de mayo de 2000)

1. En la carta de Australia de fecha 17 de mayo de 2000 se respondió a la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos en relación con la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Australia rechaza el fundamento de la solicitud de los Estados Unidos y considera que, en vista del carácter de dicha solicitud, no se requiere ninguna aclaración en este caso particular y que no tendría sentido enumerar los párrafos de los artículos, tales como el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 2, en vez de limitarse a hacer referencia al artículo 2.

2. En cambio, sería útil que el Grupo Especial aclarase la alegación de perjuicio formulada por los Estados Unidos. Si bien los Estados Unidos sostienen que han sufrido un perjuicio, no explican cuál ha sido la naturaleza del mismo ni en qué forma los ha afectado.

3. Los Estados Unidos sostienen que no afirman la existencia de un perjuicio sustancial con respecto a las reclamaciones presentadas por los demandantes en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y los artículos 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que era posible "para nosotros determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento". Por consiguiente, los Estados Unidos no han sufrido un perjuicio en relación con esas reclamaciones. Los Estados Unidos no mencionan en absoluto el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en consecuencia no afirman la existencia de un perjuicio con respecto al artículo 8. El Grupo Especial sólo tiene ante sí cuestiones relativas a perjuicios sufridos en relación con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no con respecto a ninguna otra disposición.

4. Como explicamos en la carta de 17 de mayo de 2000, los Estados Unidos conocen las preocupaciones de Australia en lo que se refiere a estas disposiciones. Australia se ha referido a ellas detenidamente en las consultas realizadas conforme al párrafo 3 del artículo 12 y con arreglo al ESD a fin de dar a los Estados Unidos todas las oportunidades posibles de responder a nuestras preocupaciones sobre la incompatibilidad, primero de la conclusión y la recomendación de la USITC y luego de la medida que habían impuesto los Estados Unidos. Australia volvió a tratar el mismo asunto en sus declaraciones ante el Comité de Salvaguardias y el OSD.

5. Más aun, Australia fue mucho más allá de lo que se requiere con arreglo al ESD al exponer detalladamente nuestras preocupaciones en forma de preguntas así como de declaraciones. Luego complementó su exposición con las explicaciones formuladas oralmente durante las consultas celebradas en Ginebra en mayo y agosto.

6. Los Estados Unidos no han afirmado en ningún momento que Australia los haya inducido a error de alguna manera en cuanto al carácter de nuestras preocupaciones. Los Estados Unidos tampoco han dicho que, a su juicio, habían dado explicaciones suficientes a Australia sobre una o más cuestiones por lo cual creían que éstas no volverían a plantearse.

7. En el párrafo 7 de su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos sostuvieron que no estaba claro qué reclamaciones presentaba Australia con respecto al artículo 4.

8. En vista de que en ese artículo se trata de la amenaza de daño grave causada por un aumento de las importaciones y que Australia se había opuesto a la conclusión en tal sentido en todos los procedimientos de la USITC, en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 y al ESD, en el Comité de Salvaguardias y en el OSD, así como las consultas celebradas al más alto nivel político entre ambos países, es inconcebible que los Estados Unidos no tuvieran presente que iban a ser objeto de una reclamación por parte de Australia en relación con el párrafo 1 b) del artículo 4 y, por consiguiente, con el párrafo 2 a) y 2 b) del artículo 4. Más aun, Australia planteó reiteradamente a los Estados Unidos la cuestión de la "clara inminencia". También hemos hecho referencia en muchas ocasiones a cuestiones tales como la mala calidad de los datos, otros factores y la relación de causalidad. En realidad es difícil creer que existen argumentos importantes que pueden utilizarse con respecto al artículo 4 y que los Estados Unidos pueden no haber tenido presentes.

9. Por otra parte, Australia ha expresado con absoluta claridad que iba a plantear la cuestión de la "rama de producción nacional", es decir, del párrafo 1 c) del artículo 4. Los Estados Unidos no pueden tener duda alguna al respecto. Se trata de una cuestión que se presentó durante la investigación que llevó a cabo la USITC. Australia se refirió a ella ante el Comité de Salvaguardias y en las consultas efectuadas conforme al párrafo 3 del artículo 12 del ESD.

10. Los Estados Unidos cometieron un error en su declaración al afirmar que Australia había planteado la cuestión del párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su primera comunicación.

11. Como explicamos en nuestra carta de 17 de mayo de 2000, no comprendemos cómo los Estados Unidos pueden no haber comprendido que la referencia al artículo 2 abarcaba reclamaciones relativas tanto al párrafo 1 como al párrafo 2 de dicho artículo. Sería inconcebible que un caso en que se hace referencia al artículo 4 no abarcara el párrafo 1 del artículo 2. Australia ha señalado explícitamente, como también lo hizo en el OSD al formular su primera solicitud de establecimiento de un grupo especial, que alegaba la incompatibilidad con las disposiciones sobre no discriminación del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sólo podía tratarse el párrafo 2 del artículo 2. De manera semejante, toda referencia al artículo 3 tendría que abarcar el párrafo 1 del artículo 3, y hubiera sido difícil imaginar que abarcara al párrafo 2 del artículo 3. En todo caso, ¿qué clase de perjuicio habrían sufrido los Estados Unidos si hubieran preparado una defensa sobre el párrafo 2 del artículo 3?

12. Con respecto a la cuestión que tenemos ante nosotros, los Estados Unidos no han intentado demostrar cómo habían sufrido un verdadero perjuicio.

13. En el párrafo 9 de su carta los Estados Unidos dicen que se vieron obstaculizados en la preparación de su defensa. Como lo hemos demostrado, no hay nada, que como debían advertir los Estados Unidos, no pudiera plantearse. El procedimiento entre Australia y los Estados Unidos ha sido completamente abierto y transparente y es difícil imaginar cuáles son los argumentos expuestos por Australia sobre los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que los Estados Unidos no hubieran debido esperar en una u otra forma.

14. En el párrafo 8 de su carta los Estados Unidos dicen que sólo han dispuesto de tres semanas para preparar su primera comunicación. Los Estados Unidos sabían que iban a ser objeto de una reclamación. No se trata de un caso que entrañe incertidumbre o dudas sobre cuál es la medida de que se trata. Australia tuvo presente en todo momento el informe de la USITC y el procedimiento ulterior que llevó a imponer la medida y esto lo sabían los Estados Unidos. En todo caso, lo cierto es que los Estados Unidos han dispuesto de cuatro días más para presentar su primera comunicación. Los Estados Unidos han dispuesto hasta ahora de más de dos meses desde que recibieron la primera comunicación de Australia y la fecha en que deben presentar su propia comunicación. Disponen

además de otro mes hasta la segunda reunión con el Grupo Especial. Es difícil ver de qué manera pueden haber sufrido los Estados Unidos cualquier clase de perjuicio.

15. Si los Estados Unidos no comprendían el caso, ¿por qué no lo dijeron por lo menos en octubre de 1999? ¿Por qué esperar hasta el 5 de mayo de 2000?

16. Al final del párrafo 7 los Estados Unidos dicen lo siguiente:

> "Los Estados Unidos sólo pueden llegar a la conclusión de que en este caso las reclamaciones seguirán modificándose, y que esta modificación no estará regida por el mandato debido a la vaguedad de las solicitudes de establecimiento del grupo especial."

17. Para nosotros no resulta claro si los Estados Unidos están diciendo que existe la amenaza de sufrir un perjuicio. Evidentemente esto podía evitarlo el Grupo Especial si estimara en algún momento futuro que, de alguna manera, los Estados Unidos corrían riesgo de sufrir un perjuicio.

18. Tratándose de terceros países, es difícil advertir a qué Miembros se refieren los Estados Unidos en el párrafo 10 o cómo éstos podrían haber sufrido un perjuicio. Todo Miembro que tenga un interés sistémico en el Acuerdo sobre Salvaguardias hubiera estado enteramente consciente del alcance del caso tan sólo por la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Además, se hubiera enterado del asunto al menos por la declaración formulada por Australia en el OSD el 27 de octubre de 1999 y hubiera podido indicar su interés de tercera parte.

19. En relación con las constataciones del Órgano de Apelación en el caso *Corea - Productos lácteos* sobre la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial de las CE, Australia observa que la constatación de que se trata estaba condicionada por *las circunstancias particulares que concurren en este caso*.

20. En resumen, Australia solicita al Grupo Especial que rechace completamente la solicitud de los Estados Unidos de formular una resolución preliminar sobre la insuficiencia de la petición de establecimiento de un grupo especial y que considere en cuanto al fondo las reclamaciones formuladas por Australia.

ANEXO 1-5

DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES FORMULADA POR AUSTRALIA

(25 de mayo de 2000)

1. La solicitud tiene dos partes. La primera contiene una solicitud para que se comunique información excluida del informe de la USITC. La segunda se refiere a la información sobre el procedimiento seguido después de que la USITC presentó su informe al Presidente.

2. En la carta dirigida por Australia al Grupo Especial el 17 de mayo de 2000 se han expuesto otros puntos de vista en cuanto a la solicitud de resoluciones preliminares formulada por los Estados Unidos.

Informe de la USITC

3. Preocupa a Australia el hecho de que los Estados Unidos no estén dispuestos a proporcionar la información a Australia con la debida anticipación antes de las actuaciones del Grupo Especial. Sin embargo los Estados Unidos basan en esos datos su defensa ante el Grupo Especial. Australia considera que esta actitud es sumamente inequitativa en cuanto al procedimiento. De una parte, Australia impugna las conclusiones del informe de la USITC. De otra, los Estados Unidos, al basarse en el informe de la USITC, como deben hacerlo en este caso tratándose de ciertas cuestiones, están diciendo implícitamente que el Grupo Especial debe aceptar la evaluación que hace la USITC de cuestiones de carácter confidencial. La única manera de resolver esta situación es que los Estados Unidos proporcionen dicha información, o bien que el Grupo Especial no permita que los Estados Unidos se basen en la información, ya sea explícita o implícitamente, inclusive tratándose del examen de los factores pertinentes con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4. Es difícil advertir cómo puede el Grupo Especial desempeñar las funciones que le corresponden con arreglo al artículo 11 del ESD si no puede tener acceso a la información que los Estados Unidos consideran pertinente pero no están dispuestos a proporcionar. Las disposiciones en materia de confidencialidad del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir el párrafo 2 del artículo 3 y el párrafo 11 del artículo 12, no figuran en el apéndice 2 del ESD y por consiguiente no son parte de las disposiciones del ESD. En consecuencia, no afectan el derecho del Grupo Especial a tratar de obtener esta información.

5. Para mayor claridad, cabe señalar que la solicitud de Australia se refiere a la información que fue omitida del informe de la USITC y no a toda la información confidencial del expediente de la USITC.

6. Australia está dispuesta a estudiar cualquier procedimiento razonable que permita proteger la información. Australia señala que es de exclusiva responsabilidad de los Estados Unidos ofrecer acceso a la información de que dispone.

El proceso de investigación después de que la USITC informara al Presidente

7. La solicitud australiana tiene un carácter amplio porque Australia no sabe con precisión qué es lo que ha ocurrido. Al leer la primera comunicación de los Estados Unidos nos enteramos que se han preparado modelos, cabe suponer que por la USITC. Australia no sabe qué otros datos se utilizaron ni qué otras investigaciones se llevaron a cabo.

8. El problema a que hace frente el Grupo Especial es que se efectuó una nueva investigación interna así como un procedimiento de adopción de decisiones después de que la USITC informó al Presidente. El Grupo Especial puede estimar que, conforme a lo expuesto por los Estados Unidos en su primera comunicación, puede deducir que los Estados Unidos han vulnerado por lo menos las disposiciones que figuran en el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 del artículo 12 y el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si no puede hacerlo, tendrá que determinar cuál fue el procedimiento que en realidad se llevó a cabo. Solicitamos que el Grupo Especial formule una resolución solicitando que se le presenten las informaciones adicionales para ayudarlo a desempeñar su función de formular una evaluación objetiva y comprobar la verdad del asunto.

9. También se plantea la cuestión de saber si los Estados Unidos han cumplido con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La cuestión tiene dos aspectos. En primer lugar, cuál es la situación que podía alegarse como justificación y, en segundo lugar, si esta situación existía antes de imponerse la medida, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo. También en este caso no advertimos cómo el Grupo Especial puede llegar a la verdad del asunto sin tratar de obtener la información solicitada.

10. Australia considera que si los Estados Unidos no están dispuestos a presentar la información requerida, el Grupo Especial debe deducir de ello consecuencias negativas.

11. En la carta a la Presidencia que acompañó a su primera comunicación, los Estados Unidos dicen lo siguiente:

> "Como los Estados Unidos explican detalladamente en otra parte de la presente comunicación (*véanse* los párrafos 231-236, 275), el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que un Miembro justifique su elección de una medida de salvaguardia. La obligación consiste más bien en que 'un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste'. Toda exigencia con la cual se trate de que el Miembro revele las razones por las que ha decidido entre medidas alternativas, o entre aplicar una medida y no aplicarla, sería entrometerse indebidamente en el proceso de deliberación del Miembro sobre la aplicación de las medidas de salvaguardia. La solicitud de Australia debe rechazarse."

12. Australia no puede comprender el razonamiento en el cual, de una parte, los Estados Unidos aceptan que existe una obligación de la OMC y, de otra, que esta obligación no puede ponerse a prueba. Antes de prepararse el informe de la USITC se llevaron a cabo procedimientos de investigación. Los Estados Unidos lo admiten ahora en el párrafo 216 de su primera comunicación. Los Estados Unidos afirman que prepararon sus propios modelos. Puesto que no dicen que se limitaron a usar los datos de que disponía la USITC, cabe presumir que utilizaron datos ulteriores de alguna clase.

Conclusión

13. En resumen, la presentación de la información solicitada, tanto de la que figura en el informe de la USITC como de la relativa a las investigaciones que se realizaron después del informe de la USITC, constituye una cuestión de importancia fundamental para la aplicación de las disciplinas de la OMC. Sin esta información no es posible para el Grupo Especial hacer una evaluación objetiva de si los Estados Unidos han cumplido con las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994.

ANEXO 1-6

PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA

(25 de mayo de 2000)

INTRODUCCIÓN

1. Éste es un caso importante, tanto para Australia como para las disciplinas de la OMC en materia de salvaguardia. Fundamentalmente, este asunto se refiere a la protección de las ramas de producción o, mejor dicho, se trata de dilucidar si la medida de protección adoptada por los Estados Unidos se justifica y si, al aplicar esta medida, los Estados Unidos han cumplido sus obligaciones en el marco de la OMC. No se trata simplemente de que Australia esté en desacuerdo con las constataciones y las recomendaciones de la USITC, aunque lo está. La Administración de los Estados Unidos no llevó a cabo entonces ninguna investigación pública para imponer una medida más restrictiva que la que la USITC consideró justificada. Los Estados Unidos obraron de este modo sin brindar ninguna justificación de su decisión.

2. El planteamiento adoptado por la Administración de los Estados Unidos afecta a la esencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se supone destinado a garantizar un procedimiento público en el que las partes puedan defender sus intereses y recibir las constataciones y las conclusiones fundamentadas en las que se basan sus decisiones. Si se permitiera que los Estados Unidos aplicaran impunemente este enfoque, existiría el riesgo de que otros Miembros trataran también de excluir del Acuerdo sobre Salvaguardias importantes disposiciones relativas a la transparencia y la justicia natural.

3. Además, este asunto se refiere a una amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones, es decir, que la USITC no constató que se estuviese experimentando un daño grave. Si bien resulta claro que en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias es admisible imponer medidas en el caso de una auténtica amenaza, se debe adoptar en este caso un cuidado especial. Así, el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace hincapié en que "[l]a determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos [...]". No resulta fácil formular una constatación de amenaza y esto es bastante lógico. Las medidas de salvaguardia se autorizan en el marco de la OMC como una excepción a las disposiciones básicas del GATT de 1994 y de este modo resultan cuidadosamente circunscritas. Tal como expresó el Órgano de Apelación, "los redactores del GATT concibieron las medidas de salvaguardia como medidas extraordinarias, como elementos de urgencia, en síntesis, como medidas de urgencia [...]".[1] El Acuerdo sobre Salvaguardias prevé la adopción de medidas provisionales cuando se dan circunstancias críticas. Los Miembros no pueden adoptar medidas preventivas basándose en una constatación de amenaza de daño si no se cumplen claramente los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y en particular su artículo 4. Los Estados Unidos no cumplieron estos requisitos.

PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA

4. La argumentación de Australia contra los Estados Unidos abarca los siguientes aspectos principales.

[1] Párrafo 86 del documento WT/DS98/AB/R, *Corea - Productos lácteos*.

- El incumplimiento por los Estados Unidos del requisito previsto en el artículo XIX del GATT de 1994 con respecto a la necesidad de demostrar que la amenaza de daño importante causado por el aumento de las importaciones fue el resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias". No lo demostró, ni podía haberlo hecho, porque tal "evolución imprevista de las circunstancias" no existió.

- El incumplimiento por los Estados Unidos de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, acerca de la necesidad de que el alcance de la medida no excediera de lo necesario.

- El incumplimiento por los Estados Unidos de varias obligaciones procesales fundamentales relativas a las investigaciones y los informes, previstas en el párrafo 1 del artículo 3.

- El incumplimiento por los Estados Unidos de las obligaciones previstas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular la demostración de la existencia de la amenaza de daño importante y de la relación de causalidad:

    - incompatibilidad de la "rama de producción nacional" con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

    - incompatibilidad con lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la necesidad de la "clara inminencia" del daño grave y de que su determinación se base en hechos;

    - incompatibilidad con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias -conforme al cual se deben examinar todos los factores pertinentes-, en razón de la deficiente calidad de los datos y la omisión del examen de determinados factores enumerados; se debe demostrar un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional, así como la amenaza de daño grave;

    - incompatibilidad con lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo relativo a la relación de causalidad, ya que la USITC no omitió la amenaza de daño causada por otros factores.

- El incumplimiento por los Estados Unidos de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no haber tratado de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente entre los Estados Unidos y Australia.

- El incumplimiento por los Estados Unidos de varias obligaciones procesales esenciales en materia de notificaciones y consultas, previstas en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al haberse excluido a determinados países del alcance de la medida, pese a haber estado incluidos en el análisis de la existencia de daño, en particular los miembros del TLCAN.

- La incompatibilidad de la medida con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- La incompatibilidad de la medida con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- La violación de las consolidaciones arancelarias de los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero en el marco del artículo II del GATT de 1994.

5. A fin de no explayarnos excesivamente sobre la cuestión, se debe observar que, aunque esta declaración se refiere a diversas disposiciones incumplidas por la medida, muchas de esas disposiciones están estrechamente vinculadas entre sí. Por ejemplo, si el Grupo Especial coincide con Australia en que la elección de la "rama de producción nacional" realizada por los Estados Unidos es incompatible con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, automáticamente los Estados Unidos habrían incumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2, el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5 y el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11.

El artículo XIX del GATT de 1994

6. En el asunto *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación concluyó que los Miembros estaban obligados a cumplir lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994, así como las disposiciones explícitas del Acuerdo sobre Salvaguardias, y por lo tanto debían demostrar que el aumento de las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional como resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias". La USITC no abordó esta cuestión en su informe. Por lo tanto, los Estados Unidos no abordaron esta cuestión antes de aplicar la medida y, por consiguiente, no cumplieron los requisitos establecidos en el artículo XIX del GATT de 1994. En todo caso, y como cuestión de hecho, no existió tal "evolución imprevista de las circunstancias", exigida por el artículo XIX del GATT de 1994.

El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el alcance de la medida

7. La USITC sólo constató que había una amenaza de daño grave a la "rama de producción nacional". No constató que la "rama de producción nacional" hubiese experimentado un daño grave, y mucho menos un daño grave causado por las importaciones. Por lo tanto, el nivel de las importaciones no causaba un daño grave. Además, la USITC reconoció que existían otros factores que influían sobre la rama de producción nacional.

8. La USITC constató que su propuesta de contingente arancelario era **suficiente** para prevenir la amenaza de daño grave causada por las importaciones. También propuso otras medidas internas destinadas a prestar asistencia con respecto a algunos de los factores internos, que son los problemas reales que afectan a los diversos segmentos de la rama de producción. Sin embargo, en ninguna parte del informe de la USITC se demuestra que era **necesario** imponer un contingente arancelario a partir únicamente del nivel de importaciones de 1998 con tales elevados aranceles para las importaciones excluidas del contingente, y sólo un pequeño incremento en el segundo año. Éste fue el sistema de contingente arancelario que se notificó al Comité y el único respecto del cual se ofreció algún intento de justificación.

9. Después de su informe al Presidente y, según se nos informa ahora, a raíz de nuevas investigaciones realizadas por el Gobierno de los Estados Unidos, se aplicó efectivamente un contingente arancelario mucho más restrictivo. El arancel inicial aplicable a las importaciones excluidas del contingente fue el doble del que la USITC había considerado suficiente. Además, por si esto fuera poco, se aplicó un arancel muy elevado a los productos incluidos en el contingente.

10. No ha existido ningún informe público sobre las constataciones y las conclusiones fundamentadas que aconsejaban imponer este sistema de contingente arancelario. Nada se ha notificado al Comité. En rigor, ¿qué justificación podía darse de la duplicación de la recomendación de la USITC con respecto a la barrera del contingente arancelario? Dado el carácter restrictivo que suponía el contingente arancelario, ¿qué justificación podía darse a la imposición de un arancel punitivo para los productos incluidos en el contingente? Los Estados Unidos estaban obligados a imponer una medida que no fuera más restrictiva de lo necesario para prevenir el daño grave causado por el aumento de las importaciones y para facilitar el reajuste. En cambio, impusieron un régimen severo y punitivo que superó en gran medida lo que pudiera haberse justificado. En realidad, si hubiera existido una justificación, presumiblemente los Estados Unidos la habrían hecho pública, o al menos la habrían expresado en las consultas celebradas con Australia de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias o con el ESD.

11. Los Estados Unidos estaban obligados a formular una justificación jurídicamente válida de la medida antes de imponerla. A más tardar el 7 de julio de 1999, debería haber existido algún documento que contuviera por escrito esa justificación. Si tal documento hubiese existido, los Estados Unidos habrían incumplido sus obligaciones dimanantes del artículo 4 del ESD por no haberlo presentado en las consultas, de modo que las reclamaciones planteadas ante el Grupo Especial se pudieran haber reducido.

<u>El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Obligaciones relativas a las investigaciones y los informes</u>

12. Las obligaciones procesales previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias son decisivas para el funcionamiento del Acuerdo. Se supone que el Acuerdo sobre Salvaguardias establece un procedimiento transparente de adopción de decisiones, a diferencia del procedimiento interno oculto que a menudo se aplicó en el marco del GATT con respecto al artículo XIX.

13. Después de que la USITC presentó su informe al Presidente, el asunto desapareció del ámbito público, aparte de alguna ocasional noticia de prensa. Es evidente que existió una presión política sobre la Administración de los Estados Unidos para imponer una medida, e incluso para imponer una medida más restrictiva que la recomendada por la USITC. Finalmente esto es lo que sucedió. No se proporcionó ninguna información sobre cuáles fueron las investigaciones llevadas a cabo o qué justificación se ofreció sobre la necesidad del alcance de la medida impuesta.

14. Es evidente que algo sucedió. Según sabemos ahora a raíz de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, existió otra investigación.[2] Esto violó los requisitos de transparencia y justicia natural previstos en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Todas las partes interesadas deberían haber tenido acceso a la información utilizada y deberían haber tenido oportunidad de defender sus intereses. No fue así. Debería haber existido un informe público de las investigaciones. Esto no ocurrió.

15. Al parecer, los Estados Unidos consideran que sólo porque alegan que la USITC es la autoridad competente, la transparencia no va más allá del informe de la USITC. Sin embargo, si un Miembro pudiera simplemente eludir unilateralmente lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias limitando el alcance de la actividad de su autoridad competente, ello socavaría la eficacia de esta disposición, o quizá la eliminaría totalmente del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[2] Párrafo 216 de la Primera comunicación de los Estados Unidos.

16. Al parecer, los Estados Unidos consideran que, sin tener en cuenta las constataciones y recomendaciones de la autoridad competente, el Miembro puede imponer una medida diferente de esas constataciones y no tiene que justificarla. Esto significaría que un Miembro puede rechazar una constatación negativa de la existencia de daño y relación de causalidad e imponer una medida sin ninguna justificación ulterior.

17. La clave de esta cuestión reside en que los Estados Unidos admiten ahora en su primera comunicación que hubo una investigación posterior, o sea que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta al carácter público de sus procedimientos, a la comunicación de las constataciones y las conclusiones fundamentadas, y a la posibilidad de que las partes tengan oportunidad de defender sus intereses.

18. El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias comienza diciendo que: "[u]n Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994".

19. Una cuestión planteada ante el Grupo Especial es si la expresión "después de" ("*following*" en la versión inglesa) tiene un significado solamente temporal, es decir si no reviste importancia cuál es el resultado de la investigación, siempre que se lleve a cabo una investigación, aunque sea ficticia. O bien, si significa que el Miembro debe basarse en el resultado de la investigación para justificar la medida. Sólo esta última interpretación ofrece una base para que el Acuerdo sea eficaz. Ahora bien, esta interpretación lleva a la conclusión de que los Estados Unidos han vulnerado el párrafo 1 del párrafo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

<u>El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Evaluación del daño y de la relación de causalidad</u>

"Rama de producción nacional"

20. La determinación de lo que constituye la "rama de producción nacional" es la piedra angular de la investigación relativa a la existencia de daño. Si esa determinación es incorrecta, la totalidad de cualquier evaluación de la existencia de daño resulta inevitablemente errónea, y ello no puede subsanarse. De modo análogo, la determinación de lo que constituye la "rama de producción nacional" resulta esencial para cualquier decisión relativa a la medida, ya que el requisito del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de demostrar la "necesidad" del alcance de la medida, no puede cumplirse si se utiliza una "rama de producción nacional" errónea.

21. Lo primero que debe hacerse para determinar la "rama de producción nacional" es decidir cuáles son los "productos similares o directamente competidores" del producto importado, en este caso la carne de cordero. La USITC constató que el producto similar de la carne de cordero importada es la carne de cordero nacional; no los corderos de los criadores, ni los corderos de los establecimientos de engorde, ni los corderos de los mataderos, sino la carne de cordero, o sea el producto elaborado por los mataderos y las plantas de despiece.

22. La USITC determinó en este caso la "rama de producción nacional" basándose únicamente en el "producto similar" y no en los "productos directamente competidores". La justificación de la USITC para incluir a los criadores y los establecimientos de engorde se limitó a expresar que ésta era la práctica de la USITC, concordante con las disposiciones legales aplicables a las medidas antidumping y los derechos compensatorios. La USITC se limitó a analizar la aplicación de esta práctica al caso planteado. No hizo ningún intento de justificar por qué el cumplimiento de su propio criterio debía equivaler al cumplimiento de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Y en realidad, ¿cómo podría haberlo hecho? Por ejemplo, los criadores producen corderos destinados al

engorde o a la cría, así como ovejas para la producción de lana y ovejas destinadas al matadero; no producen carne de cordero, o sea el producto similar. Los establecimientos de engorde producen corderos destinados al sacrificio, que son comprados por los mataderos, que a su vez producen canales, o sea carne de cordero.

23. En la primera comunicación de los Estados Unidos (párrafos 61 a 67) se trata de justificar un criterio de interés económico, pero no se formula ningún argumento para justificar que este planteamiento se funda en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

24. Al incluir todos los segmentos de la rama de producción en su definición de la "rama de producción nacional", la USITC invalidó fundamentalmente su investigación desde el comienzo. Esto no puede subsanarse. Una constatación sobre la existencia de daño basada en una definición errónea de la "rama de producción nacional" no puede utilizarse para justificar la imposición de una medida de salvaguardia. Por lo tanto, la medida es incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el apartado c) del párrafo 1 de dicho artículo.

El apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias - El requisito de probar la "amenaza"

25. Esta disposición también incorpora explícitamente los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, estos aspectos se abordarán, en lo que respecta a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

26. Las dos esferas fundamentales en las que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones son las siguientes: no haber demostrado la "clara inminencia" del presunto daño grave causado por las importaciones, y no haber demostrado la existencia de la amenaza basándose "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

27. La USITC no dijo qué es lo que entendía por "clara inminencia". En las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el ESD, los Estados Unidos se negaron a decir qué entendían por "clara inminencia". Si hubo una determinación acerca del cumplimiento del requisito de la "clara inminencia", ¿por qué la USITC no lo demostró? Si los Estados Unidos sabían que ella había sido demostrada y que figuraba de algún modo en el informe de la USITC, ¿por qué no lo dijeron a Australia? En cambio, los Estados Unidos tratan de excluir la obligación del Acuerdo sobre Salvaguardias, expresando que la "inminencia" es indefinida. Lo mismo ocurre con muchos términos del Acuerdo sobre la OMC, en cuyo caso se deben aplicar las normas corrientes de interpretación. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían que haber determinado que se habían cumplido todos los requisitos, con inclusión del relativo a la "clara inminencia". No lo hicieron así, y por ello la medida es incompatible con el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

28. La USITC basó su constatación sobre la existencia de daño en datos relativos a la rama de producción correspondientes a un extenso período que llegaba hasta septiembre de 1998, aunque en algunos casos los datos más recientes correspondían a 1997. La constatación sobre la existencia de daño se realizó en febrero de 1999, cuando se constató que los segmentos de la rama de producción no experimentaban un daño grave. La medida se aplicó en julio de 1999. ¿Cuándo iba a producirse este daño grave? Los Estados Unidos no lo dijeron -ni tampoco lo dirán- porque no lo sabían. ¿Qué es lo que podía saberse acerca de la amenaza de daño grave a fines de 1999, a partir de los datos de 1997? Nada. Incluso con respecto a las empresas respecto de las cuales existían datos hasta septiembre

de 1998, nada puede decirse acerca del daño grave que sería causado de forma inminente en julio de 1999, sobre la base de una constatación realizada en febrero de 1999.

29. Una constatación de amenaza de daño realizada después de una constatación de inexistencia de daño se debe basar necesariamente en un análisis dinámico. No puede basarse en un análisis estático, ya que éste no ha constatado ningún daño. Se requiere cierta cuantificación imperiosa para demostrar que se produciría un menoscabo significativo de la situación de la "rama de producción nacional" de forma inminente. La USITC no proporcionó tal análisis.

30. Cuando abordó la cuestión al formular observaciones sobre el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la deficiente calidad de los datos utilizados por los Estados Unidos resultó incompatible con la exigencia de basar las constataciones en hechos. El objeto y fin de ello es disponer de un panorama fáctico preciso y completo de la "rama de producción nacional" y de la relación de causalidad. Esto resultó imposible, debido a los datos utilizados por la USITC.

El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Prueba de la amenaza de daño grave

31. Los datos relativos a la rama de producción nacional, recopilados por la USITC a los fines de su evaluación del daño, fueron de una calidad tan deficiente que malograron completamente toda determinación positiva basada en ellos. No hubo ningún intento de justificar los datos como representativos de los diversos segmentos de la rama de producción, sea individualmente o en su conjunto.

32. Sólo se enviaron 110 cuestionarios a los criadores, sobre un total de más de 70.000, sin ninguna base estadística. Menos de la mitad de estos criadores enviaron datos útiles. La tasa de respuestas de los otros segmentos de la rama de producción fue también baja, y no hay ninguna base estadística que permita considerar que las respuestas eran representativas de los segmentos. En el caso de los criadores/establecimientos de engorde, no se suministró ningún dato sobre el período considerado, es decir, el comprendido entre enero y septiembre de 1998. Sólo facilitaron datos financieros dos mataderos, dos mataderos/plantas de despiece y una planta de despiece, o sea que el campo abarcado de los productores reales del producto -la carne de cordero- resultaba ridículo. No existe prueba alguna de que la USITC profundizara en el asunto más allá de los cuestionarios ni de que recabara más información de otras empresas. Simplemente se limitó a aceptar lo que había recibido, y presumiblemente una gran parte de los datos provenía de empresas vinculadas con la petición inicial.

33. Ningún análisis ni determinación objetivos podía basarse en la escasa calidad de los datos utilizados por la USITC. La escasa calidad de los datos era tal que en realidad la USITC no llevó a cabo un análisis aceptable con respecto a ninguno de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y examinados en el análisis de la amenaza de daño realizado por la USITC en las páginas I-16 a 21, según se expone en la página 53 (de la versión inglesa), a continuación del párrafo 223, de la primera comunicación escrita de Australia.

34. No sólo la información fue insuficiente, sino que la USITC ni siquiera trató de llevar a cabo un análisis de cada uno de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a todos los segmentos de la rama de producción, como tenía la obligación de hacer, ni explicó subsidiariamente por qué el análisis llevado a cabo con respecto a otros segmentos daba un panorama de la situación de todos los segmentos de la rama de producción en su conjunto.

35. No hubo ninguna demostración de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional, basada en un análisis de cada uno de los segmentos o del conjunto de todas las empresas abarcadas por la definición de la "rama de producción nacional" utilizada por la USITC.

36. Por último, la USITC llegó a su conclusión sobre la amenaza de daño grave basándose en el análisis que figura en las páginas I-16 a 21. Esto fue una conclusión notable. Se basó en los datos de la rama de producción hasta septiembre de 1998 y, en algunos casos, sólo hasta 1997, y llegó a la conclusión de que no se había experimentado ningún daño grave. Después, sobre la base de los mismos datos, y antes de realizar ningún análisis sobre las repercusiones de las importaciones, llegó a la conclusión de que la "rama de producción nacional" era amenazada por un daño grave inminente. No se brindó ninguna base objetiva para esta conclusión.

El apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Relación de causalidad y "otros factores"

37. En los segmentos de la rama de producción estadounidense ha habido una contracción histórica, en particular en la rama de producción de ganado ovino y de carne de cordero. Esto se vio agravado por la supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana. Las ramas de producción de los Estados Unidos hacen frente a diversos problemas a largo plazo, en particular la comercialización del producto en los Estados Unidos y el tratar de detener la reducción del consumo. Los exportadores e importadores australianos y neozelandeses se dedicaron a promover el consumo de la carne de cordero, sobre todo mediante el ofrecimiento de un producto más comercializable en mercados especializados, en competencia con otras carnes. La USITC reconoció que existen dificultades internas. Además, como se demostró en el párrafo 144 y el gráfico 3 de la primera comunicación de Australia, las importaciones del período 1993-1997 no desplazaron al producto nacional, sino que sólo compensaron una parte de la insuficiencia de la producción interna.

38. La USITC constató en primer lugar que la "rama de producción nacional" se veía amenazada por un daño grave inminente, y en un análisis posterior de la relación de causalidad alegó que las importaciones eran una causa sustancial, es decir, no menos importante que ninguna otra causa.

39. La USITC no examinó ni evaluó correctamente en su análisis de la relación de causalidad las repercusiones de otros factores. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que el daño causado por otros factores, distintos del aumento de las importaciones, no se atribuya al aumento de las importaciones. La USITC constató que había otras causas. Sin embargo, no examinó el daño causado por todos los demás factores existentes. En cambio, su enfoque atribuyó al aumento de las importaciones las repercusiones negativas de todos los factores, distintos del aumento de las importaciones. Esto es incompatible con lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

40. Por consiguiente, los Estados Unidos no cumplieron todas las disposiciones pertinentes del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la medida es incompatible con lo dispuesto en dicho artículo.

<u>Párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Mantenimiento de un nivel equivalente de concesiones y otras obligaciones</u>

41. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían la obligación inequívoca de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994, entre los Estados Unidos y Australia. Los Estados Unidos no trataron de hacerlo y consideraron que no existía tal obligación durante los tres primeros años de aplicación de la medida. Esto constituyó una clara anulación y

menoscabo de los derechos de Australia, no sólo por la aplicación de un contingente arancelario elevado, sino también por el elevado arancel impuesto a los productos incluidos en el contingente.

42. El párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias suspende el derecho de adoptar medidas de retorsión unilaterales cuando existe un aumento en términos absolutos de las importaciones y la medida se ajusta a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Se trata de una solución de compromiso adoptada en el Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir que, a cambio de disposiciones estrictas para imponer una medida, se suprimió el derecho de adoptar medidas inmediatas de retorsión unilateral. En cambio, los Miembros pueden impugnar la imposición de una medida de salvaguardia en el marco del ESD.

43. No hay nada en el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni en ninguna otra parte de este Acuerdo en el que se exprese que también queda suspendida la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo. La obligación de procurar mantener un equilibrio en el marco del GATT de 1994 sigue existiendo, incluso si su incumplimiento sólo puede impugnarse en una diferencia. Éste es un elemento importante del equilibrio de derechos y obligaciones previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

44. La extensión del tiempo necesario para obtener un resultado por medio del sistema de solución de diferencias disuadirá prácticamente a los Miembros de plantear esta cuestión. Esta disposición sólo será eficaz si todos los Miembros reconocen la clara obligación dimanante del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Notificación y consultas

Párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

45. Los Estados Unidos no notificaron al Comité las razones que justificaban la medida que aplicaron efectivamente. La justificación de la medida constituye una "información pertinente", y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que "toda la información pertinente" se facilite al Comité. Por consiguiente, existió una violación del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

46. Además, los Estados Unidos no notificaron al Comité ninguna constatación realizada por la USITC ni notificaron que se había cumplido el requisito relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias". Ahora bien, esto, al ser un requisito legal, forma parte de la "información pertinente" que debía haberse facilitado si la USITC hubiera cumplido los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994.

Párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

47. El carácter de la medida se desconocía hasta que el Presidente la anunció el 7 de julio de 1999. Los Estados Unidos no utilizaron el procedimiento de consultas para cumplir el objetivo del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En rigor, los Estados Unidos consideraron que la única reunión celebrada el 14 de julio de 1999 concluyó las consultas previstas en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, esto es, sólo 7 días después del anuncio de la medida. Esto demuestra que los Estados Unidos no tenían ninguna intención de cumplir sus obligaciones dimanantes del párrafo 3 del artículo 12 y el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

48. Como los Estados Unidos aparentemente llevaron a cabo una investigación después de que la USITC presentara su informe al Presidente, esos procedimientos no fueron notificados al Comité, violando así lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias - No discriminación

49. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las medidas se apliquen de manera no discriminatoria. Australia no se refiere a la cuestión de si los miembros de un acuerdo de libre comercio pueden ser excluidos de la aplicación de una medida de salvaguardia. Cada Miembro tiene que decidir si incluye o excluye a sus asociados en un acuerdo de libre comercio. Si estos asociados se incluyen en el análisis del daño, deben quedar sujetos a la medida del mismo modo que los demás países. Si se lo excluye de la medida, debe excluírselo de la evaluación del daño, excepto en calidad de "otro factor".

El apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Conformidad con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 aplicadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias

50. Como la medida es incompatible, no sólo con el artículo XIX del GATT de 1994 sino también con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, ella es incompatible con el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Evaluación del daño necesaria para imponer una medida de salvaguardia

51. El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo autoriza la aplicación de una medida si el Miembro ha determinado, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, que en ese caso el aumento de las importaciones amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Como los Estados Unidos no han cumplido los requisitos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la medida es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Artículo II del GATT de 1994 - Consolidaciones de aranceles sobre la carne de cordero

52. Como la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, los Estados Unidos no tienen ninguna justificación legal para su sistema de contingente arancelario, que es incompatible con sus consolidaciones arancelarias. Por consiguiente, los Estados Unidos han violado sus consolidaciones relativas a la carne de cordero en el marco del artículo II del GATT de 1994, tanto en lo que se refiere al tipo arancelario aplicable a las importaciones incluidas en el contingente como a las excluidas de éste.

OBSERVACIONES SOBRE LA PRIMERA COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

53. Presentaremos a continuación nuestras observaciones iniciales sobre la primera comunicación de los Estados Unidos. Se presentarán observaciones más detalladas en el contexto de la comunicación de réplica de Australia.

Norma de examen

54. Los Estados Unidos describen erróneamente las responsabilidades que tiene un grupo especial al examinar lo realizado por un Miembro para justificar la utilización de una excepción, de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, a fin de aplicar medidas de urgencia consistentes en una medida de salvaguardia. Australia así lo ha demostrado en los párrafos 119 y 120 de su primera comunicación.

55. En el párrafo 42 de su primera comunicación, los Estados Unidos tratan de parafrasear las normas establecidas en los informes de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, y de este modo introducen furtivamente su propia versión de la norma de examen contenida en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. La postura de los Estados Unidos carece de toda justificación en la conclusión adoptada por el Órgano de Apelación en el párrafo 118 del caso *Argentina - Calzado*, ya que el Órgano de Apelación constató que el artículo 11 del ESD establece la norma adecuada para el examen a cargo de los grupos especiales. En realidad, los Estados Unidos alegan en esta oportunidad que la USITC debe gozar de la máxima deferencia por parte del Grupo Especial, e incluso más deferencia que la mostrada por el Gobierno de los Estados Unidos hacia la USITC cuando rechazó sus recomendaciones sobre la adopción de medidas correctivas.

56. En el párrafo 43, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial debe mostrar una completa deferencia hacia el Gobierno de los Estados Unidos al determinar el alcance de la medida. Como los Estados Unidos alegan en su primera comunicación que no tienen que presentar ninguna justificación con respecto a la elección de la medida, su opinión parece consistir en que, a menos que la medida sea una restricción cuantitativa, el párrafo 1 del artículo 5 no supone ninguna obligación, o al menos ninguna obligación que un reclamante pueda plantear ante un grupo especial.

57. Los Estados Unidos alegan asimismo en el párrafo 43 que Australia solicita al Grupo Especial que lleve a cabo un examen *de novo*. Esto simplemente no es cierto. Australia no pide nada más y nada menos que el Grupo Especial aplique el artículo 11 del ESD al desempeñar sus funciones.

58. Resulta muy ilustrativo que los Estados Unidos, después de acusar a Australia de tratar de obtener un examen *de novo*, procedan a continuación a realizar una reconstrucción *de novo* del informe de la USITC. En los párrafos 78 a 82, los Estados Unidos reescriben lo hecho por la USITC y confunden el análisis de la amenaza de daño con el análisis de la relación de causalidad. La constatación de la USITC, de que la "rama de producción nacional" estaba amenazada por un daño grave inminente se basó en el análisis contenido en las páginas I-16 a 21 de la sección titulada "Daño grave o amenaza de daño grave". No hubo ningún análisis de factores tales como las importaciones previstas y las modificaciones de la composición por productos de las importaciones en la constatación de que la "rama de producción nacional" estaba "amenazada por un daño grave inminente". Esta reconstrucción realizada por los Estados Unidos resulta ilustrativa y demuestra que los Estados Unidos consideran que la USITC debería haber realizado este análisis como parte de su investigación. Sin embargo, no lo hizo.

"Inferencias acerca del futuro inminente"

59. En los párrafos 134 a 136, los Estados Unidos describen también erróneamente la cuestión, tratando en realidad de que se les permita llevar a cabo una investigación *de novo*. Los hechos demuestran que el análisis descrito por los Estados Unidos no es lo que hizo la USITC para determinar la amenaza de daño grave. El intento de los Estados Unidos de incluir ahora tal análisis supone que los Estados Unidos admiten que un análisis secuencial es necesariamente erróneo, como sucede con el realizado por la USITC.

"Clara inminencia"

60. El párrafo 134 describe erróneamente el contenido del informe de la USITC. Confunde la constatación sobre la amenaza de daño y el posterior análisis de la relación de causalidad realizados por la USITC.

61. Australia no trata de adoptar un criterio sumamente preceptivo con respecto a lo que la USITC podría haber hecho. No obstante, se requieren puntos de referencia para tal determinación, en relación con lo que constituyó un daño grave y cuándo se produjo. El análisis y la justificación son necesarios porque el daño puede producirse en momentos diferentes y en grados diferentes, afectando a segmentos diferentes. Australia sostiene que los Estados Unidos no pueden simplemente dejar de lado las obligaciones sustanciales previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias porque su definición de la "rama de producción nacional" dificulta el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias.

"Evolución imprevista de las circunstancias"

62. De modo similar, al abordar la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias", prevista en el artículo XIX del GATT de 1994, los Estados Unidos realizan un análisis en los párrafos 47 a 60, del que se desprende que "[l]as constataciones de la USITC demuestran, de hecho, la existencia de circunstancias constitutivas de una evolución imprevista".[3] También esto resulta ilustrativo.

63. En primer lugar, los Estados Unidos no hacen ningún intento de alegar que no estaban obligados a demostrar la "evolución imprevista de las circunstancias" en su momento, como parte del informe de la USITC. En realidad, como se trata de un requisito legal para que se pueda imponer una medida de salvaguardia, es menester su demostración antes de la aplicación de la medida. No se trata de si la USITC podía haber estado en condiciones de formular una justificación, sino de si la USITC efectivamente demostró que ese requisito legal se había cumplido. Los Estados Unidos no han refutado la alegación de Australia de que la USITC no lo hizo. Cabe recordar que el Órgano de Apelación expresó en el párrafo 98 del asunto *Argentina - Calzado* que "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 [...]'". Esto refuerza el argumento de que existía un requisito legal que los Estados Unidos debían cumplir antes de imponer la medida. Sin embargo, no lo hicieron.

64. En su primera comunicación, los Estados Unidos tratan de remediar esto en los párrafos 47 a 60. Sin embargo, la deficiencia no puede subsanarse después de ocurrida. No obstante, examinaremos brevemente lo expresado por los Estados Unidos.

65. Los Estados Unidos se basan en la modificación de la participación en el mercado de las importaciones de productos frescos o refrigerados y congelados. Esto sugiere que ello fue un factor importante en las consideraciones de la USITC y que se trató de una "evolución imprevista de las circunstancias". Sin embargo, el informe de la USITC concluye por el contrario que la carne de cordero fresca, refrigerada y congelada se utiliza de la misma manera. El análisis que realizó la USITC de esta composición por productos estaba realmente destinado a tratar de refutar las alegaciones de los demandados, de que la carne de cordero importada y la nacional no constituyen un producto similar. En el informe de la USITC no se examina la modificación de la participación en el mercado de la carne de cordero fresca o refrigerada y congelada, ni se extraen conclusiones sobre la

[3] Párrafo 60 de la primera comunicación de los Estados Unidos.

"evolución imprevista de las circunstancias" de la manera que se da a entender en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

66. En todo caso, no resulta claro qué es lo que los Estados Unidos tratan de probar ahora. Parecen alegar que existió daño debido a los cambios producidos en la composición por productos de las importaciones. Ésta no es la cuestión. De lo que se trata es si, entre otras cosas, el aumento de las importaciones ocurrió como resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias", etc. Esto ni siquiera es mencionado por los Estados Unidos, y mucho menos por la USITC.

67. Incluso si la USITC hubiera formulado tal observación, no resulta claro de qué modo una modificación de la composición de los productos que constituyen el producto similar objeto de la investigación podría ser considerado como una "evolución imprevista de las circunstancias". Tales cambios son una parte esencial del comercio normal y deben ser previstos en lugar de constituir una evolución imprevista. Por lo tanto, lo expuesto en los párrafos 47 a 60 se reduce a que el único cambio abordado por la USITC fue el aumento de las importaciones, que se trata en los párrafos 57 y 58. Sin embargo, el aumento de las importaciones no puede cumplir el requisito relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias". Una medida de salvaguardia no puede adoptarse en absoluto si no existe un aumento de las importaciones. Si se considerase que un aumento de las importaciones constituye una "evolución imprevista de las circunstancias", esto equivaldría a excluir esta condición del artículo XIX del GATT de 1994. En cambio, los Estados Unidos tenían que probar, antes de imponer la medida, que el aumento de las importaciones se produjo "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias", etc.

Párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Alcance de la medida

68. Por una parte, los Estados Unidos parecen aceptar que existe una obligación en el marco de la OMC, prevista en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero por otra parte tratan de demostrar que esa obligación no se puede impugnar eficazmente en una diferencia. La breve explicación que se ofrece en los párrafos 216 y siguientes no constituye una justificación en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo único que dicen los Estados Unidos es que la medida de salvaguardia impuesta por el Presidente estaba justificada. Los Estados Unidos tenían la obligación de cerciorarse de que la medida no fuese más restrictiva de lo necesario.

69. En el párrafo 218 no se da ninguna razón de por qué era necesario establecer un arancel más elevado para los productos excluidos del contingente. En rigor, en el párrafo 202, los Estados Unidos expresan que un arancel del 40 por ciento no es más restrictivo que un arancel del 20 por ciento. Aunque esto es evidentemente absurdo, las consecuencias de esta declaración resultan interesantes. En primer lugar, si ello fuera cierto, ¿por qué los Estados Unidos impusieron un arancel más elevado para los productos no comprendidos en el contingente? En segundo lugar, mediante esta declaración los Estados Unidos admiten que no tenían justificación alguna para imponer un arancel del 40 por ciento y no uno del 20 por ciento, lo que viola lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.

70. En el párrafo 217, los Estados Unidos simplemente dicen que el arancel adicional aplicado a los productos comprendidos en el contingente estaba destinado a generar un aumento de los precios internos. No se trata de un resultado imprevisible, pero ello no constituye una justificación en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

71. En los párrafos 206 a 209 de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, se intenta alegar que la USITC formuló en realidad diversas recomendaciones al Presidente. De conformidad con la ley estadounidense, sólo existió una recomendación de la USITC: la formulada por la mayoría relativa de la Comisión. Ésta fue la única recomendación notificada al Comité de

Salvaguardias. Algunos miembros de la Comisión expresaron a título individual sus observaciones. Si un Miembro puede alegar que le es posible escoger a su arbitrio entre las diversas observaciones formuladas, esto simplemente tiraría por la borda toda disciplina. El procedimiento de la USITC es el enfoque previsto en la ley estadounidense, pero ésta no modifica las obligaciones de los Estados Unidos en el marco de la OMC. Además, si el argumento de los Estados Unidos fuera correcto, también se aplicaría a las determinaciones de la existencia de daño. Así, si una autoridad investigadora llegara a una decisión dividida con respecto al daño y la recomendación formulada en virtud de la ley estableciese la inexistencia del daño, con un informe minoritario favorable a la existencia del daño, el Miembro podría rechazar el informe de la mayoría e imponer la medida que deseara. El Miembro podría después dirigirse a los Miembros afectados y a cualquier grupo especial diciendo que no es procedente someter a examen la justificación de esta medida. Ello socavaría efectivamente el Acuerdo sobre Salvaguardias.

Modificación de la proclamación

72. En el párrafo 222, los Estados Unidos examinan la modificación introducida en la medida a fin de que el contingente arancelario se aplicara a partir de la fecha de exportación y no desde la fecha de entrada en los Estados Unidos. Australia ciertamente acogió con satisfacción esta modificación aplicable a los productos que estaban en viaje, ya que de otro modo éstos hubiesen quedado sujetos al arancel punitivo del 9 por ciento. Sin embargo, no es correcto afirmar que la modificación permitió la entrada de otros productos que no habrían quedado sujetos al contingente arancelario. Lo que hizo esta modificación es desplazar el período de aplicación efectivo de la medida. Por ejemplo, si la medida terminase nominalmente el 22 de julio de 2002, todo producto despachado hasta esa fecha quedaría sujeto a la medida aunque entrase en los Estados Unidos después del 22 de julio de 2002.

Duración de la medida

73. En el párrafo 201, los Estados Unidos alegan que la medida es de algún modo menos restrictiva que la recomendación de la USITC, ya que su duración es de sólo tres años y un día, en lugar de cuatro años. A menos que los Estados Unidos interpreten que la medida no se prorrogará más allá de los tres años y un día, esto carece de todo sentido. Los Estados Unidos podrían dejar sin efecto una medida de cuatro años de duración en menos de tres años, y podrían tratar de prorrogar la actual medida. El período máximo de cada una de ellas es de ocho años, y las condiciones para una prórroga compatible con las normas de la OMC serían presumiblemente similares. En cualquier caso, de lo que se trata es si la medida no resulta más restrictiva de lo necesario, tal como se aplica en la práctica al comercio.

"Rama de producción nacional"

74. Examinaremos ahora brevemente los argumentos de los Estados Unidos relativos a la "rama de producción nacional". Los Estados Unidos se basan en la afirmación de que existe una coincidencia de intereses económicos entre todos los segmentos de la rama de producción. No explican la relación entre este criterio del interés económico y lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

75. Los Estados Unidos hacen valer la integración vertical de los segmentos de la rama de producción, pero tampoco en este caso explican qué relación guarda esto con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, una alegación de integración vertical es difícil de justificar; examinemos, por ejemplo, el caso de los criadores. Existen más de 70.000 criadores. Sólo una pequeña fracción de ellos estaría integrada en parcelas de engorde. De los 49 criadores respecto de los cuales la USITC dispone de datos financieros, 42 no tenían establecimientos de engorde. Es evidente que no existe una integración vertical de los establecimientos de cría y de engorde, y mucho menos de los mataderos.

Los Estados Unidos no señalan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exprese que todas las industrias proveedoras de materias primas deben incluirse como productores en la definición de la "rama de producción nacional" si en conjunto representan una gran proporción del valor añadido total.

76. Además, aunque para un criador que venda corderos a los establecimientos de engorde esto pueda representar la mayor parte de su actividad comercial, no es la única fuente de ingresos. Por ejemplo, en el ejercicio económico de 1997, cuadro 12, página II-27 del informe de la USITC, se sugiere que, en el caso de un criador que no posea un establecimiento de engorde, la venta de corderos para engorde representa sólo las dos terceras partes de los ingresos, y en particular venden lana y corderos destinados al matadero.

77. En la primera comunicación de los Estados Unidos se menciona el asunto *Estados Unidos - Definición de producción con respecto a los vinos y productos vitícolas*. En este caso, la cuestión planteada era si existía una identificación separada de la producción de uvas y de vino:

> "el Grupo concluyó que, con independencia de la cuestión de la propiedad, era posible realizar una identificación separada de la producción de uvas de la de vino según el párrafo 6 del artículo 6 del Código, y que por lo tanto existían de hecho dos producciones independientes en los Estados Unidos -los viticultores por una parte y los vinicultores por la otra".[4]

78. Existe claramente una identificación separada de la producción de corderos para engorde y la producción de carne de cordero, con escasa integración vertical con los establecimientos de engorde, y virtualmente ninguna integración vertical entre criadores y mataderos y plantas de despiece.

Calidad de las pruebas

79. Con respecto a la observación formulada en el párrafo 161, en el sentido de que la USITC se propuso obtener datos "tan completos como fuese posible" y se apoyó en "los datos más completos de que disponía", existe por parte de los Estados Unidos una obligación positiva de obtener una información que sea demostrablemente representativa. Los Estados Unidos no cumplieron esta obligación, ni siquiera con respecto a los productores reales, los mataderos y las plantas de despiece. No lo hicieron en absoluto con respecto a los criadores y los establecimientos de engorde. Al no existir un elevado nivel de respuestas de todas las empresas de una rama de producción o bien un conjunto de respuestas de las empresas estadísticamente válido, no se puede suponer que la información se aplica a la totalidad de una rama de producción o de un segmento de la rama de producción. Lo máximo que puede decirse es que las constataciones se refieren a algunas empresas, sin ninguna información acerca de la rama o ramas de producción en su conjunto.

80. A menos que la autoridad investigadora demuestre que los datos son representativos, no puede extraerse ninguna conclusión con respecto a los productores en su conjunto. Tomar los datos correspondientes a una planta de despiece y suponer que se aplican a todas las plantas de despiece constituye una mera conjetura. Basarse en lo que la USITC admite que no es una muestra representativa, de 42 criadores que no tienen establecimientos de engorde, y suponer que ello se aplica a otros 70.000 criadores es una mera especulación.

[4] Párrafo 4.3 de *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas.*

No consideración de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

81. Las medidas de salvaguardia son actos extraordinarios, que tienen repercusiones negativas en los Miembros afectados. En particular, los requisitos previstos en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias consisten en que se evalúen todos los factores pertinentes, entre ellos los enumerados. Para examinar un factor, los datos deben ser fiables, ya que de otro modo el factor no se puede evaluar.

82. La escasa calidad de los datos significa que, siempre que la USITC se basa en esos datos para examinar los factores, en particular los enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no los evalúa con respecto al segmento de la rama de producción de que se trata. Aunque la USITC utiliza un lenguaje que supone que está refiriéndose a conjuntos de productores considerados en su totalidad, en realidad está aludiendo a un pequeño subconjunto de productores, y en el caso de los criadores, a un subconjunto verdaderamente minúsculo. Esto no cumple las estrictas obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

83. En los párrafos 167 a 171, los Estados Unidos alegan que la USITC sólo tenía que evaluar un factor enumerado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando tuviera datos "objetivos y cuantificables". El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige la evaluación de todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable, en particular los enumerados, es decir, que los enumerados se consideran como factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable. No basta decir que su medición es difícil, o que sería demasiado complicado obtener datos de encuestas exactos y representativos.

84. Una parcela de engorde es igual a cualquier otra actividad empresarial. Resulta difícil creer que una empresa construirá una parcela de engorde y llevará a cabo sus actividades sin saber la cantidad de productos que se produce y se podría producir. De modo análogo, es difícil creer que un criador que dispone de un plantel reproductor no tenga idea alguna acerca de cuántos corderos puede y podría producir para obtener carne de cordero.

Determinación de la rama de producción en su conjunto o con respecto a cada segmento

85. En lo que respecta al párrafo 125 de la primera comunicación de los Estados Unidos, la cuestión es qué quiere decir "menoscabo general [...] de la situación de una rama de producción nacional", especialmente en el caso de una amenaza de daño. Los Estados Unidos aceptan que estaban obligados a examinar la situación del conjunto de los productores. Tenían que demostrar que el daño grave era claramente inminente para la totalidad de los productores. La constatación de la USITC no es una cosa ni la contraria. No hay ninguna constatación acerca del daño que se causaría a cada segmento de la rama de producción ni acerca de cuándo este daño sería causado. Si los Estados Unidos quieren decir que la USITC no tenía que llevar a cabo un análisis de cada uno de los segmentos, ¿qué es exactamente lo que la USITC demostró? No trató de totalizar las repercusiones sobre los segmentos de la rama de producción. Reconoce que, como hacen los Estados Unidos en el párrafo 129, las repercusiones y los tiempos de los ciclos de mercado son diferentes en cada uno de los segmentos. Por lo tanto, la USITC no demostró que el daño grave fuera claramente inminente para los productores en su conjunto ni para cada uno de los segmentos. No hizo ningún intento de alegar que tres o cualquier otro número de segmentos bastaría.

86. Esta cuestión se plantea debido a la elección de la "rama de producción nacional" y se ve agravada por el hecho de que es un caso de amenaza de daño y no de daño grave efectivo. No obstante, ya que la USITC ha escogido ese camino, tiene que seguirlo. Desde luego, el Acuerdo sobre Salvaguardias no se refiere a la manera de tratar cuatro ramas de producción distintas que

producen productos bastante diferentes en una cadena vertical porque esto no está previsto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ahora bien, esto no libera a los Estados Unidos de su obligación de cumplir lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

"Desplazamiento"

87. En el párrafo 97, los Estados Unidos describen erróneamente lo que Australia ha expresado en el párrafo 144 y ha demostrado en el gráfico 3. El hecho de que durante el período las importaciones fueran inferiores a un tercio de la reducción de la producción subraya que las importaciones no desplazaban a la producción nacional, sino que únicamente reducían la caída del consumo. Sin las importaciones, el consumo se hubiera reducido aún más.

Las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana y "otros factores"

88. En el párrafo 98, los Estados Unidos dicen que la USITC constató que se había registrado cierta recuperación en 1997, tras la supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana. En el párrafo 100 añaden que, dejando a un lado los efectos de las importaciones, "el anterior declive había ya concluido en gran parte en 1997".

89. Contrariamente al comentario que figura en el párrafo 100 que acabamos de citar, la USITC no constata en parte alguna que se hubieran suprimido los factores endógenos que habían ocasionado el declive de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos y de los otros segmentos de la rama de producción. En realidad, habría resultado notable que la supresión de una subvención hubiera hecho recuperar tan rápidamente la salud a una rama de producción enferma, y lleva a preguntarse por qué los Estados Unidos no suprimieron la subvención muchos años antes si esta supresión era el elixir mágico para el sector de la carne de cordero y otros segmentos de la rama de producción.

90. La cuestión abarca dos aspectos. En primer lugar, la recuperación fue más bien de carácter financiero, porque la liquidación de planteles que siguió a la medida legislativa de 1994, por la que se suprimieron las subvenciones, dio lugar a un aumento temporal de los precios. La posterior caída de los precios, debido a la inestabilidad que siguió a la eliminación de las subvenciones no puede atribuirse a las importaciones. La USITC trató de demostrar la existencia de un declive de la situación de los segmentos de la rama de producción, comparando el período enero-septiembre de 1998 con este período único de precios elevados. En segundo lugar, siguió habiendo una reducción del plantel sin tales subvenciones, lo que puso de manifiesto la ineficiencia de la rama de producción de carne de cordero. La ausencia de medidas oficiales no puede atribuirse a las importaciones.

91. Si un Miembro puede simplemente decir que existe un daño y que existen importaciones y que, por tanto, se cumple la disposición relativa a la causalidad, esto excluiría efectivamente dicha disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como punto de partida, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige la existencia de un aumento de las importaciones. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 requiere la aplicación de un criterio más estricto, distinguiendo el daño que se puede atribuir a todos los demás factores. Además, en virtud de la última frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, el daño causado por "otros factores distintos del aumento de las importaciones" no debe atribuirse al aumento de las importaciones. Por lo tanto, se deben sumar las repercusiones de todos los demás factores y ese daño no se debe atribuir al aumento de las importaciones.

Párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias

92. Observamos que, en los párrafos 259 a 267, los Estados Unidos examinan el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero no abordan la cuestión de que el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sólo suspende el derecho de adoptar medidas unilaterales y no suspende la obligación que pesa sobre el Miembro importador ni el derecho de plantear la cuestión en una diferencia.

Párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

93. Sólo formularemos en este momento dos observaciones. En primer lugar, sobre la cuestión del modo de obrar de Australia: una investigación australiana no incluiría las importaciones procedentes de Nueva Zelandia en la evaluación del daño. En rigor, éstas constituirían uno de los "otros factores" y Australia no aplicaría una medida de salvaguardia a un producto de origen neozelandés. Desde luego, esto es lo contrario de lo que hacen los Estados Unidos.

94. En el párrafo 242, los Estados Unidos expresan que estaban obligados a aplicar el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ahora bien, si aplicaron el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo, ¿por qué no lo notificaron? Por supuesto, las condiciones de la exclusión en virtud del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y las aplicables a los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos son diferentes.

95. En los párrafos 244, 254, 255 y 257, los Estados Unidos dicen de varias formas que (utilizando los términos empleados en el caso del Canadá) "Australia y Nueva Zelandia se equivocan, pues, simplemente, en su alegación de que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá figuraron en la determinación de amenaza de daño grave a que llegó la USITC".

96. Esto contradice las constataciones realizadas por la USITC y también lo dispuesto en la ley estadounidense. Hoy nos centraremos en el Canadá. Se desprende claramente del informe de la USITC (página I-26) que el examen del Canadá en relación con el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN se llevó a cabo sólo después de que la USITC hubiera formulado su determinación positiva de existencia de daño. La exclusión del Canadá (y de México) se llevó a cabo en virtud de otra ley. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias autoriza que algunos países sean excluidos con umbrales diferentes. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la no discriminación, mientras que los Estados Unidos discriminaron en favor del Canadá, uno de los países sujetos a la investigación y a las constataciones sobre la existencia de daño.

CONCLUSIÓN

97. En síntesis, Australia ha demostrado que la medida es incompatible con lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 4, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 y los párrafos 2, 3 y 6 del artículo 12. Los Estados Unidos no han refutado los argumentos formulados por Australia, sino que han confirmado las incompatibilidades demostradas por Australia.

ANEXO 1-7

RESPUESTAS DE AUSTRALIA A LAS PREGUNTAS
DEL GRUPO ESPECIAL

(22 de junio de 2000)

¿Se cumplió la disposición del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias"?

1. Al parecer alegan ustedes (citando los Informes del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*) que, como las circunstancias posteriores a la negociación de una concesión comercial podrían haber sido previstas, no había fundamento para aplicar la medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos. ¿Cómo podría jamás un Miembro que ha aplicado una medida probar que no pudo haber previsto o no previó una circunstancia dada, ocurrida después de la negociación de una concesión?

Respuesta 1

Los argumentos de Australia se limitaban a las circunstancias de este caso. Los acontecimientos que permiten determinar la "evolución imprevista de las circunstancias" varían en cada caso. La cuestión es que el aumento de las importaciones haya resultado de una "evolución imprevista de las circunstancias", y no que todas las circunstancias hayan tenido que poder ser previstas o esperadas. En el caso presente, el aumento de las importaciones de carne de cordero debe haber sido el resultado de una "evolución imprevista de las circunstancias" después de que la concesión se haya *otorgado*, es decir, después de que el Miembro se haya obligado a la concesión, lo que ha sucedido en la fecha de entrada en vigor de la misma.

Cuando no sucede así, un Miembro no puede adoptar una medida de salvaguardia de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. Esto se funda en el carácter extraordinario de la medida de salvaguardia.

Por último, la argumentación de Australia no consistía simplemente en que no había habido una "evolución imprevista de las circunstancias", sino también en el requisito legal de que los Estados Unidos estaban obligados a tratar la cuestión antes de aplicar la medida, es decir, en el informe de la USITC, y sin embargo no lo hicieron. El argumento relativo a la ausencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" tiene un carácter subsidiario.

2. Al parecer alegan ustedes que la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX es un "requisito previo" (Nueva Zelandia) o un "requisito legal" (Australia). El Órgano de Apelación declaró expresamente en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* que la "evolución imprevista de las circunstancias" no es una "condición independiente" para la aplicación de una medida de salvaguardia, sino que constituye una "circunstancia" cuya existencia "se debe demostrar como cuestión de hecho". Al alegar que se trata de un "requisito previo" o un "requisito legal", ¿no alegan ustedes en realidad que la "evolución imprevista de las circunstancias" constituye una "condición"? ¿Cómo definirían ustedes la diferencia, si existiese, entre una "condición legal" y una "circunstancia fáctica"?

Respuesta 2

El argumento de Australia consistía en que, como la existencia de las circunstancias debe demostrarse "como una cuestión de hecho"[1], se trata de una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" que debe ser tratada, en este caso, por la USITC en su informe. La finalidad de un acuerdo procesal es que el Miembro se cerciore de que se cumplen los requisitos para la adopción de una medida antes de adoptarla.

Si la "evolución imprevista de las circunstancias" debe demostrarse como una cuestión de hecho, esta demostración debe producirse en algún momento determinado. Los dos momentos obvios (en este caso) son el informe de la USITC y un examen *ex post facto* de las circunstancias realizado durante el procedimiento ante un grupo especial en el que se analice el expediente de la USITC mediante un examen *de novo*. El argumento de Australia consiste en que ésta es una de las cuestiones pertinentes que se debían abordar en el informe de la USITC.

Con respecto a la pregunta del Grupo Especial sobre la distinción entre "condición legal" y "circunstancia fáctica", Australia interpreta que el Órgano de Apelación[2] contrapone las tres "*condiciones independientes*" [*subrayado añadido*] subsiguientes establecidas en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y una "circunstancia" cuya existencia debe demostrarse como una cuestión de hecho. Esto no disminuye el *requisito legal* de demostrar la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" como cuestión de hecho.

3. Parecen ustedes también alegar que debe haber una "constatación" expresa de la "evolución imprevista de las circunstancias", manifestada de forma explícita, en un informe relativo a una investigación. Si ésta es su posición, ¿en qué disposición del tratado basan ustedes esta afirmación, teniendo en cuenta particularmente la cita precedente del Órgano de Apelación? Si la "existencia" de la "evolución imprevista de las circunstancias" se puede discernir en el informe de la autoridad competente, aunque no se utilicen en el informe estos términos precisos, ¿por qué no se cumpliría este elemento del artículo XIX?

Respuesta 3

Esta cuestión se trata también en la respuesta a la pregunta precedente. El Órgano de Apelación consideró que la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" debe demostrarse como una cuestión de hecho. *Demostrar* significa en este contexto:

> "establecer mediante un argumento o razonamiento lógico, o mediante pruebas prácticas; probar sin lugar a dudas, probar la existencia o la realidad de".[3]

En cambio, *discernir* en este contexto significa:

> "entender mediante un examen".[4]

---

[1] Por ejemplo, párrafo 85 del Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* (WT/DS98/AB/R).

[2] Por ejemplo, también en el párrafo 85 del Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* (WT/DS98/AB/R).

[3] New Shorter Oxford English Dictionary, edición en CD, enero de 1997 (NSOED).

[4] NSOED.

Por lo tanto, para cumplir la constatación del Órgano de Apelación, no bastaría simplemente con permitir que la existencia de las circunstancias sea discernida en el informe de la USITC por un grupo especial en una diferencia.

Además, los Estados Unidos tenían la obligación de cumplir sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, el principio *pacta sunt servanda*.[5] En lo que respecta a la "evolución imprevista de las circunstancias", un Miembro sólo puede cumplir estas obligaciones mediante una determinación realizada antes de aplicar la medida. A menos que los Estados Unidos hubieran demostrado esto antes de aplicar la medida, no podían haber sabido que dicha medida se ajustaba a sus obligaciones en el marco de la OMC. La demostración de la existencia de las circunstancias es una cuestión pertinente de hecho y de derecho. Por lo tanto, debe figurar en el informe de la autoridad competente.

Además, el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 expresa:

> "Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias [...] el Miembro podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión."

Esto supone que el Miembro sólo "podrá" imponer una medida si se ha demostrado la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias", es decir, que la demostración debe ocurrir con anterioridad.

Por último, está implícito en las constataciones formuladas por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*[6] que la *demostración* de la "evolución imprevista de las circunstancias" realizada como parte de una investigación llevada a cabo por la autoridad competente es un requisito legal en virtud de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Después de basar en otros fundamentos su decisión definitiva en dicho asunto, el Órgano de Apelación consideró innecesario seguir analizando "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". [*Cursivas añadidas.*] Por lo tanto, si bien el Órgano de Apelación consideró que no era necesario completar su análisis, estimó que la cuestión suponía que se debía realizar una demostración durante la propia investigación, es decir, en este caso en el informe de la USITC.

4. Al parecer, centran ustedes sus argumentos relativos a la evolución imprevista de las circunstancias en la afirmación de que el aumento de las importaciones, en sí mismo, debe ser el resultado de una "evolución imprevista de las circunstancias" y a su vez debe causar o amenazar causar un daño grave, para que una medida de salvaguardia sea admisible. Sin embargo, el texto pertinente del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 parece ser más amplio, ya que se refiere a las importaciones que "han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales" que resultan en parte de la evolución imprevista de las circunstancias. El Órgano de Apelación, en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, también hizo referencia al "aumento de las importaciones" y a la expresión "en condiciones tales" en su examen de la evolución imprevista de las circunstancias. Por lo tanto, el texto del párrafo 1 del

[5] Los tratados deben cumplirse de buena fe, según se ha codificado en el artículo 26 de la Convención de Viena.

[6] WT/DS121/AB/R.

artículo XIX podría significar que, en un caso dado, la "evolución imprevista de las circunstancias" se refiere a las "condiciones" en las que el aumento de las importaciones compite en el mercado del país importador, y no únicamente a su cantidad. En tal caso, esta modificación "imprevista" de las condiciones de la competencia (más que algún otro factor imprevisto que ocasiona un aumento de las importaciones) podría ser la razón de que el aumento de las importaciones cause o amenace causar un daño grave. Sírvanse formular sus observaciones.

Respuesta 4

En el asunto *Sombreros de fieltro*[7], en el párrafo 4 el Grupo de Trabajo acordó que debía cumplirse una de las tres series de condiciones siguientes:

> "*a)* Que las importaciones del producto de que se tratara hubiesen evolucionado de una manera normal, es decir:
>
> i) que hubiesen aumentado las cantidades importadas;
>
> ii) que el aumento de las importaciones fuese consecuencia de una evolución imprevista de las circunstancias y se hubiese producido por efecto de la concesión arancelaria; y
>
> iii) que las importaciones entraran en cantidades y en condiciones tales que causaran o amenazaran causar un perjuicio grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores."

En el párrafo 98 del Informe el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* se expresó lo siguiente:

> "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 "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 [...]"."

Esto confirma que el Órgano de Apelación consideró que tenía que haber una demostración en la investigación con respecto al "aumento de las importaciones". Además, supone también claramente que el Órgano de Apelación consideró que la demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" era necesaria para cumplir lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994.

Australia se ha centrado en el requisito de que las autoridades estadounidenses tenían que demostrar en su investigación que en este caso el aumento de las importaciones se había 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 [...]".

[7] GATT/CP/106, 27 de marzo de 1951.

El artículo XIX del GATT de 1994 dice: "han aumentado en tal cantidad *y* se realizan en condiciones tales [...]". [*Cursivas añadidas*.] Si la palabra "y" se pudiera interpretar como "o", es decir, que la expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" no se vincularía necesariamente con la expresión "han aumentado en tal cantidad", entonces se autorizaría el recurso al artículo XIX incluso si no hubiera un aumento de las importaciones, contrariamente a la interpretación realizada en el marco del GATT de 1947.

Es difícil imaginar qué "modificación de las condiciones de la competencia" podría cumplir el requisito de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" a fin de cumplir lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994. Esto tendría que examinarse caso por caso.

Australia sostiene que esto ciertamente no se aplica en el caso planteado ante este Grupo Especial. Si bien las importaciones de algunos cortes pueden haber aumentado más que otras, esto no representa ninguna modificación de las "condiciones de la competencia" que la que existiría en cualquier aumento de las importaciones. Permitir que esto sea una "demostración" de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" significaría decir que todo aumento de las importaciones constituye tal "evolución imprevista de las circunstancias" y esto significaría excluir este requisito de la OMC.

¿Es la definición de "rama de producción nacional" utilizada en la investigación llevada a cabo por la USITC compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

5. La USITC observó la existencia de cierta integración vertical y propiedad común entre las empresas que realizaban actividades en los segmentos de cría, engorde, matadero y despiece de la rama de producción. Australia y Nueva Zelandia no impugnan ese hecho en sí mismo, pero alegan que existen pocos ejemplos de este tipo en la rama de producción estadounidense. En la práctica del sistema de solución de diferencias de la OMC (por ejemplo, en el asunto *CE - Bananos III*), se ha considerado que las empresas integradas verticalmente son posibles proveedores de servicios de distribución similares. Por la misma razón, toda empresa dedicada a la cría o el engorde de corderos vivos podría al mismo tiempo, real o potencialmente, dedicarse a actividades de matadero o despiece. ¿Sobre qué base se podría excluir a estos posibles productores de carne de cordero de la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores?

Respuesta 5

En lo que respecta a la observación formulada por el Grupo Especial, Australia impugna toda sugerencia de los Estados Unidos en el sentido de que existe un alto grado de integración vertical en los cuatro segmentos de la rama de producción y asimismo toda alegación de que las actividades no se pueden separar. Los Estados Unidos no han aportado prueba alguna de que la "integración vertical" fuera una cuestión que afectara a la capacidad de la USITC para evaluar la información financiera a fin de determinar si los productores reales experimentaban o iban a experimentar de forma inminente un daño grave. En rigor, todas las pruebas contenidas en el informe de la USITC demuestran que la "integración vertical" es muy limitada. Prácticamente ninguno, o quizá ninguno de los 70.000 criadores forma parte de una actividad integrada verticalmente a la fase de los mataderos y/o plantas de despiece. Si la "integración vertical" hubiese sido una cuestión importante, cabría haber esperado que esas empresas ocuparan un lugar importante en la selección de empresas realizada por la USITC. Sin embargo, lo que vemos es que de 49 empresas de criadores y criadores/ establecimientos de engorde que facilitaron información financiera como criadores, 42 no estaban ni siquiera integradas con actividades de engorde y mucho menos con actividades de mataderos y/o plantas de despiece. Aunque el informe de la USITC dice en la página II-12 que "algunos criadores se

dedican a más de una actividad de producción de cordero, ya que engordan y a veces sacrifican sus corderos", la conclusión que puede extraerse es que no están integrados en mataderos o plantas de despiece como actividades comerciales sustanciales (a pesar de lo que se sugiere en el párrafo 66 de la primera comunicación de los Estados Unidos). Si tales operaciones se consideran como parte de los segmentos de mataderos y/o plantas de despiece de la rama de producción, entonces las actividades de mataderos/plantas de despiece de esas firmas debían haber estado incluidas en la encuesta de cuestionarios de la USITC, lo que al parecer no ha sucedido. Además, el hecho de que algunos mataderos pudieran realizar operaciones de engorde y de que otros establecimientos de engorde pudieran realizar actividades de cría no justifica que se incluyan tales establecimientos de engorde en la "rama de producción nacional", y mucho menos los criadores independientes.

Con respecto a la analogía sugerida con el asunto *Bananos II*[8], la definición de "rama de producción nacional" contenida en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere al "conjunto de los productores". No habla de productores "potenciales", sino únicamente de los productores reales. Este asunto se refiere a los productores reales de carne de cordero y se trata de dilucidar si el daño grave causado por el aumento de las importaciones fue claramente inminente para el conjunto de esos productores. Una empresa que no produce carne de cordero, o incluso una que ya no produce carne de cordero, no puede ser amenazada por el daño grave causado por el aumento de las importaciones de carne de cordero. El Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC contienen definiciones del daño que incluyen el "retraso importante en la creación de una rama de producción". Sin embargo, esto no se aplica al Acuerdo sobre Salvaguardias. En lo que respecta a esta diferencia, no se discute que la "rama de producción nacional" existe; la diferencia de opiniones se refiere al verdadero alcance de esa rama de producción.

En el asunto *Bananos III*, el Órgano de Apelación expresó en el párrafo 227 del documento WT/DS27/AB/R:

> "A nuestro juicio, incluso si está integrada verticalmente, e incluso si desempeña otras funciones relacionadas con la producción, importación, distribución y elaboración de un producto, en la medida en que también suministre 'servicios comerciales al por mayor' y, en consecuencia, resulte afectada en cuanto ejerce esa actividad por determinada medida de un Miembro al suministrar esos 'servicios comerciales al por mayor', es un proveedor de servicios comprendido en el ámbito del AGCS."

Supongamos por analogía que hubiera una empresa integrada verticalmente desde las actividades de cría hasta las de despiece. La parte de la empresa que producía y proveía corderos para el engorde podía posiblemente vender esos corderos a un corral de engorde exterior. Hubiese participado en la venta, pero no habría vendido el mismo producto que la parte de la empresa que realizaba actividades de despiece. Esa parte de la empresa dedicada a la cría hubiera seguido realizando las mismas actividades como establecimiento de cría independiente y no produciría canales ni cortes de carne de cordero primarios ni subprimarios, pero "ejercería" la actividad de producir corderos destinados al engorde. Una empresa comercial podría comprar a los criadores corderos para engorde y venderlos a corrales de engorde. Esa empresa participaría en el mismo servicio potencial, pero no produciría corderos para engorde como producto, y mucho menos produciría cortes subprimarios de carne de cordero.

[8] WT/DS27/R/USA.

Por otra parte, para que un criador participe en el negocio de mataderos o de plantas de despiece, es decir, para que "ejerza" la actividad de producir canales o cortes, se requiere una inversión considerable. No es algo que pueda hacerse así como así. Si lo hace, entonces produciría carne de cordero, pero hasta entonces no. De modo análogo, cualquier empresa puede convertirse en un matadero o en un establecimiento de despiece. En particular, cualquier matadero o establecimiento de despiece de carne distinta de la de cordero podría entrar a formar parte de la rama de producción. Pero esto no guarda relación con la cuestión de si tales empresas son ya parte de la "rama de producción nacional" a los efectos de la presente diferencia y si era inminente que experimentaran un daño grave causado por el aumento de las importaciones de carne de cordero.

6. Supongamos una situación de mercado en la que virtualmente todo el valor del producto final se añade mediante materias primas y productos intermedios y en la que el segmento de la rama de producción que elabora el producto final está muy concentrado y tiene el poder de mercado de "trasladar hacia atrás" virtualmente todo el daño causado por las importaciones de los productos finales similares o directamente competidores, a los productores de esas materias primas o productos intermedios. En tal situación, ¿por qué no se debería incluir a todos esos productores en la rama de producción nacional? En su opinión, en ausencia de un daño grave experimentado por la rama de producción nacional que produce el producto final debido al efecto de "traslado hacia atrás", ¿sería simplemente imposible en la práctica imponer medidas de salvaguardia a los productos finales similares o directamente competidores de origen extranjero? ¿De qué modo trataría Australia o Nueva Zelandia esa situación en el marco de sus procedimientos nacionales en materia de salvaguardias? Sírvanse explicarlo detalladamente.

Respuesta 6

El Acuerdo sobre Salvaguardias define concretamente la rama de producción pertinente como el conjunto de los productores de los "productos similares o directamente competidores" del producto objeto de la investigación. Nada en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a la cuestión de la posibilidad de "trasladar hacia atrás" el daño en algún sentido de las plantas de despiece a los criadores, y tampoco hace referencia a ello el sentido corriente de la palabra "productor".

Además, el caso hipotético planteado por el Grupo Especial parecería no guardar relación con la diferencia planteada en el caso presente. Como observó el Grupo Especial en la pregunta 10, los Estados Unidos han afirmado que podrían haber llegado a la misma determinación de la existencia de daño si hubiesen limitado la "rama de producción nacional" a los mataderos y las plantas de despiece. Por lo tanto, los Estados Unidos no alegan que los mataderos y las plantas de despiece no experimentaron daño y que como consecuencia de ello se deben incluir los criadores y los establecimientos de engorde en la "rama de producción nacional".

La USITC determinó la "rama de producción nacional" basándose en el "producto similar" porque había productores del "producto similar", que en este caso era la carne de cordero nacional. Por lo tanto, la determinación de la "rama de producción nacional" se debía llevar a cabo basándose en quién producía la "carne de cordero nacional".[9] Las constataciones sobre la existencia de daño, con inclusión de la relación de causalidad, sólo pueden realizarse en el contexto de la decisión relativa a la "rama de producción nacional". La "rama de producción nacional" no puede determinarse sobre la base de qué conjunto de empresas permitirá obtener una constatación positiva de la existencia de daño y qué otro conjunto dará lugar a una constatación negativa; esto daría lugar a un enfoque "à la carte" con respecto al Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que socavaría sus disciplinas.

[9] Hipotéticamente, si la USITC se hubiese referido a los "productos directamente competitivos", su tarea hubiera consistido en decidir cuáles eran estos productos y quiénes los producían.

El procedimiento australiano en materia de salvaguardias se expone en el documento G/SG/N/1/AUS/2, y recoge el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Incumbe a la autoridad competente designada (la Comisión de Productividad) interpretar este procedimiento en cada caso, y corresponde después al Gobierno decidir si la imposición de una medida basada en el informe de la Comisión de Productividad sería compatible con las obligaciones de Australia en el marco de la OMC. Australia no ha aplicado ninguna medida de salvaguardia al amparo del artículo XIX desde 1983 y no ha aplicado ninguna medida al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

¿Ha demostrado la USITC que existió una "amenaza de daño grave" debida al "aumento de las importaciones"?

7. ¿Podrían ustedes determinar cómo se debería llevar a cabo un análisis prospectivo de los factores de daño a fin de evaluar la existencia de una "amenaza de daño grave"? ¿En qué condiciones considerarían ustedes que las proyecciones de la evolución de los factores de daño en el futuro próximo son una base suficiente para un análisis de la amenaza de daño? ¿Cuáles son, a su juicio, los defectos del método empleado por los Estados Unidos para formular tales proyecciones en este caso? ¿Considerarían ustedes que determinados factores de daño son más importantes que otros para el análisis de la "amenaza"? En caso afirmativo, ¿cuáles son? ¿De qué modo tal análisis "prospectivo" sobre acontecimientos futuros en los diversos factores de daño serían otra cosa que "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas"?

Respuesta 7

El apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la determinación de "amenaza de daño grave" se base en pruebas que demuestren la "clara inminencia" de un daño grave. Cuando no se determina la existencia de un daño grave por falta de pruebas, un análisis basado en los hechos debe demostrar que la situación de la rama de producción nacional se modificará acusadamente y que tal modificación es inminente. (En el caso planteado ante el Grupo Especial, se constató que no se experimentaba un daño grave.) No basta con utilizar un análisis estático que no respalda una determinación de daño grave y simplemente basar la determinación sobre la existencia de amenaza de daño grave en:

> "Dadas las disminuciones registradas durante el período objeto de investigación en la participación en el mercado, producción, envíos, rentabilidad y precios de la rama de producción nacional, entre otras dificultades que ésta experimenta, llegamos a la conclusión de que la rama de producción nacional está amenazada por un daño grave inminente."[10]

El período objeto de investigación se extendió desde 1993 hasta septiembre de 1998. Estas conclusiones se basaron en un conjunto de datos insuficiente, que llegaban hasta septiembre de 1998 en el caso de algunas empresas incluidas en la "rama de producción nacional" y sólo hasta 1997 en el caso de otras. En el informe de la USITC no existe ningún análisis acerca del modo en que "las disminuciones" y "otras dificultades" producidas durante el período objeto de investigación demostraban que el daño grave era claramente inminente en febrero de 1999, y mucho menos aún en julio de 1999, cuando se tomó la decisión de adoptar la medida.

Si las empresas incluidas en la "rama de producción nacional" no están en condiciones de presentar hechos prospectivos que permitan realizar una evaluación a fin de determinar que el daño grave ocurrirá de manera inminente, entonces no puede aplicarse una medida de salvaguardia. Como

[10] Informe de la USITC, página I-21.

una medida sólo puede aplicarse si existe la *clara inminencia* de un daño grave, no se trata de una cuestión de previsiones a largo plazo y ni siquiera de medio plazo.

Las medidas basadas únicamente en la amenaza de daño grave son lógicamente poco frecuentes. Dado que en virtud del artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias se pueden adoptar medidas rápidamente cuando surgen circunstancias críticas, la justificación de la adopción de medidas basadas en la "amenaza de daño grave" resulta limitada. Tales medidas sólo pueden adoptarse cuando un Miembro posea pruebas suficientes para determinar que el daño grave *es inminente*. El Acuerdo sobre Salvaguardias no prevé la adopción de medidas basadas en la "amenaza de daño grave" con carácter precautorio, ni como premio de consolación cuando una investigación no logra demostrar la existencia de un daño grave efectivo.

8. Sírvanse aclarar el argumento que figura en el párrafo 13 de la declaración oral de Nueva Zelandia y el párrafo 37 de la declaración oral de Australia (y los argumentos similares contenidos en sus primeras comunicaciones escritas). En particular, parecen ustedes alegar que la rama de producción estadounidense se encuentra en una fase de debilitamiento a largo plazo debido a la reducción del consumo, ya que la demanda de carne de cordero ha disminuido como consecuencia de la modificación del gusto de los consumidores (es decir, que la oferta estadounidense era considerablemente superior a la demanda) y que la razón del aumento de las importaciones fue que cubrían una demanda que no estaba siendo cubierta por la oferta nacional (es decir, que la oferta estadounidense era considerablemente inferior a la demanda). ¿Es ésta una interpretación correcta de su argumento? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 8

Sin perjuicio de que el consumo total de carne de cordero en los Estados Unidos se esté reduciendo, la oferta estadounidense es insuficiente para satisfacer la demanda del país. En consecuencia, existe una brecha entre la oferta y la demanda internas, que es cubierta por las importaciones. El hecho de que esta brecha esté aumentando (es decir, que se requiere un incremento de las importaciones para cubrir la demanda) se debe a que la oferta estadounidense se reduce a un ritmo más rápido que la demanda interna. En la medida en que la oferta se contraiga más rápidamente que la demanda, las importaciones aumentarán. Esto no significa que las importaciones estén desplazando a la producción estadounidense. En realidad, ocurre lo contrario, ya que a medida que la oferta estadounidense se reduce, ello crea una demanda de importaciones.

En lo que respecta a la oferta, la producción estadounidense de carne de cordero ha disminuido continuadamente porque el segmento de la rama de producción constituido por los criadores no es eficiente, ya que tiene costos elevados y bajos ingresos y, en consecuencia, una inversión reducida en comparación con otros sistemas de producción agropecuaria de los Estados Unidos. Como resultado de ello, los recursos productivos se siguen desplazando a otros usos que ofrecen mayores ingresos, especialmente la producción de carne vacuna. Esa tendencia es dominante en el segmento de los criadores y reduce la producción, a pesar de los elevados precios de los corderos y de la carne de cordero en relación con otras carnes rojas comercializadas en los Estados Unidos. Esto ha sido así durante varios decenios.

Como la producción de corderos se reduce, el consumo de carne de cordero a su vez también disminuye. La existencia de ingresos muy elevados y crecientes en los Estados Unidos, la marcada preferencia por la carne de cordero por parte de muchos grupos étnicos y el aumento del número de esos grupos étnicos en los Estados Unidos no han beneficiado a la carne de cordero en los Estados Unidos a nivel minorista. La disminución de la disponibilidad del producto limita la capacidad de los comerciantes minoristas para fomentar el consumo de la carne de cordero, mantiene los precios por encima de los de otras carnes y reduce las posibilidades de que la carne de cordero compita con otras

carnes en el mercado minorista. En rigor, el total del consumo de carnes rojas sigue incrementándose mientras que el consumo de la carne de cordero se reduce a medida que la producción estadounidense sigue descendiendo.

Si bien tanto la producción como el consumo estadounidenses de carne de cordero se reducían, los datos correspondientes a 1993-97 que figuran en el gráfico 3 de la primera comunicación escrita de Australia (página 40)[11] muestran que las importaciones no estaban desplazando al producto nacional en el período objeto de investigación. En realidad, las importaciones no pudieron estabilizar los suministros.

La USITC se centró ampliamente en el aumento de las importaciones de 1998, pero la tendencia de las importaciones durante ese período de poco sirve para refutar el hecho de que las importaciones no estaban desplazando a la producción nacional. Concretamente, cuando la oferta nacional dejó de reducirse en 1998, la tasa de aumento de las importaciones disminuyó, reflejando el ligero incremento de la oferta interna. No obstante, al mismo tiempo se registró un aumento del consumo interno, lo que explica el aumento de las importaciones en el período considerado de 1998.

En lo que respecta a la demanda, el sector desaprovechó las posibilidades del mercado al ofrecer corderos pesados que resultaban antieconómicos, y tampoco logró desarrollar ningún mercado para la restauración rápida, a diferencia de su eficaz promoción de la carne vacuna y de aves de corral, y no trabajó eficazmente con los minoristas para fomentar la carne de cordero o para hacerla atractiva a nuevos clientes.

Por consiguiente, es una combinación de hechos relativos a la oferta y la demanda internas lo que causa problemas crónicos para todos los segmentos de la rama de producción, y no la competencia de las importaciones.

9. ¿Qué datos concretos del informe de la USITC demuestran que los efectos de la eliminación de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana no habían terminado en 1996?

Respuesta 9

El argumento de Australia no se basa únicamente en las constataciones del informe de la USITC, ya que existe una diferencia de opiniones acerca de cuáles son sus consecuencias, como se desprende, por ejemplo de las páginas II-78 y 79. Australia sostiene que el informe de la USITC valora insuficientemente las repercusiones de la supresión de las subvenciones.

Por lo tanto, la preocupación de Australia con respecto a la consideración de las subvenciones no se refiere únicamente a la desestabilización del mercado, sino a la errónea comparación que se hace del informe de la USITC entre los distintos períodos. Si bien los últimos pagos se efectuaron en 1996, un análisis comparativo exige que las consecuencias de la eliminación de las subvenciones se tengan en cuenta al examinar otros factores.

Las repercusiones de la expiración de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana aparecen a lo largo de todo el informe de la USITC.

[11] También en la Prueba documental Nº 10, volumen 1, Prueba documental Nº 28 de Australia.

En lo que respecta a la cuestión de la comparación, como se demuestra en el cuadro que figura en la primera comunicación de Australia[12], basado en datos contenidos en el informe de la USITC, toda reducción de la rentabilidad aparente de los criadores se debió enteramente a la eliminación de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana. De modo análogo, en la página II-78 del informe de la USITC se estima que los productores de lana estadounidenses hubieran recibido 60 millones de dólares EE.UU. si la eliminación gradual de las subvenciones no hubiera tenido lugar (presumiblemente durante el período objeto de investigación).

El examen que figura en las páginas II-78 y 79 (último párrafo y primeros tres párrafos completos, respectivamente) expone opiniones (divergentes) sobre las repercusiones de la expiración del programa de subvenciones.

En el último párrafo de la página I-24, que se prolonga en la página I-25 del informe de la USITC, se reconoce que las repercusiones han proseguido más allá de 1997.

Hay otras referencias a la Ley Nacional de la Lana en el último párrafo de la página I-17, el segundo apartado de la página I-30 y el segundo párrafo final de la página 31.

10. Los Estados Unidos han alegado que incluso si la definición de la rama de producción nacional abarcara únicamente a los mataderos, los mataderos/plantas de despiece y las plantas de despiece, la investigación hubiera dado lugar a una determinación de que la medida de salvaguardia era necesaria para prevenir una "amenaza de daño grave" y para facilitar el reajuste. ¿Basándose en qué elementos concretos del informe de la USITC consideran ustedes que esta alegación carece de fundamento?

Respuesta 10

Existe la cuestión jurídica fundamental de si los Estados Unidos sólo pueden aplicar una medida tras una constatación válida de la existencia de daño realizada por su autoridad competente, o si pueden redactar nuevamente con posterioridad una constatación que carece de validez a fin de convalidar medidas aplicadas con arreglo a una constatación carente de validez. El informe de la USITC se basa en una particular definición de la "rama de producción nacional". Si esta definición es errónea, la investigación y la determinación también lo son y ese error no puede subsanarse.

En realidad, los Estados Unidos reconocen en el párrafo 123 de su primera comunicación que la USITC no ha formulado una determinación basándose en una definición de la "rama de producción nacional" distinta de su errónea definición:

> "Si bien la USITC recopiló datos acerca de los diversos factores económicos en cada uno de los cuatro sectores de la rama de producción, no hizo, ni estaba obligada a hacer, determinaciones por separado de daños a cada uno de esos sectores."

Al no haber la USITC formulado una determinación basada en una definición correcta de la "rama de producción nacional", para que el Grupo Especial pudiera confirmar la aplicación de medidas sobre la base de una definición de la "rama de producción nacional", tendría que determinar que las constancias del expediente permiten tal determinación y debería realizar una investigación *de novo* basándose en el expediente de la USITC. La función del Grupo Especial consiste en determinar si la aplicación de las medidas es compatible con las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y no en realizar una investigación *de novo* para determinar si la aplicación de las

[12] Después del párrafo 153.

medidas *podrían haber sido compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias* en el caso de que la determinación en que se asienta se hubiera formulado de manera compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

El análisis de la relación de causalidad también es fundamentalmente diferente según sea la definición de la "rama de producción nacional". La situación de los criadores y los establecimientos de engorde no forma parte del análisis de la existencia de daño sino del análisis de los factores que causan daño a los mataderos y los establecimientos de despiece. El informe de la USITC no intenta abordar esta cuestión ni menciona constancias del expediente en que se aborde tal cuestión.

Por consiguiente, Australia sostiene que los Estados Unidos no pueden subsanar la incorrecta definición de la "rama de producción nacional" redactando nuevamente el informe de la USITC.

No obstante ello, Australia formula subsidiariamente las observaciones siguientes.

En lo que respecta a los mataderos y las plantas de despiece, aparte de la producción y los envíos de carne de cordero, la investigación del informe de la USITC se basó fundamentalmente en su encuesta mediante cuestionarios. La muestra de empresas utilizada por la USITC carece de toda base estadística y cualquier conclusión extraída de ella es especulativa y, por tanto, no cumple los requisitos del apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De modo análogo, debido a la calidad de los datos, el análisis de los factores es insuficiente y, por tanto, tampoco se cumple lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Aunque los errores relativos a los mataderos y las plantas de despiece se exponen también en el contexto de la primera comunicación de Australia, resultan pertinentes las observaciones siguientes.

Los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos mostraban un incremento en los envíos de enero-septiembre de 1998 en comparación con los de enero-septiembre de 1997.[13] Los datos de la USITC muestran que la producción de los mataderos registró fluctuaciones durante el período objeto de investigación, mientras que los datos correspondientes a las plantas de despiece presentaban una tendencia al alza durante el mismo período.[14]

Además, la capacidad de los mataderos aumentó durante la última parte del período objeto de investigación, lo que fue una causa importante de la reducción de la utilización de la capacidad. La capacidad de las plantas de despiece se incrementó considerablemente durante el período objeto de investigación y esto, *y no las importaciones*, fue la causa del descenso de la utilización de la capacidad.[15]

Tanto en el caso de los mataderos como en el de las plantas de despiece, la productividad se mantuvo constante durante el período objeto de investigación.[16]

Los Estados Unidos no recopilaron datos sobre el empleo con respecto a los mataderos y las plantas de despiece, con lo que se infringió lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[13] Tercer párrafo completo de la página I-18 del informe de la USITC.

[14] Nota de pie de página 78, páginas I-18 y 19 del informe de la USITC.

[15] Véase el segundo párrafo completo, página I-20 del informe de la USITC.

[16] Véase el tercer párrafo completo, página I-20, del informe de la USITC.

En el informe público de la USITC no se señala ninguna información sobre los beneficios y pérdidas de los mataderos y las plantas de despiece, lo que aparentemente infringe lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Los mismos argumentos expresados por Australia se aplican también al hecho de que en el informe de la USITC no se demuestra que el daño grave fuera claramente inminente. De modo análogo, se plantea el mismo problema del carácter anecdótico de la información.

Además, en el informe de la USITC se describe así su constatación sobre la existencia de daño (nota de pie de página 61, página I-16):

> "Si bien constatamos que todos los sectores muestran datos concluyentes de una amenaza de daño grave, reconocemos que los efectos económicos del aumento [*no especificado*] pueden manifestarse de maneras diferentes y en momentos diferentes en los cuatro distintos sectores." [*Se ha insertado el comentario que figura en cursivas.*]

Por lo tanto, el informe de la USITC sólo constató que "todos los sectores *muestran datos concluyentes* de una amenaza de daño grave". [*Cursivas añadidas*.] El informe de la USITC también reconoció que los efectos económicos pueden manifestarse de maneras diferentes y en momentos diferentes. Nada se explica acerca de lo que esto significaría para los mataderos y las plantas de despiece. En realidad, sólo refuerza las observaciones formuladas por Australia acerca de la incompatibilidad de la definición de la "rama de producción nacional" contenida en el informe de la USITC con el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 y los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De este modo, se reconoce que la USITC no constató la clara inminencia del daño grave y no podía haber constatado la existencia de una amenaza de daño grave a su "rama de producción nacional" porque la USITC no procuró sumar sus constataciones correspondientes a los cuatro segmentos y, por tanto, no podía haber formulado una constatación sobre el conjunto de los productores.

En consecuencia, el informe de la USITC no demostró de manera compatible con el apartado b) del párrafo 1 y el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que los mataderos y las plantas de despiece se veían amenazados por un daño grave inminente.

Además, incluso si el Grupo Especial permitiese que los Estados Unidos realicen una investigación *de novo*, basándose en el informe de la USITC, sobre la cuestión de si existió una amenaza de daño grave inminente para los mataderos y las plantas de despiece, aún quedaría al margen la cuestión de la relación de causalidad. Como se observó *supra*, el análisis de la relación de causalidad es fundamentalmente diferente, según sea la definición de la "rama de producción nacional". El análisis de la relación de causalidad que figura en el informe de la USITC se refiere también a los cuatro segmentos de la rama de producción, y las afirmaciones relativas a la causa sustancial son tales que no se podrían analizar nuevamente para realizar una investigación *de novo* sobre la base del informe de la USITC. Además, se plantearía la cuestión de cuál sería el fundamento para que los Estados Unidos alegasen el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias; si la demostración se había llevado a cabo en el informe de la USITC con respecto a la definición más amplia de la "rama de producción nacional", ¿cómo esta definición podría ser válida para la definición más restringida de la "rama de producción nacional", que abarca sólo a los mataderos y las plantas de despiece?

Por consiguiente, Australia sostienen subsidiariamente que, incluso si se permitiese que los Estados Unidos trataran de subsanar su incorrecta definición de la "rama de producción nacional" mediante un nuevo examen del informe de la USITC, de todos modos no cumpliría los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.

11. ¿En qué declaración o declaraciones del informe de la USITC basan ustedes el argumento de que la USITC formuló una "constatación" de que no existía un daño grave?

Respuesta 11

> Por ejemplo, el primer párrafo de la página I-29 dice lo siguiente:
>
> "la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no experimenta actualmente un daño grave, sino que sufre la amenaza de daño grave".

Aparte de la cita mencionada, el informe de la USITC trata de determinar si el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la "rama de producción nacional". Con este fin, examina en primer lugar si la "rama de producción nacional" experimenta un daño grave o si sufre la amenaza de un daño grave. Si en esta primera fase sólo constata la existencia de una amenaza de daño, en el análisis de la relación de causalidad se ve limitado al examen de la amenaza. Por lo tanto, resulta lógico que una constatación de la existencia sólo de una amenaza de daño en la primera fase del informe de la USITC significa que no había un daño grave efectivo.

¿Es la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones fue una "causa sustancial" de amenaza de daño grave compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

13. Tomamos nota de los argumentos de Nueva Zelandia: i) de que si hubiera tres causas iguales de amenaza de daño grave, una de las cuales fuera la de las importaciones, éstas serían una "causa menor" de la amenaza de daño grave (párrafo 51 de la declaración oral de Nueva Zelandia), y ii) de que una determinación de que la amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones cuando en realidad no *todo* ese daño ha sido causado por el aumento de las importaciones equivale a culpar al aumento de las importaciones de los daños causados por otros factores (párrafo 57 de la declaración oral de Nueva Zelandia).

> **b) Para Australia: ¿Sostiene Australia la tesis de que las importaciones deben ser la única causa del daño grave o la amenaza de daño grave para que una medida de salvaguardia sea admisible? En caso afirmativo, ¿cómo concilian ustedes esta tesis con la referencia que figura en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 a los factores distintos del aumento de las importaciones que causan daño "al mismo tiempo"? Si esto no representa un entendimiento correcto de su argumento, sírvanse explicarlo.**

Respuesta 13

En virtud del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, para aplicar una medida se debe demostrar que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave a la "rama de producción nacional". Si el aumento de las importaciones sólo causa o amenaza causar un nivel de daño menor[17], no se cumplen los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[17] Como, por ejemplo, sólo un "daño importante" en el sentido del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

El apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias refuerza el requisito de que una medida no puede aplicarse cuando una rama de producción nacional experimenta un daño grave pero una parte de ese daño se debe a factores distintos de las importaciones. La última frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice lo siguiente:

> "Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que *al mismo tiempo* causen *daño* a la rama de producción nacional, este *daño* no se atribuirá al aumento de las importaciones." [*Cursivas añadidas*.]

Este texto establece que si las importaciones y otros factores se combinan para causar un daño grave o una amenaza de daño grave, ese incremento del daño causado por los otros factores no puede incluirse en el análisis de si las importaciones causan un daño grave. Al hacer referencia al "daño" y no al "daño grave", el texto refuerza el criterio de que, para determinar la existencia de daño grave, se debe excluir *todo* efecto coadyuvante producido por factores distintos de las importaciones que influyen en el daño causado a la situación de la "rama de producción nacional", en la medida en que sus efectos sobre la rama de producción nacional sean simultáneos (es decir, "al mismo tiempo") con los efectos de las importaciones. Una vez que se excluye *todo* el daño atribuible a otros factores, si el daño causado por las importaciones no es grave, las medidas no se pueden aplicar.

14. En una situación hipotética en la que el aumento de las importaciones fuera una de tres causas iguales de daño grave, ¿consideran ustedes que esto significaría por definición que una medida de salvaguardia no podría aplicarse? ¿Qué sucedería si pudiera demostrarse que la parte de daño atribuible al aumento de las importaciones podría considerarse por sí mismo un "daño grave" (es decir, que la totalidad del daño experimentado por la rama de producción superaba ampliamente el umbral de "daño grave", de modo tal que un tercio de ese nivel de daño seguía siendo "grave")?

Respuesta 14

Sírvanse ver también la respuesta a la pregunta 13.

Si el aumento de las importaciones causa un daño grave a la "rama de producción nacional" en el sentido del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se cumple entonces esa condición para la aplicación de una medida. No obstante, es improbable que se produzca la situación indicada precedentemente, especialmente en el caso de una "amenaza de daño grave".

¿Es la medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, que se diferencia de la recomendación de la USITC, compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

15. Al parecer, consideran ustedes que el párrafo 1 del artículo 5 exige que, cuando se aplica una medida, ella debe ser *la* medida menos restrictiva del comercio que prevendría o repararía el daño grave y facilitaría el reajuste. ¿Es correcta esta interpretación de su posición? En caso contrario, sírvanse explicarlo. ¿De qué manera se distribuiría, a su juicio, la carga de la prueba de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5?

Respuesta 15

En lo que respecta a la cuestión de qué es lo que exige el párrafo 1 del artículo 5, el Órgano de Apelación expresó en el párrafo 103 de su Informe en el asunto *Corea - Productos lácteos* que:

> "Por esas razones, confirmamos la constatación del Grupo Especial, recogida en el párrafo 7.101 de su informe, de que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 impone al Miembro que aplique una medida de salvaguardia la *obligación* de asegurarse de que la medida aplicada *no es más restrictiva de lo necesario* para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste." [*Cursiva añadida*.]

La tesis de Australia es que la necesidad se debe analizar en el contexto del aumento de las importaciones, no sólo porque ésa es la finalidad de la medida adoptada al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, sino también porque la medida es una medida en frontera y, por tanto, debe afectar al aumento de las importaciones.

La cuestión de la carga de la prueba depende de la obligación. Australia sostiene que los Estados Unidos estaban obligados a cerciorarse de que se cumplían las condiciones previstas en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias antes de aplicar la medida. De conformidad con el artículo 26 de la Convención de Viena, los Miembros tienen la obligación de asegurar el cumplimiento del Acuerdo sobre la OMC, con inclusión del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994. Esto sólo puede lograrse antes de la aplicación de la medida y no posteriormente, en una diferencia. Por lo tanto, los Estados Unidos debían haber adoptado una determinación formal antes del 7 de julio de 1999. Por supuesto, Australia alega asimismo que esto debería haberse notificado al Comité de Salvaguardias y se deberían haber publicado las constataciones y las conclusiones fundamentadas. Sin embargo, aun en ausencia de esto, los Estados Unidos debían haber formulado la determinación.

Si el Grupo Especial está de acuerdo en que la determinación se debería haber notificado al Comité de Salvaguardias y las constataciones y conclusiones fundamentadas se debían haber publicado, entonces los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones y la medida es incompatible, ya que los Estados Unidos reconocen no haberlo hecho.

Si, en cambio, el Grupo Especial no está de acuerdo con el último punto pero coincide en que los Estados Unidos deberían haber formulado la determinación antes de aplicar la medida, entonces Australia sostiene que los Estados Unidos de todos modos están obligados a aportar la prueba. En tal caso, la carga de la prueba se desplazaría a Australia, que debería refutar la argumentación de los Estados Unidos. Desde luego, si los Estados Unidos no pueden aportar la prueba porque ésta no existe, entonces los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones y la medida es incompatible. Si los Estados Unidos se niegan a aportar la prueba, pero rehúsan admitir que esta prueba no existe, entonces Australia sostiene que el Grupo Especial deberá sacar conclusiones desfavorables.

Como otra alternativa, incluso si el Grupo Especial llegara a la conclusión de que Australia debe establecer una presunción *prima facie* de los hechos y no que existe el requisito jurídico de que los Estados Unidos debían haber formulado la determinación antes de imponer la medida, Australia así lo ha hecho. Como Australia ha demostrado, el informe de la USITC llegó a la conclusión de que la medida debía ser menos restrictiva que la medida que se impuso. Además, el informe de la USITC constató que la "rama de producción nacional" no experimentaba un daño grave ni siquiera cuando el aumento de las importaciones alcanzó el nivel de 1998. No se dio razón alguna para limitar las importaciones a ese nivel. Además, con ese nivel de aumento de las importaciones no se experimentaba un daño grave, y menos aún causado por el aumento de las importaciones, por lo que no existe fundamento alguno para limitar esas importaciones mediante el recargo arancelario adicional de carácter punitivo. Australia estableció una presunción *prima facie* de que la medida es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, incumbe a los Estados Unidos la carga de demostrar que ha dado cumplimiento al párrafo 1 del artículo 5. Los comentarios de los Estados Unidos que figuran en su primera comunicación y en sus declaraciones en

la reunión celebrada por el Grupo Especial los días 25 y 26 de mayo de 2000 serán abordadas más detenidamente por Australia en su comunicación de réplica.

16. Dado que existe un número infinito de posibles medidas de salvaguardia que podrían aplicarse, ¿de qué manera podría un Miembro determinar de forma concluyente que la medida que ha decidido aplicar es en realidad *la única medida* menos restrictiva del comercio para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste?

Respuesta 16

No podría hacerlo. Australia no ha alegado que podría.

17. ¿Sobre qué base, concretamente, alegan ustedes que la medida aplicada por los Estados Unidos es más restrictiva que la medida recomendada por la USITC, dado que la medida recomendada tenía una duración de cuatro años y la medida aplicada tiene una duración de sólo tres años?

Respuesta 17

La medida aplicada efectivamente es más restrictiva que la recomendación de la USITC porque:

- aplica un arancel adicional a las importaciones incluidas en el contingente durante los tres años, mientras que la recomendación de la USITC preveía la aplicación del tipo consolidado;

- aplica un arancel mucho más elevado a las importaciones excluidas del contingente durante los tres años. En realidad, el tipo correspondiente al tercer año (24 por ciento) es aún más alto que el recomendado por la USITC para el primer año (20 por ciento).

Como Australia observó en el párrafo 73 de su primera declaración oral (25 de mayo de 2000), no alcanza a verse cuál es la pertinencia de la observación de los Estados Unidos acerca de la diferencia de duración en relación con la cuestión relativa a que la medida es "más restrictiva". Si los Estados Unidos hubiesen impuesto la recomendación de la USITC, podrían haberle puesto fin antes de terminado el período de cuatro años. De modo análogo, al no existir un compromiso de los Estados Unidos en el sentido de que no prorrogará la medida actual, podría prorrogarla hasta un total de ocho años. En síntesis, el período de aplicación anunciado inicialmente no determina la duración de la medida. Por ende, la diferencia de los períodos de duración de la medida recomendada y la medida aplicada no guarda relación alguna con la cuestión de si una es más restrictiva que la otra.

Además, el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias expresa que:

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

Ésta es una obligación distinta de la establecida en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, que las obligaciones relativas al "alcance" de la medida y a la "duración" de la misma constituyen obligaciones diferentes. Por lo tanto, si los Estados Unidos hubiesen impuesto la recomendación de la USITC y en su examen a mitad de período hubiesen constatado que ya no era necesario mantener la medida durante cuatro años, habrían tenido la obligación, en el marco de la OMC, de poner fin a la medida antes de transcurridos los cuatro años.

18. El párrafo 1 del artículo 5 establece que "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir [...] el daño grave y facilitar el reajuste". A fin de cumplir esta norma, ¿tiene el Miembro que impone una medida que aplicar, por ejemplo, i) una medida "eficaz", ii) la medida menos restrictiva para el comercio, iii) una medida "proporcionada", u otro tipo de medidas?

Respuesta 18

En el caso de una "amenaza de daño grave", la aplicación de una medida en frontera se centra necesariamente en el aumento de las importaciones que presuntamente van a ser la causa de un daño grave inminente. Por lo tanto, la medida sería "eficaz" en el sentido de ser *potencialmente* restrictiva con respecto al nivel previsto de aumento de las importaciones. Sin embargo, esto no significa que sería restrictiva con relación al nivel de comercio actual. Por ejemplo, si se ha determinado que las importaciones van a duplicarse inmediatamente y que todo lo que supere un aumento del 50 por ciento causaría un daño grave, las importaciones podrían limitarse a un aumento del 50 por ciento.

El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que la medida no sea más restrictiva de lo necesario. No hay una fórmula única para determinar el alcance de la medida, lo que debe hacerse caso por caso.

La medida tiene que limitarse a abordar únicamente el daño atribuido al aumento de las importaciones, y no otros factores que afecten a la "rama de producción nacional" de que se trate. Por lo tanto, la medida no puede dejar de guardar proporción con las circunstancias.

¿Es la exclusión del Canadá, México e Israel de la medida de salvaguardia compatible con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

19. A la luz de la nota interpretativa del Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC, ¿cuál es la relación entre el párrafo 2 del artículo 2 y la última frase de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por una parte, y el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994, por la otra?

Respuesta 19

La última frase de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere únicamente a la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV. Esa frase no se refiere a ningún otro párrafo del artículo XXIV y en particular no se refiere al párrafo 5 del artículo XXIV.

Con respecto a los acuerdos de libre comercio, la última frase de la nota de pie de página 1 simplemente expresa que las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias no pueden utilizarse para dilucidar si se permite la adopción de medidas al amparo del artículo XIX entre partes de un acuerdo de libre comercio que alegan cumplir la definición del apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV.[18]

Si las disposiciones de un acuerdo de libre comercio impiden que las partes adopten medidas al amparo del artículo XIX recíprocamente entre sí, la última frase de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe interpretarse en el sentido de que permite una excepción a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2, a fin de que la frase tenga algún sentido. Cualquier otra interpretación tendría el efecto de excluir esta disposición del Acuerdo sobre

[18] Estas observaciones se refieren al comercio abarcado por el acuerdo de libre comercio.

Salvaguardias, lo que es incompatible con el principio de efectividad en la interpretación de los tratados.

Supongamos, a los fines de la argumentación, que las partes de un acuerdo de libre comercio determinado pudieran aplicar el artículo XIX mutuamente entre sí y de todos modos cumplir con la definición del apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV. No hay nada en el artículo XIX ni en el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV que estipule o incluso sugiera que esto se pueda hacer salvo de manera no discriminatoria y conforme al principio NMF. Incluso si el párrafo 5 del artículo XXIV pudiera interpretarse en el sentido de que permite un trato discriminatorio en la aplicación de tal medida adoptada al amparo del artículo XIX, esto no estaría sujeto a lo dispuesto en la última frase de la nota de pie de página 1. En tal caso, habría un conflicto entre las disposiciones del GATT de 1994 y las del Acuerdo sobre Salvaguardias. Teniendo en cuenta la Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, prevalecerían las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, si la definición del acuerdo de libre comercio que figura en el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV autoriza la adopción de medidas de salvaguardia entre sus partes, tal medida debería adoptarse con carácter no discriminatorio para ser compatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Como expresó el Órgano de Apelación en el párrafo 81 del asunto *Corea - Productos lácteos*:

> "A la luz del principio de efectividad, el intérprete de un tratado está *obligado* a interpretar 'todas las disposiciones aplicables de un tratado en una forma que dé sentido a *todas* ellas, armoniosamente'." [*Se omite la nota de pie de página 43*.]

En este contexto, Australia también ha presentado argumentos en su primera comunicación, basados en el principio de paralelismo, con respecto a la incompatibilidad con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la inclusión de partes en un acuerdo de libre comercio en la evaluación del daño, junto con su exclusión discriminatoria de la aplicación de la medida.[19] Esta es la única interpretación que da sentido en una circunstancia como ésta al párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto lleva a la conclusión de que tal discriminación es incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 y, en consecuencia, la medida es incompatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[19] Véanse los párrafos 259 a 265 de la Primera comunicación de Australia.

ANEXO 1-8

SEGUNDA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA

(29 de junio de 2000)

ÍNDICE

Página

1. INTRODUCCIÓN 127

1.1 RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS 127

2. NORMA DE EXAMEN Y CARGA DE LA PRUEBA 130

2.1 NORMA DE EXAMEN 130

2.2 CARGA DE LA PRUEBA 131

3. CUESTIONES JURÍDICAS FUNDAMENTALES 132

3.1 "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" 132

3.1.1 Argumentos de Australia 132

3.1.2 Afirmaciones de los Estados Unidos 132

3.1.3 Conclusión sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" 134

3.2 PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 3 Y PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 134

3.2.1 Obligaciones de los Estados Unidos 134

3.2.2 Afirmaciones de los Estados Unidos 135

3.2.2.1 Los Estados Unidos interpretan equivocadamente que el ámbito de aplicación del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo abarca las cuestiones relativas al daño y no el alcance de la medida aplicada 135

3.2.2.2 .....La interpretación estadounidense del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias amenaza con eliminar la obligación de demostrar el cumplimiento de dicho Acuerdo 138

3.2.2.3 Los argumentos con que los Estados Unidos defienden el alcance de la medida no llegan a constituir una demostración de que ésta no era más restrictiva de lo necesario 140

3.2.2.4 ..... Afirmaciones de los Estados Unidos acerca del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias 141

3.2.3 Conclusión acerca del párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias 142

Página

3.3 "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL" 142

3.3.1 Argumento de Australia 142

3.3.2 Afirmaciones de los Estados Unidos 144

3.3.2.1 Los argumentos de los Estados Unidos acerca de la "integración vertical" no son pertinentes en este asunto y además están en contradicción con ..... el hecho de que la investigación realizada por la USITC no demostró ..... que existiera ninguna base para tratar a la "rama de producción nacional" ..... como si estuviera verticalmente integrada 144

3.3.2.2 ..... Los Estados Unidos confunden la "coincidencia de intereses económicos" con las cuestiones relacionadas con la definición de su "rama de producción nacional", que son distintas de las cuestiones relacionadas con el daño 145

3.3.2.3 Los productores y la producción 145

3.3.2.4 Al defender su proceder, los Estados Unidos dan erróneamente a entender que pueden aplicar la medida correctiva concebida para una definición de la "rama de producción nacional" a un subconjunto de empresas sin realizar una nueva investigación sobre el daño, la relación de causalidad, y la medida correctiva ... 147

3.3.2.4.1 La determinación formulada por la USITC se basa totalmente en una definición errónea de la "rama de producción nacional" 148

3.3.2.4.2 Hechos relativos a los mataderos y las plantas de despiece 148

3.3.3 Conclusión sobre la "rama de producción nacional" 149

3.4. "AMENAZA DE DAÑO GRAVE" 149

3.4.1 "Clara inminencia" 149

3.4.1.1 Las determinaciones de la existencia de una amenaza de daño grave deben basarse en la constatación de que se producirá un daño grave si no tiene lugar un cambio importante de las circunstancias 150

3.4.1.2 En el contexto de la amenaza, el daño grave debe ser inminente 150

3.4.1.3 Los Estados Unidos intentan reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "inminencia" 151

3.4.1.4 Los Estados Unidos intentan reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "amenaza de daño grave" 151

3.4.2 Examen de todos los factores pertinentes 152

3.4.2.1 Argumento de Australia 152

Página

3.4.2.2 Afirmaciones de los Estados Unidos *153*

3.4.2.2.1 Insuficiencia de los datos relativos a los criadores *153*

3.4.2.2.2 Insuficiencia de los datos relativos a los criadores/establecimientos de engorde *153*

3.4.2.2.3 Insuficiencia de los datos relativos a los mataderos y las plantas de despiece *154*

3.4.2.2.4 Número de empresas de cada segmento de la rama de producción facilitado en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial y de Australia *155*

3.4.2.2.5 Australia no indicó que la USITC debía haber "obligado" a las empresas a responder a los cuestionarios *157*

3.4.2.2.6 Incumbe al Grupo Especial evaluar la suficiencia de los datos y el examen ..... de los factores a que se hace referencia en el artículo 4 del Acuerdo ..... sobre Salvaguardias, en particular de los enumerados en el párrafo 2 a) de dicho artículo *157*

3.4.3 Relación de causalidad **159**

3.4.3.1 Argumentos de Australia *159*

3.4.3.2 Afirmaciones de los Estados Unidos *160*

3.4.3.2.1 La referencia de los Estados Unidos al Grupo Especial que se ocupó ..... del asunto del salmón de Atlántico en el marco del Código Antidumping ..... de la Ronda de Tokio, es errónea *160*

3.4.3.2.2 Los Estados Unidos intentan reescribir el informe de la USITC en lo que se refiere a la relación de causalidad *162*

3.4.4 Conclusión relativa a la "amenaza de daño grave" **163**

3.5 MANTENIMIENTO DE UN NIVEL SUSTANCIALMENTE EQUIVALENTE DE CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES 163

3.6 NO DISCRIMINACIÓN - PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ..... ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 166

3.7 LA MEDIDA INFRINGE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS UNIDOS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994 168

4. CONCLUSIÓN **168**

5. APÉNDICE A **169**

1. INTRODUCCIÓN

1. En esta segunda comunicación:

- Se refutan determinadas declaraciones y afirmaciones hechas por los Estados Unidos en su Primera comunicación, en la primera reunión sustantiva con el Grupo Especial, y en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial el 31 de mayo de 2000; y

- Se recuerdan los principales argumentos y alegaciones de Australia en este asunto.

2. También debe considerarse que se confirman aquí las demás cuestiones de derecho, de procedimiento y de hecho a que ya se ha referido Australia.

1.1 RESUMEN DE LOS ARGUMENTOS

3. En los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación resolvió expresamente que el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 implica, entre otras cosas, que se demuestre la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", como cuestión de hecho. De las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, se deduce también implícitamente que esa demostración por un Miembro debe efectuarse durante la investigación realizada por la autoridad competente de ese Miembro. En este caso, ello significa que debería haberla realizado la USITC en su informe.[1]

- En el informe de la USITC, que constituye la base sobre la que debe decidirse este asunto, no se examina en absoluto una "evolución imprevista" ni se demuestra su existencia.

- Los Estados Unidos aducen que puede apreciarse una "evolución imprevista" en el informe de la USITC, dadas las observaciones que éste contiene sobre la modificación de las proporciones de carne de cordero importada refrigerada y congelada. El argumento estadounidense induce a error y es insuficiente para probar que en el informe se demuestra positivamente la existencia de una "evolución imprevista". En realidad, en el informe de la USITC sólo se examinó la composición por productos de las importaciones -carne de cordero refrigerada y congelada- en el contexto de las posibilidades de sustitución entre la carne de cordero nacional y la importada.

- Incluso si el Grupo Especial aceptara el argumento de los Estados Unidos, según el cual la simple mención de la proporción creciente de carne de cordero refrigerada constituiría de algún modo una demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", la necesidad de la medida estadounidense resultante seguiría siendo muy sospechosa. Concretamente, los argumentos de los Estados Unidos sobre el alcance de la medida se basan en toda la carne de cordero importada. Si ese país considera que el origen de la amenaza a la "rama de producción nacional" es la carne de cordero refrigerada, sus afirmaciones sobre la base de la medida, y en particular las disposiciones adoptadas contra la carne de cordero congelada, adolecen de un defecto fundamental.

[1] Véanse las preguntas formuladas por el Grupo Especial a las partes el 31 de mayo de 2000 y las respuestas de Australia, respuesta a la pregunta 3.

- Por lo tanto, los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT, y la medida es incompatible con ese artículo y, por consiguiente, tampoco está en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular con el párrafo 1 a) del artículo 11 de dicho Acuerdo.

4. La demostración de que se ha cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias es una cuestión de hecho y de derecho sumamente pertinente, que debía dar lugar a una investigación y a la publicación del informe requerido en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y ser notificada de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 de dicho Acuerdo. En el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que los Estados Unidos debían asegurarse de que la medida aplicada en este caso no fuera más restrictiva de lo necesario. La mera lectura de ese párrafo, conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 de dicho Acuerdo, indica que los Estados Unidos debían asegurarse de ello antes de que se aplicara la medida, es decir, durante la investigación y en el informe de la USITC.

- Ni el informe de la USITC ni el Presidente demostraron, o hicieron esfuerzo alguno por demostrar, implícita o explícitamente, que la medida aplicada no era más restrictiva de lo necesario.

- Los Estados Unidos alegan que, después de la publicación del informe de la USITC, elaboraron un modelo para asegurarse del cumplimiento, pero no han facilitado ninguna prueba de ello ni ninguna justificación de sus disposiciones o constataciones. Ni siquiera alegan haber demostrado que la medida no era más restrictiva de lo necesario. Efectivamente, la USITC recomendó una medida que consideraba *suficiente* (aunque sin demostrar que no era más restrictiva de lo necesario) para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, y la medida que se aplicó realmente era incluso más restrictiva. Por consiguiente, la medida que finalmente se aplicó lo fue sin que la USITC o el Presidente demostraran que no era más restrictiva de lo necesario.

- Los Estados Unidos no pueden "asegurarse" ahora del cumplimiento. La constatación expresa al respecto debía haberse formulado antes de que se aplicara la medida y no inventarse ahora mediante una revisión *de novo* del informe de la USITC o mediante explicaciones *ex post facto*.

- Por último, Australia ha demostrado que incluso la recomendación de la USITC excedía de lo necesario, dado que se trataba de un caso de amenaza, en el que la rama de producción no sufría un daño grave.

5. La definición de la "rama de producción nacional" utilizada en el informe de la USITC no tiene ninguna base en el Acuerdo sobre Salvaguardias y es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 de dicho Acuerdo.

- Se ha llegado a un terreno común en lo que se refiere al "producto similar" en este asunto, que es la carne de cordero. Pero los Estados Unidos no han hecho ningún esfuerzo por identificar "productos directamente competidores". En cambio, incluyen en la rama de producción a productores de productos *no similares* afirmando que, cuando existen circunstancias, definidas por ellos mismos, de "línea continua de producción" y "coincidencia sustancial de intereses económicos", la "rama de producción nacional" abarca a los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción. En una estructura industrial en varios niveles como la de la

producción de corderos y carne de cordero, el efecto de esto es equiparar los corderos vivos y la carne de cordero. En el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias no hay ninguna base que permita a los Estados Unidos basarse en esas circunstancias.

- La aplicación por los Estados Unidos del criterio de la "coincidencia sustancial de intereses económicos" para determinar la "rama de producción nacional" hace que se confundan cuestiones referentes a la relación de causalidad con cuestiones relativas a la definición de la "rama de producción nacional". En el Acuerdo sobre Salvaguardias, no hay ninguna base para definir la "rama de producción nacional" a partir de una "coincidencia de intereses económicos".

- La definición de la "rama de producción nacional" modifica considerablemente el marco analítico. Como la investigación realizada por la USITC no cumplió lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el defecto de que adolece no puede subsanarse. La medida sigue siendo incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 de dicho Acuerdo.

6. En el informe de la USITC no se demostró que la "rama de producción nacional" de los Estados Unidos fuera a sufrir un daño grave inminente, en el sentido del párrafo 1 b) y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- En el informe de la USITC no se demostró positivamente que existiera una amenaza de daño grave ni que ese daño grave fuera inminente. Concretamente, la USITC no identificó las circunstancias nuevas o modificadas que causarían un daño grave a la rama de producción nacional ni demostró la "clara inminencia" de ese daño grave.

- La USITC se basó en datos insuficientes para constatar la existencia de una amenaza de daño grave, optando por no examinar algunos factores en relación con algunos de los segmentos de la rama de producción, sin explicación alguna. Partió de un análisis estático de datos que llegaban hasta septiembre de 1998 y, en muchos casos, sólo hasta 1997, lo cual no podía proporcionarle la base para demostrar la "clara inminencia" del daño grave.

- En general, los datos obtenidos mediante el cuestionario que utilizó la USITC eran insuficientes como prueba de la existencia de una amenaza de daño grave o de una relación de causalidad con el aumento de las importaciones. Por consiguiente, la USITC no examinó los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de manera adecuada, que le permitiera llegar a una decisión afirmativa.

- Como el enfoque defectuoso adoptado por la USITC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el defecto no puede subsanarse, con lo que sigue existiendo la incompatibilidad con dicho Acuerdo.

7. Las pruebas presentadas por los Estados Unidos para demostrar la existencia de la relación de causalidad requerida en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no son objetivas, y el análisis de la causalidad adolece de un defecto irremediable.

- La relación de causalidad que alega la USITC no puede basarse en datos relativos a la "rama de producción nacional" que son claramente insuficientes y en ocasiones no van más allá de 1997.

- Independientemente de la utilización de datos insuficientes, en el informe de la USITC no se tomaron realmente en consideración "otros factores" que podían ser la causa del daño, por lo que no se consiguió demostrar que era inminente un daño grave debido al aumento de las importaciones.

- Como el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC es defectuoso, la medida es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y ese defecto no puede subsanarse.

8. Los Estados Unidos reconocen que no cumplieron lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 8 y el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca de la celebración de consultas sobre el mantenimiento de un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Los Estados Unidos tampoco pueden subsanar este defecto, que hace que la medida sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

9. Al incluir a países con los que han concertado acuerdos de libre comercio en la evaluación de la existencia del daño, excluyéndolos sin embargo de la aplicación de la medida, los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Este defecto no puede subsanarse, y la medida sigue siendo incompatible con dicho Acuerdo.

10. Por último, como la medida no está conforme con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, constituye una violación de las consolidaciones arancelarias realizadas por los Estados Unidos para la carne de cordero, como se demostró en la Primera comunicación de Australia. Por lo tanto, la medida incumple las obligaciones estadounidenses resultantes del artículo II del GATT.

11. En total, los Estados Unidos han incumplido sus obligaciones resultantes de los artículos II y XIX del GATT de 1994 y de los párrafos 1 y 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los párrafos 1 b), 1 c), 2 a) y 2 b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y los párrafos 2 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Estas incompatibilidades no pueden corregirse, y los Estados Unidos deben derogar la medida sin demora.

2. NORMA DE EXAMEN Y CARGA DE LA PRUEBA

12. Debido al enfoque adoptado por los Estados Unidos en su Primera comunicación y en sus declaraciones pronunciadas durante la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, resulta confusa la tarea del Grupo de tratar la norma de examen y la carga de la prueba aplicables en este asunto.

2.1 NORMA DE EXAMEN

13. El Acuerdo sobre Salvaguardias, al igual que los demás acuerdos relativos a medidas correctivas del comercio, como las medidas antidumping y compensatorias, es un instrumento de carácter procesal, en el que se establecen las prescripciones que deben cumplir los Miembros que intentan aplicar una medida incompatible con sus obligaciones resultantes del GATT de 1994 y, en particular, en el caso de las medidas de salvaguardia, de los artículos II y XI de éste. En el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994 se exponen los procedimientos detallados que los Miembros deben aplicar, incluidos los requisitos de transparencia y justicia natural. El respeto de esos procedimientos es parte esencial de la exención que permite la imposición por un Miembro importador de medidas extraordinarias como las medidas de salvaguardia.

14. Los Estados Unidos aceptan[2] que deben basarse, por lo menos, en la determinación sobre la existencia de daño formulada por la USITC, en particular en lo referente a la relación de causalidad, incluso si consideran que la recomendación de la USITC no tiene ninguna influencia en el carácter restrictivo de la medida realmente aplicada. Por consiguiente, los Estados Unidos dependen del informe de la USITC, tal como fue publicado, y del razonamiento que contiene. No se trata de saber si la USITC podría haber llegado a la misma conclusión aplicando un razonamiento distinto o de si podría haber utilizado los elementos de que tenía constancia para formular argumentos diferentes. Los Estados Unidos no pueden plantear ahora el asunto de manera distinta, ni siquiera sobre la base de los elementos de que hay constancia, ni pedir al Grupo Especial que lo haga.

15. Las posiciones del reclamante y el demandado son asimétricas. Es el Miembro que aplica la medida el que solicita que se le exima de sus obligaciones resultantes del GATT de 1994 y es el demandado el que ve reducidos sus derechos a comerciar con arreglo a los compromisos contraídos de conformidad con el GATT de 1994. El Miembro que impone la medida está obligado a defender su posición antes de aplicar dicha medida, a fin de asegurarse de que cumple los requisitos previos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994. Además, como dijo el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea – Productos lácteos* en el párrafo 7.30 de su informe:

> "A nuestro juicio, una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si la CCEC ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión o *que debió haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias),* si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea. Por último, consideramos que el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido." *[Sin cursivas ni subrayado en el original.]*

Así pues, incumbe al Grupo Especial no sólo examinar las constataciones contenidas en el informe de la USITC, incluido el análisis realizado por ésta que figura en dicho informe, sino también, entre otras cosas, determinar si los datos reunidos por la USITC constituían una base suficiente para sus constataciones.

2.2 CARGA DE LA PRUEBA

16. Análogamente, los Estados Unidos han planteado en este asunto la cuestión de la carga de la prueba. Ello puede deberse a que ponen en tela de juicio sus obligaciones de procedimiento. Australia está de acuerdo en que le incumbe inicialmente establecer una presunción *prima facie*. Sin embargo, en cuatro aspectos clave, las alegaciones de Australia están relacionadas con el hecho de que los Estados Unidos no han cumplido prescripciones de procedimiento contenidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994, a saber, las relativas a la "evolución imprevista de las circunstancias" a que se hace referencia en el artículo XIX del GATT de 1994 y las referentes al alcance de la medida que figuran en el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8

[2] Por ejemplo, en su respuesta a la pregunta 2 de Australia.

y el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En estos cuatro aspectos, los Estados Unidos no intentan aducir que han cumplido sus obligaciones sino, más bien, que no tenían ninguna obligación.

17. Australia ha aducido también subsidiariamente y ha demostrado que, en lo que se refiere a la "evolución imprevista", no existían las circunstancias requeridas y, en lo relativo al alcance de la medida, la medida aplicada era más restrictiva de lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, en lo que se refiere a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la cuestión de la carga de la prueba depende de lo que el Grupo Especial considere que eran exactamente las obligaciones de los Estados Unidos antes de la aplicación de la medida.[3] Por consiguiente, Australia ha utilizado en su comunicación un método en varios niveles para demostrar los fundamentos de su posición, según las obligaciones que se le atribuyan.

3. CUESTIONES JURÍDICAS FUNDAMENTALES

3.1 "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

3.1.1 Argumentos de Australia

18. El Órgano de Apelación constató que:

> "La primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX –'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 […]'- … describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho".[4]

19. En el informe de la USITC no se intentó demostrar la concurrencia de las circunstancias que constituyen la "evolución imprevista" y, por consiguiente, los Estados Unidos no la demostraron. Australia ha tratado detenidamente esta cuestión en su Primera comunicación y en sus respuestas a las preguntas 1 a 4 del Grupo Especial. Por lo tanto, se centrará ahora en las afirmaciones de los Estados Unidos.

3.1.2 Afirmaciones de los Estados Unidos

20. En su Primera comunicación, en sus declaraciones ante el Grupo Especial los días 25 y 26 de mayo de 2000 y en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos intentan reescribir el informe de la USITC. Ese país se centra en el argumento de que la "evolución imprevista" era la modificación de la composición por productos de las importaciones -carne de cordero fresca/refrigerada y congelada. Este no es un argumento válido, ya que sólo equivale a declarar que las importaciones han aumentado. Además, a los efectos de esta sección, lo que importa es que ese argumento ni siquiera se formuló en el informe de la USITC. No sólo no hay en ese informe ninguna referencia expresa a la "evolución imprevista" sino que tampoco se aduce el argumento de la composición por productos como razón del aumento de las importaciones. La modificación de la composición por productos se planteó en el contexto de las posibilidades de sustitución entre la carne de cordero importada y la nacional en condiciones de competencia. Sugerir que la USITC pensaba que la modificación de la composición por productos era una "evolución

[3] Como dijo Australia en su respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial.

[4] Párrafo 92 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado.*

imprevista" que daba lugar al aumento de las importaciones o que en su informe se intentó demostrar que esto era así es tergiversar los hechos. Los Estados Unidos están obligados a basarse en el informe de la USITC puesto que lo presentaron y publicaron como justificación para la aplicación de una medida de salvaguardia.

21. En el párrafo 4 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 1 a)), los Estados Unidos dicen que:

> "La elección de la expresión 'Si, como consecuencia de' deja en claro que, como el Órgano de Apelación concluyó en el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 85), la 'evolución imprevista de las circunstancias' no constituye una condición adicional para la aplicación de una medida de salvaguardia. En cambio, al centrarse en la consecuencia más que en la causalidad, se sugiere que la expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' se refiere al carácter inesperado ('imprevisto') del aumento de las importaciones causantes de daño como el descrito en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX. Vista de esta manera, la expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' es simplemente una reafirmación del carácter de 'urgencia' de las situaciones que se abordan en el artículo XIX."

22. El Órgano de Apelación no dijo que la "evolución imprevista de las circunstancias" no es una condición adicional. Dijo que no es una condición independiente. El argumento aducido por los Estados Unidos de que la alusión a la "evolución imprevista" es una ***descripción*** de los aumentos súbitos de las importaciones y, por lo tanto, constituye simplemente una ***reafirmación*** del "***carácter de urgencia***" de las situaciones contempladas en el artículo XIX tendría como efecto la eliminación del marco de normas de la OMC de la obligación que, según constató el Órgano de Apelación, requiere que el Miembro que aplique una medida de salvaguardia ***demuestre la concurrencia de las circunstancias que constituyen una "evolución imprevista" como cuestión de hecho***.

23. En la última frase del párrafo 8 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 1 a)), los Estados Unidos dicen lo siguiente:

> "Como no puede presumirse que los Miembros pongan en peligro intencionalmente a sus ramas de producción mediante el otorgamiento de concesiones arancelarias, debe presumirse que las circunstancias posteriores que ponen en peligro a sus productores han sido 'imprevistas' cuando se negociaron las concesiones."

Esta presunción eliminaría del artículo XIX del GATT de 1994 la obligación a que hace referencia el Órgano de Apelación.

24. En el párrafo 9 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 1b)), los Estados Unidos exponen simplemente la posición estadounidense en el asunto *Sombreros de fieltro*, que es diferente de la adoptada por todos los demás miembros del Grupo de Trabajo. Los demás miembros constataron que el hecho de que el estilo de los sombreros hubiera cambiado no constituía una "evolución imprevista de las circunstancias".

25. En cualquier caso, ello no es pertinente en esta diferencia. Las preferencias de los consumidores no cambiaron. Los consumidores estadounidenses no comenzaron repentinamente a preferir el producto refrigerado. En la medida en que las importaciones del producto refrigerado aumentaron, ese incremento forma parte del aumento de las importaciones del producto a que se aplica la medida. Alegar que el aumento de las importaciones de carne de cordero refrigerada constituyó una "evolución imprevista de las circunstancias" equivale a decir que el aumento de las

importaciones del producto investigado fue una "evolución imprevista". Los Estados Unidos intentan de nuevo eliminar la obligación del Acuerdo sobre la OMC.

3.1.3 Conclusión sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias"

26. Los Estados Unidos no cumplieron su obligación de demostrar la concurrencia de las circunstancias que constituían la "evolución imprevista", como se exige que lo hagan, como cuestión de hecho, antes de aplicar la medida, en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Por lo tanto, la medida es incompatible con ese artículo y, por consiguiente, tampoco está en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular con el párrafo 1 a) del artículo 11 de dicho Acuerdo.

3.2 PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 3 Y PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

3.2.1 Obligaciones de los Estados Unidos

27. Los Estados Unidos estaban obligados:

- a asegurarse de que la medida no era más restrictiva de lo necesario para prevenir el daño grave causado por el aumento de las importaciones y facilitar el reajuste;
- a hacerlo de manera formal antes de aplicar la medida; y
- a hacerlo, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, mediante una investigación y un informe públicos, así como a efectuar la debida notificación al Comité.

28. Si el Grupo Especial está de acuerdo en que los Estados Unidos debían haber cumplido la última de estas obligaciones, la medida es incompatible en forma inmediata con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que los Estados Unidos no cumplieron esa obligación.

29. Si el Grupo Especial está de acuerdo en que los Estados Unidos debían cumplir la segunda de esas obligaciones, la medida es asimismo incompatible en forma inmediata con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a menos que los Estados Unidos estén dispuestos a presentar pruebas de que realizaron esa investigación para asegurarse del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y a explicar las bases de la decisión sobre el alcance de la medida. En ese caso, la cuestión sería si la demostración era satisfactoria.

30. Por último, en lo que se refiere a la primera obligación, Australia ha demostrado en su Primera comunicación y en sus respuestas a las preguntas 15, 17 y 18 del Grupo Especial que la medida excedía de lo necesario y que incluso la recomendación de la USITC iba más allá de lo necesario.

3.2.2 Afirmaciones de los Estados Unidos

3.2.2.1 Los Estados Unidos interpretan equivocadamente que el ámbito de aplicación del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo abarca las cuestiones relativas al daño y no el alcance de la medida aplicada

31. Los Estados Unidos afirman que las obligaciones resultantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias quedan limitadas a la investigación sobre el daño[5]. Y ello pese a que, si esto fuera así, el párrafo 2 c) del artículo 4 de dicho Acuerdo sería, en realidad, redundante y también pese a que, si el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo hace referencia a la determinación de la existencia de daño de conformidad con el artículo 4 de dicho acuerdo, habría que preguntarse por qué no lo dice.

32. El principio de efectividad en la interpretación de los tratados no permite una interpretación cuyo efecto sería la eliminación de una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, como dice el Órgano de Apelación en el párrafo 81 de su informe sobre el asunto *Corea - Productos lácteos*:

> "A la luz del principio de efectividad, el interprete de un tratado está *obligado* a interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado en una forma que dé sentido a todas ellas, armoniosamente" [*no se reproduce la nota 43 de pie de página*].

33. Australia sostiene que la única forma armoniosa de interpretar el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias conjuntamente con la obligación resultante del párrafo 1 del artículo 5 de dicho Acuerdo es exigir que la investigación y el informe público prescritos en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias comprendan el análisis del alcance de la medida, además de consideraciones sobre el daño.

34. En los párrafos 232 y 233 de la Primera comunicación de los Estados Unidos se confunden dos cuestiones distintas. Los Estados Unidos aducen que un Miembro no tiene por qué explicar su decisión de aplicar o no una medida de salvaguardia ni tampoco la naturaleza de la medida. Australia está de acuerdo en que la decisión del gobierno de imponer o no una medida no tiene que justificarse y es evidentemente una cuestión que incumbe a ese gobierno. Además, cuando existe un informe sobre el alcance de la medida, es cierto que el Acuerdo sobre Salvaguardias permite una cierta flexibilidad en la elección de la misma, que puede ser, por ejemplo, un contingente, un contingente arancelario o un tipo arancelario uniforme, aunque en la última frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dice que: "Los Miembros deberán elegir las medidas más adecuadas para el logro de estos objetivos".

35. El enfoque adoptado por los Estados Unidos trata de desviar la atención del hecho de que los Miembros tienen que cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca del alcance de la medida. El objeto de esa disposición es reducir al mínimo la anulación y menoscabo de los derechos de los Miembros exportadores. Un Miembro no está obligado a justificar por qué impuso una medida menos restrictiva que la que ha demostrado que podría haber aplicado en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, está obligado a asegurarse de que la medida no sea más restrictiva de lo necesario para cumplir lo dispuesto en ese párrafo. Los Estados Unidos reconocen que esto es cierto,

[5] Por ejemplo, en los párrafos 225 a 239 de su Primera comunicación escrita, en particular, en el párrafo 226. Véase también el párrafo 149 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 18 b)).

por ejemplo, en el párrafo 184 de su Primera comunicación[6]. Así pues, el alcance de la medida y su justificación son cuestiones "de hecho y de derecho" de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos no intentan explicar por qué algunas cuestiones de hecho y de derecho deberían quedar incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 3 de dicho Acuerdo y otras no.

36. En los párrafos 235 y 236 de su Primera comunicación, por ejemplo, los Estados Unidos intentan distinguir entre el Miembro y la "autoridad competente". Australia sostiene que un Miembro no puede reducir sus obligaciones en el marco de la OMC mediante su elección de la "autoridad competente". Dicha elección es simplemente la manera determinada en que el gobierno de cada Miembro cumple las obligaciones de ese Miembro de conformidad con el régimen de la OMC. Por supuesto, es el Miembro el que aplica en último término la medida y es el gobierno de ese Miembro el que adopta la decisión y la pone en práctica de conformidad con su legislación interna. Intentar, sobre la base de un conjunto determinado de disposiciones internas, distinguir entre las obligaciones resultantes de un texto de la OMC redactado para abarcar una amplia gama de ordenamientos jurídicos internos sería incompatible con cualquier criterio razonable de interpretación del objeto y fin del tratado.

37. La paradoja en este caso es que la formulación del instrumento legal estadounidense permite que ese país cumpla lo dispuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular que la USITC facilite una justificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 de dicho Acuerdo. El hecho de que el instrumento legal admita una mayor flexibilidad para la imposición por el gobierno de una medida más restrictiva no significa ni que esa medida esté en conformidad con las normas de la OMC ni que el instrumento legal estadounidense sea incompatible con dichas normas. La cuestión de que debe ocuparse el Grupo Especial es que, en este asunto determinado, los Estados Unidos no cumplieron sus obligaciones en el marco de la OMC y que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

38. En el párrafo 145 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 18 b)), los Estados Unidos dicen que:

> "Nueva Zelandia y Australia han sugerido que el párrafo 1 del artículo 3 exige que las autoridades competentes justifiquen, en los informes que deben publicar en virtud de ese artículo, la medida de salvaguardia definitiva que un Miembro decide aplicar."

Esto constituye una descripción errónea de la alegación de Australia. Australia no ha aducido que el Gobierno está sometido a una limitación que no le permitiría aplicar una medida menos restrictiva o no aplicar ninguna medida en absoluto. Australia tampoco alega que la cuestión no pueda ser objeto de investigaciones e informes adicionales. Lo que aduce Australia es que el Gobierno debe demostrar, en primer término, que cumplirá lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En ese párrafo se dispone que sólo se aplicarán medidas de salvaguardia "en la medida necesaria", por lo que la medida puede ser menos restrictiva sin violar el Acuerdo sobre Salvaguardias pero no puede ser más restrictiva. Australia aduce también que el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias son aplicables a esa demostración.

[6] "Vista en conjunto, la oración dice que las medidas de salvaguardia sólo pueden aplicarse en el grado necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste."

39. En el párrafo 147 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 18 b)), la referencia a un conjunto de medidas de asistencia parecería ser un pretexto para desviar la atención. Por una parte, para la adopción de ese conjunto de medidas de asistencia, no es necesario recurrir a una exención de la aplicación del artículo II y posiblemente del artículo XI del GATT de 1994, de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por otra parte, las medidas adoptadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias no suponen una exención con respecto a otras disposiciones de la OMC, como las relativas al apoyo interno concedido al sector agropecuario o el Acuerdo sobre Subvenciones. No existe ninguna base legal para ello y la cuestión no ha sido sometida al Grupo Especial.

40. En el párrafo 149 de sus respuestas al Grupo Especial, los Estados Unidos señalan que en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se hace referencia a "*la* investigación para determinar" la existencia de daño. Esta expresión alude simplemente al hecho de que se realiza una investigación sobre el daño y de que ésta se trata en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo único que esto indica, si es que indica algo, es que ha de efectuarse una segunda investigación, que se referirá a la medida. Efectivamente, esta es la forma natural de describir una investigación en materia de salvaguardias, que debe constar de dos fases. En primer lugar, se investigará la existencia de daño y se analizará la relación de causalidad y en segundo lugar, se efectuará un análisis de la medida correctiva.

41. En el párrafo 151 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial, la referencia a la cláusula contenida en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias por la que se permite la presentación de comunicaciones en interés público relativas a la posible necesidad de una medida de salvaguardia no indica que no sea necesaria una investigación sobre la medida propiamente dicha. Simplemente garantiza que se permitirá a una amplia variedad de partes presentar comunicaciones en relación con la investigación. La razón de que, en la versión inglesa de este párrafo, se haga referencia a "*a safeguard measure*" (una medida de salvaguardia) es que "la medida de salvaguardia" no existe hasta que se aplica y, por lo tanto, las comunicaciones en relación con la investigación difícilmente podrían referirse a "la medida de salvaguardia".

42. El Órgano de Apelación constató que existía una *obligación* de asegurar la conformidad con la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias antes de aplicar la medida. Por lo tanto, se trata de un requisito legal, que es, pues, una cuestión de hecho y de derecho sumamente pertinente de conformidad tanto con el párrafo 1 del artículo 3 como con el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo que se da a entender en el párrafo 153 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial es que el alcance de "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" que deben ser objeto de una investigación y un informe de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias no abarca las recomendaciones y observaciones sobre las propuestas de medidas.

43. En cambio, en la última frase del párrafo 161 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial, se dice lo siguiente:

> "La cuestión de si un Miembro ha aplicado una medida de salvaguardia que guarda proporción con el daño grave o la amenaza de daño grave experimentados por los productores nacionales se debe poder dilucidar mediante el examen de la medida, a la luz de las constataciones y las determinaciones que figuren en el informe de la autoridad competente."

44. Sin embargo, el argumento estadounidense es que no es necesario realizar una investigación o preparar un informe sobre la medida. Si se aceptara este argumento, ello querría decir que, en el contexto de sus propias disposiciones legales internas, los Estados Unidos podrían prescindir de la

fase de la labor de la USITC relativa a la medida correctiva y publicar simplemente las constataciones sobre la existencia de daño. Resulta difícil comprender cómo permitiría ese informe abreviado que se apreciara el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en la mayoría de las circunstancias. Además, en el asunto de la carne de cordero, los Estados Unidos rechazaron la medida que, según las constataciones de la USITC, era "proporcionada". Si a la USITC le resultó imposible apreciar cuál debía ser la medida efectiva a partir de su propio informe completo y de los hechos de que tenía constancia ¿cómo podía esperarse que lo apreciaran los demás Miembros, en particular si se actuaba de acuerdo con la opinión estadounidense y se reducía el informe publicado a las páginas 16 a 26 de la parte I (relativas al daño y a la relación de causalidad)?

3.2.2.2 La interpretación estadounidense del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias amenaza con eliminar la obligación de demostrar el cumplimiento de dicho Acuerdo

45. En el párrafo 209 de su Primera comunicación, los Estados Unidos reconocen que:

> "Al imponer una medida de salvaguardia, deben los Miembros, por el contrario, cerciorarse de que la medida que imponen -cualquiera que sea su forma- sea adecuada para la finalidad de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste y no se aplique por más tiempo ni con mayor extensión que los necesarios para lograr esa finalidad."

Así pues, los Estados Unidos están de acuerdo en que el Miembro debe haberse asegurado del cumplimiento antes de aplicar la medida ("al imponer"). No obstante, proponen un umbral más bajo que el establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, al decir simplemente que la medida debe ser "adecuada", es de presumir que en opinión del gobierno del Miembro que la aplica.

46. Los Estados Unidos continúan diciendo, en la última frase del párrafo 209 de su Primera comunicación, que:

> "Australia y Nueva Zelandia no han hecho una acreditación *prima facie* de que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero no satisfaga ese criterio."

47. Los Estados Unidos confunden la obligación de demostrar el cumplimiento por anticipado con la cuestión de si la demostración cumple las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Australia pidió, en primer lugar, que se le permitiera cerciorarse de si esa demostración se había efectuado y había sido satisfactoria. Una vez que se le hubiera facilitado esa demostración, Australia habría tenido la oportunidad de establecer una presunción *prima facie* para refutarla. Puesto que no hay acceso a la demostración efectiva, si es que ésta existe, no es posible refutar la afirmación de que cumple las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si se aceptara que no es necesario facilitar esa demostración, el efecto sería que resultaría imposible evaluar su compatibilidad, con lo que este requisito de la compatibilidad se situaría fuera del alcance del sistema de solución de diferencias de la OMC.

48. La manera en que los Estados Unidos enfocan la obligación de haber efectuado la demostración de que cumplieron lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias equivale a decir que existe una obligación pero que ésta no es exigible, puesto que es imposible establecer una presunción *prima facie* para refutar algo que no está disponible. Esto equivaldría a eliminar la obligación del Acuerdo sobre Salvaguardias, salvo en lo que se refiere a las restricciones cuantitativas a que se hace referencia en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 de dicho Acuerdo. Por supuesto, también es posible, aunque más difícil, establecer una presunción

prima facie en lo que se refiere al alcance de la medida, pero ésta es una cuestión distinta de la obligación de haber efectuado la demostración por anticipado.

49. Los Estados Unidos tenían la obligación de actuar de conformidad con sus obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, con arreglo al principio *pacta sunt servanda*[7]. Un Miembro sólo puede actuar de ese modo en lo que se refiere al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias realizando una evaluación y formulando una determinación antes de aplicar la medida. Los Estados Unidos han reconocido que elaboraron modelos antes de determinar el alcance de la medida. Sin embargo, esto no equivale a determinar que ese alcance no excede de lo necesario[8]. Los Estados Unidos aún no han facilitado la demostración requerida. Australia sostiene que el Grupo Especial debe adoptar un punto de vista desfavorable sobre la existencia y el contenido de esa evaluación, a menos que los Estados Unidos estén dispuestos a presentarla y a permitir que se ponga a prueba. En este contexto, parece que los Estados Unidos han cuidado de no afirmar que cumplieron su obligación. Por ejemplo, en el párrafo 212 de su Primera comunicación, dicen lo siguiente:

> "están dispuestos, en aras de dejar constancia completa de los hechos de este asunto, a exponer las bases que utilizaron para configurar esa medida y las razones de que ésta sea adecuada en función de los objetivos del citado artículo."

Así pues, los Estados Unidos hablan de que la medida es adecuada y evitan deliberadamente decir que el modelo demostró que la medida se aplicó "sólo… en la medida necesaria". Los Estados Unidos adoptaron el mismo enfoque en su respuesta a la pregunta 8 de Australia, que estaba redactada en los siguientes términos:

> "¿Qué aspecto de este modelo emplearon los Estados Unidos para garantizar que la medida se aplicara "sólo … en la medida necesaria" para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?"

A lo que los Estados Unidos respondieron que:

> "Los Estados Unidos emplearon el modelo para tratar de predecir los efectos de las diversas combinaciones de tipos aplicados dentro del contingente y fuera del contingente. Los Estados Unidos explicaron las predicciones del modelo en los párrafos 217 a 219 de su Primera comunicación escrita."

Véanse también las respuestas estadounidenses a las preguntas 17 y 20 del Grupo Especial, en las que los Estados Unidos eludieron de nuevo la cuestión de si habían demostrado el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

50. En lo que se refiere al párrafo 116 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 17), Australia considera que el alcance de la medida es una cuestión de hecho y de derecho y, por lo tanto, queda incluido en el ámbito de aplicación del párrafo 1 del artículo 3 del

---

[7] Recogido en el artículo 26 de la Convención de Viena, según el cual todo tratado debe ser cumplido de buena fe.

[8] En el párrafo 216 de la Primera comunicación de los Estados Unidos se soslaya la cuestión diciendo lo siguiente:

"utilizaron luego un modelo económico para poner a prueba diversas combinaciones de aranceles dentro y fuera del contingente y encontrar la combinación de variables que mejor atendiese al daño sin que su alcance fuese más allá de lo necesario." *[No se reproduce la nota 220 de pie de página.]*

Acuerdo sobre Salvaguardias, inclusive de la condición que figura en la primera frase de ese párrafo. Si las normas dispusieran que no es necesaria una investigación sobre el alcance de la medida y que los gobiernos pueden hacer prácticamente lo que deseen en lo que se refiere a la medida una vez que ha habido una constatación de la existencia de daño y de la relación de causalidad, se daría carta blanca a los gobiernos para imponer medidas punitivas que excedieran de lo permitido en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Dado el tiempo que se tarda en resolver una diferencia en el marco del ESD, apenas habría incentivos para que los gobiernos no cedieran a las exigencias de protección de sus ramas de producción.

3.2.2.3 Los argumentos con que los Estados Unidos defienden el alcance de la medida no llegan a constituir una demostración de que ésta no era más restrictiva de lo necesario

51. Para formular subsidiariamente un argumento, Australia se referirá ahora a las afirmaciones estadounidenses sobre el carácter restrictivo de la medida.

52. En su Primera comunicación, los Estados Unidos tratan esta cuestión en los párrafos 210 a 224. En el apartado 4) del párrafo 210, los Estados Unidos coinciden con el Órgano de Apelación en que se aplica el criterio de que la medida no debe ser más restrictiva de lo necesario.

53. En el párrafo 216 de su Primera comunicación, los Estados Unidos revelan que utilizaron un modelo económico después de la elaboración del informe de la USITC pero, en la información contenida en los párrafos 217 a 219, declaran simplemente que la "rama de producción estadounidense" se beneficiaría de la medida. Esto difícilmente demuestra que la medida no era más restrictiva de lo necesario. Además, los Estados Unidos se centran en el primer año de aplicación de la medida, sin referirse a los años posteriores.

54. Por otra parte, los Estados Unidos no explican qué segmentos de la "rama de producción nacional" se beneficiarían y en qué medida -cualquier demostración de que la medida no era "más restrictiva de lo necesario" tendría que haber contenido un análisis de ese tipo. En el párrafo 219 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, se dice que se estimó que el contingente arancelario daría lugar en el primer año a un descenso de las exportaciones del 4,4 por ciento al 11,9 por ciento con respecto a su nivel de 1998. Por consiguiente, aunque la USITC constató que el nivel de las importaciones en 1998 no suponía un daño grave, los Estados Unidos intentan justificar la medida sobre la base de un modelo que permitió estimar que ésta reduciría las importaciones hasta un 12 por ciento con respecto a ese nivel durante el primer año. Esto es claramente mucho más de lo necesario para prevenir un daño grave causado por el aumento de las importaciones. Por otra parte, en lo que se refiere al reajuste, en ese mismo párrafo se estima que el consumo interno disminuirá del 4 al 12 por ciento durante el primer año, con lo que se acelerará la tendencia descendente a largo plazo del consumo de carne de cordero en los Estados Unidos. Este resultado no facilitaría el reajuste por la "rama de producción nacional".

55. La USITC, que es la autoridad competente de los Estados Unidos, propuso en primer lugar una medida que consideró suficiente para resolver la cuestión. Australia demostró en la respuesta a la pregunta 17 del Grupo Especial que la medida impuesta por los Estados Unidos era más restrictiva que la recomendada por la USITC. Es evidente que la aplicación fuera del contingente, durante el primer año, de un tipo del 40 por ciento es más restrictiva que el tipo del 20 por ciento que la USITC había considerado suficiente. Si no era más restrictiva ¿por qué no aplicaron los Estados Unidos el tipo del 20 por ciento recomendado por la USITC? Análogamente, en los años posteriores, el tipo aplicado fuera del contingente con arreglo a la medida es mucho más elevado y más restrictivo que el recomendado en el informe de la USITC. Los tipos arancelarios punitivos aplicados dentro del contingente con arreglo a la medida, que comenzaron por ser del 9 por ciento en el primer año, son más restrictivos que el tipo consolidado, que es aproximadamente del 0,2 por ciento. Efectivamente,

el modelo en que los Estados Unidos basaron su decisión permitía estimar que la aplicación del tipo del 9 por ciento, junto con la aplicación de un tipo del 40 por ciento fuera del contingente, situaría el comercio por debajo del nivel de 1998, es decir, del nivel del contingente. Por consiguiente, los Estados Unidos elaboraron la medida partiendo de la base de que sería más restrictiva que la recomendada por la USITC. Por lo tanto, los Estados Unidos tenían que refutar, en primer lugar, la determinación de su propia autoridad competente, demostrando que la medida menos restrictiva recomendada por la USITC no podía prevenir el daño grave y facilitar el reajuste.

56. En los párrafos 4, 25 y 206 a 209 de su Primera comunicación, los Estados Unidos intentan aducir que el informe de la USITC contiene varias recomendaciones de medidas correctivas. No obstante, como señaló Australia en el párrafo 71 de su declaración introductoria, pronunciada el 25 de mayo de 2000, de conformidad con la ley estadounidense sólo existió una recomendación de la USITC, y ésta fue la única recomendación notificada al Comité de Salvaguardias.

57. En el párrafo 218 de su Primera comunicación, los Estados Unidos continúan con el mismo tema, refiriéndose a las constataciones de tres los integrantes de la USITC. Nada de esto está relacionado con la demostración necesaria, sino que sólo constituye un intento de justificación *ex post facto* de la aplicación de una medida más restrictiva.

58. No obstante, Australia demostró también que la medida recomendada por la USITC era, en cualquier caso, más restrictiva de lo necesario. Incluso con arreglo al informe de la USITC, la "rama de producción nacional" no estaba sufriendo un daño grave al nivel de las importaciones de carne de cordero correspondiente a 1998. No existía ninguna base para limitar las importaciones a ese nivel, puesto que en éste no se producía un daño grave. No hay nada que indique que un aumento moderado de las importaciones modificaría repentinamente la situación, dando lugar no sólo a un daño grave sino a un daño grave causado por ese aumento.

59. Por consiguiente, la medida es mucho más restrictiva de lo que permite el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por lo tanto, es incompatible con dicho Acuerdo.

3.2.2.4 Afirmaciones de los Estados Unidos acerca del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

60. En el párrafo 273 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, es inexacta la referencia de ese país a la opinión del Órgano de Apelación de que el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias no impone la obligación general de justificar las medidas de salvaguardia. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación constató que *el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias* no imponía la obligación de notificar esa justificación. Australia aduce que la obligación de notificación (y de publicación) figura en el párrafo 2 del artículo 12 (y en el párrafo 1 del artículo 3) de dicho Acuerdo.

61. El alcance de la medida es una cuestión decisiva en relación con su aplicación. Una vez que un Miembro ha adoptado la decisión de imponer una medida, el alcance de ésta determinará los efectos desfavorables para los exportadores. Resulta difícil creer que exista información más pertinente que la relativa a las razones por las que un Miembro tiene intención de imponer un nivel de restricción de las importaciones en lugar de otro. ¿Cómo puede un Miembro defender sus intereses o adoptar una decisión informada sobre un posible procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC si no dispone de esa información? Cuanto más considere el Miembro importador que se debe dejar a su discreción la determinación del daño y el alcance de la medida, mayor será la necesidad de que facilite información sobre la justificación de ésta.

62. En el párrafo 275 de su Primera comunicación, los Estados Unidos dijeron lo siguiente:

> "Como se hizo notar anteriormente en relación con el párrafo 1 del artículo 3, toda exigencia que tratase de desvelar las razones por las que un Miembro habría decidido entre varias medidas posibles, o entre aplicar o no aplicar una medida de salvaguardia, sería una intromisión en el proceso de deliberación del Miembro, y en sus comunicaciones con otros Miembros."

63. Esto constituye una tergiversación de lo que aduce Australia. Australia nunca ha dicho que los Estados Unidos estuvieran obligados a justificar, ni siquiera a explicar, por qué eligieron un régimen de contingente arancelario en lugar de un tipo arancelario uniforme o un contingente. Australia nunca ha dicho que los Estados Unidos tuvieran que justificar, ni siquiera que explicar, por qué decidieron aplicar una medida en lugar de hacer uso de sus facultades discrecionales para no imponerla.

64. Australia aduce que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían la obligación de asegurarse de que cualquier medida aplicada no fuera más restrictiva de lo necesario para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Esta obligación significa que los Estados Unidos debían, por lo menos, justificar la medida en el ámbito interno antes de aplicarla. A continuación, Australia aduce que, dada esta obligación y la importancia de la naturaleza de la medida efectiva, la justificación era información sumamente pertinente, en el sentido del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y era una de las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 de dicho Acuerdo.

3.2.3 Conclusión acerca del párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

65. Los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo que la medida es incompatible con dicho Acuerdo. Además, los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias en este contexto.

3.3 "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL"

3.3.1 Argumento de Australia

66. Las cuestiones que se plantean en relación con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias están claras. La USITC incluyó a industrias pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción en su determinación de la "rama de producción nacional", basándose en que:

> "1) existe una línea continua de producción desde el producto en bruto al producto elaborado, y 2) existe una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores." *[No se reproduce la nota 31 de pie de página.]* [9]

67. Los Estados Unidos han retrocedido a través de dos niveles de productores para incluir a los criadores como una categoría de su "rama de producción nacional", sin analizar en absoluto las razones que tenían para ello. Los Estados Unidos no han hecho ningún intento de explicar cómo aplican las prescripciones del párrafo 1 b) y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre

[9] Página I-12 del informe de la USITC.

Salvaguardias a un grupo de industrias tan diverso para considerar que constituyen "el conjunto de los productores".

68. Australia y los Estados Unidos están de acuerdo en que el "producto similar" es la carne de cordero nacional. La USITC se basó en el "producto similar" más que en los "productos similares o directamente competidores"[10]. Los Estados Unidos no han intentado, hasta la fecha, utilizar en sus comunicaciones y respuestas argumentos relativos a los productos directamente competidores. Por consiguiente, la cuestión se centra en lo que se puede considerar productores del "producto similar".

69. Las empresas que producen carne de cordero no producen un "producto similar" al de los criadores y los establecimientos de engorde, que producen corderos para engorde y corderos para sacrificio.

70. A fin de mantener la definición estadounidense de la rama de producción nacional que produce el "producto similar", el Grupo Especial debe formular dos determinaciones. En primer lugar, debe establecer si los criterios estadounidenses para la determinación de la "rama de producción nacional" son compatibles con la definición de ésta que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Más concretamente, debe establecer si los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción pueden ser incluidos en la rama de producción nacional que produce el producto similar sobre la base de la existencia de una "línea continua de producción" y una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores pertenecientes a esas fases iniciales del proceso de producción y los pertenecientes a fases ulteriores. En segundo lugar, si esos criterios son compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial debe determinar si la investigación realizada por la USITC de que hay constancia demostró que se cumplían esos dos criterios.

71. Estas son cuestiones previas y decisivas que debe resolver el grupo Especial. Los Estados Unidos han establecido su propio criterio para decidir cuándo puede la "rama de producción nacional" abarcar a los productores de los productos correspondientes a las fases iniciales del proceso de producción. La cuestión es si ese criterio es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y, en caso afirmativo, si su aplicación justificó la inclusión de los criadores y los establecimientos de engorde en la "rama de producción nacional" constituida por las empresas que producen carne de cordero.

72. Australia ha demostrado y explica más detenidamente a continuación que este criterio no tiene ninguna base en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos no han conseguido demostrar que exista relación alguna entre el criterio que aplican y dicho Acuerdo, en particular el párrafo 1 c) de su artículo 4. Por ello, no se justifica lo que han hecho los Estados Unidos, es decir, incluir a los criadores y los establecimientos de engorde en la definición de la "rama de producción nacional".

[10] Véase el párrafo 107 de la Primera comunicación de Australia.

3.3.2 Afirmaciones de los Estados Unidos

3.3.2.1 Los argumentos de los Estados Unidos acerca de la "integración vertical" no son pertinentes en este asunto y además están en contradicción con el hecho de que la investigación realizada por la USITC no demostró que existiera ninguna base para tratar a la "rama de producción nacional" como si estuviera verticalmente integrada

73. La pregunta de si debería tenerse en cuenta la "integración vertical" para determinar qué constituye la "rama de producción nacional" es una pregunta legítima, que quizá deba contestarse caso por caso. Sin embargo, el grado de integración vertical y la forma que tome esa integración (por ejemplo, propiedad común de empresas pertenecientes a las fases iniciales y a las fases ulteriores del proceso de producción y relaciones contractuales) no son pertinentes para las deliberaciones del Grupo Especial, ya que no existe ninguna prueba de que los mataderos/plantas de despiece y los criadores/establecimientos de engorde estadounidenses estuvieran verticalmente integrados mediante propiedad común u otras formas de integración. Esta cuestión se ha tratado también en la respuesta de Australia a la pregunta 5 del Grupo Especial.

74. La investigación realizada por la USITC no demostró que existiera ninguna base para tratar a la "rama de producción nacional" como si estuviera verticalmente integrada y comprendiera tanto a los criadores/establecimientos de engorde como a los mataderos/plantas de despiece. Efectivamente, la única prueba en lo que se refiere a la integración vertical es que ésta es escasa entre todos los segmentos de la rama de producción nacional. No hay absolutamente ninguna prueba de que, entre los criadores/establecimientos de engorde y los mataderos/plantas de despiece, existan otras formas de relación que puedan crear un nivel de integración vertical comparable al resultante de la propiedad común. Por ejemplo, no hay absolutamente ninguna prueba de que existan acuerdos de subcontratación, cooperativas constituidas y controladas por los criadores/establecimientos de engorde para sacrificar y despiezar el producto o cualquier otra forma de distribución del riesgo, como acuerdos contractuales para distribuir el riesgo que representa la fluctuación de los precios del producto acabado entre las diversas fases del proceso que va de la cría del cordero a la producción de cortes de carne de cordero para la venta al por menor. En estas circunstancias, el Grupo Especial no necesita siquiera considerar si debe existir integración vertical y en qué medida para que los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción queden incluidos en la "rama de producción nacional", puesto que no hay ninguna prueba de que exista un nivel significativo de integración vertical de cualquier tipo.

75. Esto se desprende claramente de un breve examen de las pruebas del que queda constancia en el informe de la USITC. Si una proporción significativa de los criadores, que son más de 70.000, formara parte de una operación verticalmente integrada con la fase de los mataderos y/o las plantas de despiece, podría esperarse que esas empresas ocuparan un lugar importante entre las seleccionadas por la USITC para el envío de su cuestionario. Sin embargo, lo que es evidente es que, de los 49 criadores y criadores/establecimientos de engorde que facilitaron información financiera como criadores, 42 ni siquiera estaban integrados con operaciones de engorde y aún menos con operaciones de matadero y/o planta de despiece.[11] Aunque en la página II-12 del informe de la USITC se dice que "algunos criadores desarrollan más de una actividad relacionada con el ganado ovino, por ejemplo engordando y en ocasiones sacrificando a sus corderos", lo que demuestran las pruebas es que no están integrados como operaciones comerciales importantes con mataderos o plantas de despiece (pese a lo que parece deducirse del párrafo 66 de la Primera comunicación de los Estados Unidos). Si

[11] En el párrafo 5 de sus respuestas a las preguntas formuladas por Australia el 31 de mayo de 2000, los Estados Unidos dijeron que "aproximadamente el 20 por ciento de todos los establecimientos de cría y de cría y engorde que respondieron a los cuestionarios de la USITC indicaron que se dedicaban a la vez a la cría y al engorde".

esas operaciones han de considerarse parte del segmento de los mataderos y/o las plantas de despiece de la rama de producción nacional, las actividades de matadero/planta de despiece de esas empresas debían haber sido incluidas en el cuestionario de la USITC y, al parecer, no lo fueron. Además, el hecho de que algunos mataderos desarrollen también actividades de engorde y otros establecimientos de engorde distintos desarrollen actividades de cría no justifica la inclusión de esos establecimientos de engorde, y aún menos de los criadores independientes, en la "rama de producción nacional".

76. Como se señala a continuación, las cifras acerca del número de establecimientos de engorde facilitadas por los Estados Unidos en sus respuestas a las preguntas 4 y 14 de Australia y el Grupo Especial, respectivamente, son inexactas e inducen a error a este respecto. En el párrafo 7 de sus respuestas a Australia, los Estados Unidos dijeron que había 11 establecimientos de engorde. Esto podría dar la impresión de que existe un cierto grado de integración con mataderos. No obstante, como se señala a continuación (véase también el anexo A), en el informe de 1995 de la USITC se citó la afirmación de la National Lamb Feeders Association (Asociación Nacional de Establecimientos de Engorde de Corderos) de que, en aquellos momentos, existían unos 100 corrales de engorde de grandes dimensiones y muchos corrales de engorde de pequeño tamaño.

77. En el párrafo 69 de su Primera comunicación, los Estados Unidos afirman que circunscribir la "rama de producción nacional" impediría que se realizara el análisis de "todos los factores pertinentes" en los casos en que existiera una amplia integración. Sin embargo, la USITC no experimentó ninguna dificultad para examinar en su informe a los mataderos y las plantas de despiece independientemente de los criadores y los establecimientos de engorde. O esto fue así o esas empresas no fueron incluidas en la lista de aquellas a las que se envió el cuestionario.

78. Si la "integración vertical" fuera un aspecto realmente pertinente en este asunto, habría bastado con que el informe de la USITC examinara las actividades de cría de los mataderos y las plantas de despiece en lugar de centrarse, como lo hizo, en los criadores independientes.

3.3.2.2 Los Estados Unidos confunden la "coincidencia de intereses económicos" con las cuestiones relacionadas con la definición de su "rama de producción nacional", que son distintas de las cuestiones relacionadas con el daño

79. La cuestión de la coincidencia de intereses económicos se trató también en la respuesta de Australia a la pregunta 6 del Grupo Especial. Independientemente de que hubiera un traslado hacia atrás completo, un cierto traslado hacia atrás o ningún traslado hacia atrás en absoluto, la pertinencia de esta cuestión no está clara. Los Estados Unidos no han explicado por qué la constatación de la USITC de que existe una "coincidencia de intereses económicos" permite incluir en la rama de producción nacional a las industrias pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción, en particular, a los criadores. La USITC no ha aportado siquiera pruebas suficientes de la existencia de esa "coincidencia de intereses económicos". Ni los Estados Unidos a lo largo de este procedimiento ni la USITC en su determinación han facilitado ninguna razón para que la "coincidencia de intereses económicos" se tome en consideración al definir la "rama de producción nacional" y no al determinar la relación de causalidad. Los Estados Unidos han hecho afirmaciones sobre los aspectos económicos pero no han proporcionado bases de hecho o de derecho para esas afirmaciones.

3.3.2.3 Los productores y la producción

80. En el párrafo 30 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 3), los Estados Unidos aducen que (no se reproducen las notas 21 y 22 de pie de página, que hacen referencia a distintos diccionarios):

> "El sentido corriente del término 'producto' ('product' en la versión inglesa) se define como la 'producción' ('output') de una empresa o una industria"

y

> "la palabra 'producción' ('production') se define como la 'producción total, especialmente de un producto básico o de una industria'".

81. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias está redactado en los siguientes términos:

> "se entenderá por 'rama de producción nacional' el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos".

82. Los Estados Unidos aducen que, cuando algo se denomina "rama de producción", se pueden considerar "producción" tanto los productos de las fases iniciales del proceso (es decir, los corderos para engorde) como los productos intermedios (es decir, los corderos para sacrificio) de esa "rama de producción", en lugar de la verdadera producción, que es el "producto similar" (es decir, la carne de cordero). Por lo tanto, el concepto de empresas que producen el "producto similar" no es pertinente, a juicio de los Estados Unidos.

83. Los Estados Unidos intentan alegar implícitamente que, en la expresión "*el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores*", no es necesario que las diversas empresas, es decir, los "productores", produzcan realmente el "producto similar", sino que basta con que contribuyan a su producción como parte de la "rama de producción". No sólo no puede hallarse en ningún diccionario una definición que apoye esta afirmación sino que ésta es incompatible con la clara definición de la "rama de producción nacional" que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

84. Australia sostiene que la expresión "*el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores*" hace referencia a los productores del verdadero "producto similar" (en este asunto, puesto que los Estados Unidos se basan en el "producto similar"). Así, en la frase siguiente, la expresión "aquellos cuya producción conjunta …" alude a los productores cuya producción total constituye una proporción importante de la producción del producto similar. Si se argumentara de otra manera, ello tendría como resultado que "aquellos cuya producción conjunta…" formarían un grupo de empresas mayor que "el conjunto de los productores" del producto similar y, según la definición estadounidense, podrían comprender cualquier número de productores de insumos correspondientes a las fases iniciales del proceso de producción del "producto similar".

85. Australia sostiene que los Estados Unidos no han demostrado que exista una base para esta interpretación del texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, aunque ese país alega que limita su práctica a determinados casos (productos agropecuarios elaborados), tampoco puede hallarse ningún apoyo para el trato especial de determinados productos en el texto de ese Acuerdo. Si se adoptara la interpretación estadounidense, se ampliaría la definición de la "rama de producción nacional" para abarcar a los productores de los insumos correspondientes a las fases iniciales del proceso de producción utilizados para producir los "productos similares o directamente competidores", sin proporcionar directrices claras que permitieran decidir cuándo debían ser incluidos los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso.

86. El enfoque estadounidense ampliaría el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias y de las medidas correctivas que en él se contemplan mucho más allá de cualquier interpretación plausible de la "rama de producción nacional" que produce los "productos similares o directamente competidores". Por ejemplo, en el caso de las importaciones de vehículos de motor para el transporte de pasajeros, la "rama de producción nacional" abarcaría no sólo a los fabricantes finales sino también a todos los productores nacionales de componentes, independientemente de su relación con los primeros. Análogamente, puede presumirse que la rama de fabricación de productos del acero comprendería a todos los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción, entre los que podrían incluirse los proveedores de mineral de hierro, carbón, coque, chatarra y otros insumos utilizados en la elaboración del acero. Si se adoptara la interpretación estadounidense, en muchos asuntos relativos a productos fabricados, el Miembro *tendría* que incluir a todas las industrias pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción. Los Estados Unidos no actúan de ese modo –ningún Miembro lo hace. En el Acuerdo sobre Salvaguardias no hay nada que indique que el alcance de la definición de la "rama de producción nacional" es tan amplio, que se tenía intención de generalizar hasta ese punto las medidas destinadas a paliar los efectos de las importaciones o que los Miembros pueden extender la definición de la "rama de producción nacional" más allá de aquellos productores cuya "producción" es realmente el "producto similar" (o "los productos similares o directamente competidores".)

3.3.2.4 Al defender su proceder, los Estados Unidos dan erróneamente a entender que pueden aplicar la medida correctiva concebida para una definición de la "rama de producción nacional" a un subconjunto de empresas sin realizar una nueva investigación sobre el daño, la relación de causalidad, y la medida correctiva

87. Los Estados Unidos aducen o, por lo menos, se dejan margen para aducir que, incluso si la "rama de producción nacional" abarcara únicamente a los mataderos y las plantas de despiece, las constataciones de la USITC habrían sido las mismas. Australia contestó también a esa cuestión en su respuesta a la pregunta 10 del Grupo Especial.

88. La redefinición de la "rama de producción nacional" para que sólo abarque a los mataderos y las plantas de despiece altera fundamentalmente todos los aspectos del análisis del daño y la relación de causalidad, así como la determinación de la medida correctiva de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En lo que se refiere al daño, el hecho de que una "rama de producción nacional", compuesta, según la definición, por los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece, vaya a experimentar un daño grave en su conjunto no permite determinar *ex post facto* que los mataderos y las plantas de despiece van a sufrir un daño grave. En cuanto a la relación de causalidad, si se elimina a los criadores y los establecimientos de engorde de la "rama de producción nacional", ello significa que éstos se convierten en una posible causa de daño para la "rama de producción nacional" restante, es decir para los mataderos y las plantas de despiece. Por último, es poco probable que una medida correctiva concebida para los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece y que cumpla lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias sea igual que una medida concebida para una "rama de producción nacional" definida en forma más restringida. Indudablemente, la *demostración* de que la medida es "no más restrictiva de lo necesario" deberá ser distinta en ambos casos. En resumen, los marcos analíticos de la relación de causalidad y la medida correctiva -así como las determinaciones fácticas- cambian según cuál sea la definición de la "rama de producción nacional".

3.3.2.4.1 La determinación formulada por la USITC se basa totalmente en una definición errónea de la "rama de producción nacional"

89. La USITC definió la "rama de producción nacional" de la que partiría para su determinación sobre la existencia de daño, la relación de causalidad y la medida correctiva. Todos los aspectos de la determinación formulada por la USITC se basan en esa determinación previa. No sólo se trata del análisis que figura en las páginas I-16 a 21 del informe de la USITC, sino también del posterior análisis de la relación de causalidad, la determinación de la USITC, la recomendación por ésta de la medida correctiva y la determinación final de la medida efectiva por los Estados Unidos. La selección de la "rama de producción nacional" por la USITC influyó en todas y cada una de las fases de la investigación y la determinación y después en la decisión final adoptada por los Estados Unidos sobre la medida efectiva.

90. Una de las razones de que se requieran un informe público y notificaciones al Comité es que los Miembros afectados deben poder impugnar la base de la medida en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC. Si un Miembro pudiera refutar simplemente los argumentos revisando las razones de una decisión, las diferencias se convertirían en una farsa. Ello debilitaría también fundamentalmente las obligaciones de los Miembros y cambiaría la definición de lo que debe demostrar un reclamante.

3.3.2.4.2 Hechos relativos a los mataderos y las plantas de despiece

91. No obstante, Australia formulará subsidiariamente algunas observaciones, en caso de que el Grupo Especial crea que debe examinar si los Estados Unidos podían haber llegado a la misma conclusión con una "rama de producción nacional" limitada a los mataderos y las plantas de despiece. Como ya se ha señalado, Australia formuló también observaciones a este respecto en su respuesta a la pregunta 10 del Grupo Especial.

92. El hecho de que en el informe de la USITC no se proporcionan pruebas suficientes ni se examinan todos los factores pertinentes es tan cierto en el caso de los mataderos y las plantas de despiece como lo era en relación con el examen de la "rama de producción nacional" integrada por los cuatro segmentos que se realizó en dicho informe. Análogamente, en ninguno de los dos supuestos se cumplió lo dispuesto en los párrafos 1 b) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, inclusive en lo que se refiere a la prueba de la "inminencia" del daño grave.

93. Además ¿qué puede pensarse de las constataciones que figuran en las páginas I-16 a 21 del informe de la USITC, dado que no se hizo ningún intento de dar peso o importancia alguna a la gravedad del daño para los diversos segmentos de la rama de producción?

94. Por otra parte, sobre la base de los datos indexados facilitados por los Estados Unidos en la Prueba documental EE.UU.-41, no hay pruebas de que existiera una "amenaza de daño grave" a los mataderos y las plantas de despiece.

95. En el caso de los ***mataderos***, en el cuadro 8[12] puede apreciarse que, durante el período considerado de 1998, la producción y las expediciones sólo sufrieron descensos muy pequeños y que la reducción de la utilización de la capacidad se debió casi enteramente al aumento de ésta. En el cuadro 16 puede verse que las ventas netas aumentaron y, aunque resulta difícil interpretar estos datos indexados, la disminución de las ganancias parece haberse debido a incrementos de los costos directos de mano de obra y de elaboración en general. Aun así, los mataderos siguen obteniendo beneficios.

[12] Los cuadros a que se hace referencia en esta subsección figuran en la Prueba documental EE.UU.-41.

En el cuadro 21 se observa que en 1997 los gastos de capital fueron muy considerables (alrededor de 12 veces superiores al nivel anual normal).

96. En el caso de los *mataderos/plantas de despiece*, en el cuadro 18 puede apreciarse que las ventas netas, las ganancias y el flujo de caja aumentaron durante el período considerado de 1998. En el cuadro 21 se observa que los gastos de capital también crecieron durante ese período y que, en 1995 y 1996, fueron muy considerables (aproximadamente 10 veces superiores al nivel de 1993 y 1994).

97. En el caso de las *plantas de despiece*, en el cuadro 3 puede verse que, durante el período considerado de 1998, se incrementó la producción y aumentaron las expediciones, tanto en volumen como en valor. El descenso de la utilización de la capacidad se debió únicamente al aumento muy considerable de ésta. No se ha facilitado una versión indexada del cuadro 20, "Resultados de las operaciones".

3.3.3 Conclusión sobre la "rama de producción nacional"

98. Así pues, la definición de la "rama de producción nacional" utilizada por la USITC es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC empleó esa "rama de producción nacional" para formular sus constataciones sobre la existencia de daño y sobre la relación de causalidad y sus recomendaciones sobre la medida correctiva. También se basaron en esa "rama de producción nacional" las actividades, cualesquiera que fuesen, que los Estados Unidos desarrollaron después de la publicación del informe de la USITC para decidir el alcance de la medida. Por consiguiente, las constataciones sobre el daño y sobre la medida adolecen de un defecto irremediable, que no puede subsanarse. Por lo tanto, la medida es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2, el artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.4. "AMENAZA DE DAÑO GRAVE"

3.4.1 "Clara inminencia"

99. En la definición de la "amenaza de daño grave" que figura en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se alude expresamente a la "clara inminencia" que debe caracterizar al daño grave que amenaza a la "rama de producción nacional". Si se ha determinado (como en este asunto) que la "rama de producción nacional" no sufre actualmente un daño grave, debe haber alguna circunstancia nueva o modificada que haga que vaya a experimentar un daño grave en el futuro. Ello debe implicar también un cambio importante de la situación general de esa "rama de producción nacional".

100. La USITC no explicó cuáles eran las circunstancias cuyo cambio causaría el daño grave ni las razones de la "clara inminencia" de éste. Los Estados Unidos tampoco accedieron a explicar lo que querían decir en las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias o en el marco del ESD. Aún no han tratado la cuestión de lo que significa la "clara inminencia" ni en su Primera comunicación ni en sus declaraciones introductoria y final, pronunciadas los días 25 y 26 de mayo de 2000. A juicio de Australia, esto significa que los Estados Unidos reconocen que no han cumplido este requisito, entre otros muchos, en su determinación de la amenaza de daño grave.

101. La amenaza de daño grave tiene dos aspectos: 1) debe demostrarse que existen circunstancias que darán lugar a un daño grave; y 2) ese daño grave debe ser inminente.

3.4.1.1 Las determinaciones de la existencia de una amenaza de daño grave deben basarse en la constatación de que se producirá un daño grave si no tiene lugar un cambio importante de las circunstancias

102. El hecho de que vaya a producirse un daño grave no puede ser cuestión de conjetura ni una mera posibilidad. Cuando no existe un daño grave, la constatación debe ser que ese daño grave se producirá a menos que tenga lugar un cambio importante de las circunstancias. Esto es muy distinto de lo que se dice en el informe de la USITC, al final de la constatación sobre la existencia de una amenaza, en la página I-21:

> "Teniendo en cuenta la disminución de la parte del mercado, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, además de otras dificultades con que se enfrenta esa rama de producción nacional, llegamos a la conclusión de que está amenazada por un daño grave inminente."

Así pues, la constatación se basa en el período de 1993 a septiembre de 1998 (período objeto de investigación), sin que se alegue ninguna razón sustancial para que haya un cambio importante de las circunstancias que dé lugar a un daño grave en 1999.

103. Además, en su Primera comunicación[13], los Estados Unidos aducen como prueba la encuesta realizada por la USITC a los exportadores australianos y neozelandeses mediante un cuestionario relativo a las importaciones en 1999. Sin embargo, en el informe de la USITC, ese examen de las importaciones figura después de la constatación de la existencia de una "amenaza de daño grave", contenida en las páginas I-16 a 21, ya que forma parte del análisis de la relación de causalidad. Los Estados Unidos intentan reescribir el informe de la USITC.

104. Un problema fundamental que presenta el método utilizado en el informe de la USITC para llegar a la conclusión de que existe una amenaza de daño grave es que el análisis realizado es estático, por lo que no proporciona ninguna base para llegar a conclusiones sobre lo que ocurrirá más adelante o sobre cuándo ocurrirá.

105. Además, en el informe de la USITC se llegó a la conclusión de que el aumento de las importaciones sería mucho menor de lo que afirman los Estados Unidos en las declaraciones mencionadas. Por ejemplo, según las proyecciones que figuran en la nota 171 de pie de página, correspondiente a la página I-34 del informe de la USITC, en 1999 las importaciones sólo aumentarían un 4,5 por ciento. Si los Estados Unidos se basan en la cifra del 21 por ciento como prueba, ello no está en armonía ni con el razonamiento que figura en el informe de la USITC ni con la constatación de su propia autoridad competente sobre la cifra objeto de la proyección.

3.4.1.2 En el contexto de la amenaza, el daño grave debe ser inminente

106. La cuestión de cuándo se producirá el daño grave es decisiva. Los Estados Unidos la tratan como si la "inminencia" sólo significara que el daño puede producirse en algún momento del futuro, sin ninguna indicación de cuál será ese momento. En este asunto, la USITC formuló una constatación sobre la amenaza en febrero de 1999, basándose en datos que sólo llegaban hasta septiembre de 1998 (o, en algunos casos, hasta 1997), sin indicar en absoluto cuándo se concretaría esa amenaza. El informe de la USITC no se publicó hasta abril de 1999 y la medida no se impuso hasta julio de ese año. Con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, la medida se aplicó en julio de 1999 sobre la base

[13] Párrafos 24 y 84.

de que la "rama de producción nacional" iba a sufrir un daño grave en forma inminente. Partiendo del informe de la USITC, los Estados Unidos no podían saber lo que iba a ocurrir ni cuándo ocurriría.

107. Australia explicó el significado del término "inminencia" en su Primera comunicación, en particular en los párrafos 189 a 206. Una amenaza se refiere necesariamente al futuro. Negarse a atribuir importancia a la "inminencia" equivale a decir que carece de significado, es decir, a intentar eliminar el término del Acuerdo sobre Salvaguardias. Una medida de salvaguardia es una medida extraordinaria de urgencia[14]. Y mucho más extraordinaria será una medida de salvaguardia adoptada sobre la base de una amenaza cuando no existe un daño grave y menos aún un daño grave causado por el aumento de las importaciones. Una medida de ese tipo sólo puede justificarse si cumple las estrictas condiciones establecidas en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

108. El método utilizado en relación con la cuestión de la "amenaza de daño grave" en las páginas I-16 a 21 del informe de la USITC probablemente impidió, en la práctica, que se llegara en él a una conclusión significativa sobre la "clara inminencia" (independientemente de las circunstancias de este asunto determinado). Sin embargo, no liberó a los Estados Unidos de su obligación de formular una determinación significativa respecto de la "clara inminencia" antes de aplicar la medida.

3.4.1.3 Los Estados Unidos intentan reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "inminencia"

109. En varios lugares de su Primera comunicación, los Estados Unidos han intentado reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "inminencia". Sus observaciones describen de manera esencialmente incorrecta lo que hizo la USITC, según su informe. Por ejemplo, las observaciones sobre la "inminencia" figuran en los párrafos 134 a 136 de la Primera comunicación. En esos párrafos, los Estados Unidos dicen que la USITC examinó los desplazamientos de la composición por productos de las importaciones y las tendencias de las proyecciones para 1998 y 1999. En la segunda frase del párrafo 136, los Estados Unidos declaran lo siguiente:

> "Tres de los integrantes de la USITC expresaron la opinión adicional de que no creían que los exportadores hubiesen exagerado sus exportaciones en un futuro próximo a los Estados Unidos, dado que una exageración en ese sentido no habría favorecido sus intereses [nota 167 de pie de página: informe de la USITC, párrafo I-23 n.23]".

110. El problema que plantea este intento de reescribir el informe de la USITC es que la conclusión sobre la "inminencia" figura en la sección relativa al "Daño grave o amenaza de daño grave", en las páginas I-16 a 21. Sin embargo, los argumentos de los Estados Unidos a que se ha hecho referencia figuran en la sección relativa a la relación de causalidad, en las páginas I-21 a 26. La observación que se ha citado evidentemente no era una descripción de los hechos reales -en la nota 171 de pie de página, correspondiente a la página I-34, la USITC declaró que, según las proyecciones, las exportaciones aumentarían un 4,5 por ciento en 1999.

3.4.1.4 Los Estados Unidos intentan reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "amenaza de daño grave"

111. En los párrafos 79 a 82 de su Primera comunicación, los Estados Unidos declaran que "la determinación por la USITC de la existencia de amenaza se basa, en lo esencial, en … cuatro constataciones", que son: que las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia habían

[14] Véanse los informes del Órgano de Apelación sobre los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, párrafos 86 y 93, respectivamente.

aumentado súbitamente y se preveía que seguirían haciéndolo; que había cambiado la composición por productos -productos frescos/refrigerados y congelados; que los precios habían descendido y, según había constatado la USITC, continuarían descendiendo en el futuro; y que los indicadores económicos relativos a la "rama de producción nacional" se habían estabilizado en 1996 pero habían empeorado en 1997 y 1998 al aumentar súbitamente las importaciones y se preveía que ese empeoramiento continuaría en 1999.

112. Un importante problema con que se enfrentan los Estados Unidos en relación con este supuesto "análisis" es que nunca se realizó. Ese país ha tomado fragmentos del análisis de la amenaza, del análisis de la relación de causalidad y de la sección fáctica que figura en la parte II y ha intentado combinarlos en un nuevo argumento. Los tres primeros puntos no fueron tratados por la USITC en su análisis del daño y, como se declaró en el contexto de la relación de causalidad, también constituyen un intento de reescribir lo que se dijo en el informe de la USITC. La cuarta constatación es también una mezcla de citas erróneas y de una combinación del análisis de la relación de causalidad y el análisis de la amenaza. Las cuestiones relativas a las importaciones pertenecen, una vez más, a la sección referente a la relación de causalidad. La única constatación sobre la estabilización en 1996 o en cualquier otro momento que figura en la sección relativa a la amenaza se encuentra en las páginas I-17 y 18:

> "Aunque no fue realmente satisfactorio en ningún momento del período objeto de investigación, en 1996 el consumo por habitante de carne de cordero y carnero parecía estar estabilizándose hasta cierto punto y los precios de los corderos eran generalmente más altos, con lo que se compensaba en parte la pérdida en ese año de los pagos realizados de conformidad con la Ley de la Lana. A mediados de 1997, los indicadores económicos relativos a la rama de producción comenzaron a descender. Como se describe más adelante, el empeoramiento de esos indicadores que tuvo lugar después de 1996 confirma la existencia de una amenaza de daño grave para la rama de producción." [No se reproducen las notas 59 y 60 de pie de página].

113. La estabilización del consumo puede apreciarse en el cuadro 36, página II-69, y consiste simplemente en que el consumo de cordero y carnero por habitante fue de 1,1 libras en 1995, 1996 y 1997, lo cual representó un descenso en comparación con las 1,2 libras por habitante correspondientes a 1994. La USITC no dijo que "los indicadores económicos relativos a la prosperidad de la rama de producción nacional se habían estabilizado en 1996 a raíz de la terminación de la Ley de la Lana de los Estados Unidos". Efectivamente, esto no habría sido cierto. Lo que ocurrió fue que hubo un pico temporal de los precios debido a la liquidación de rebaños que siguió desestabilizando los mercados.

3.4.2 Examen de todos los factores pertinentes

3.4.2.1 Argumento de Australia

114. Australia demostró en su Primera comunicación que la USITC se había basado en datos insuficientes para llegar a sus conclusiones. Así pues, la USITC no examinó los factores para los que utilizó esos datos.

115. Además, incluso en el contexto de esos datos insuficientes, la USITC no examinó todos los factores pertinentes enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, como estaba obligada a hacerlo.

3.4.2.2 Afirmaciones de los Estados Unidos

116. Los Estados Unidos dijeron en el párrafo 150 de su Primera comunicación, en relación con los datos procedentes de las respuestas a los cuestionarios de la USITC, que:

> "Los reclamantes no han indicado ninguna razón por la cual esa manera de proceder no sería del todo una evaluación objetiva de las pruebas."

117. Los Estados Unidos utilizan la misma expresión (evaluación objetiva) en el título de la sección V.D.5.a.

118. Esto simplemente no es cierto, a menos que se trate de un juego de palabras sobre el término "pruebas", es decir, sobre las pruebas utilizadas por la USITC. Los Estados Unidos intentan debilitar las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el artículo 4 de dicho Acuerdo se dispone que se "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable" y que la evaluación se basará en "hechos". Una parte del argumento de Australia es que el conjunto de los datos y la evaluación de éstos fueron manifiestamente insuficientes para cumplir lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto fue demostrado por Australia en su Primera comunicación.

3.4.2.2.1 Insuficiencia de los datos relativos a los criadores

119. En el párrafo 150 de su Primera comunicación, los Estados Unidos declaran que:

> "La USITC hizo notar que las dimensiones de la rama de producción nacional -con más de 70.000 criadores en 1997- le hacían imposible consultar a un gran porcentaje de ella, y ni siquiera permitían formar una muestra con validez estadística como las que se emplean para ramas de producción menores y menos dispersas."

120. Los Estados Unidos no dan ninguna explicación ni acerca de la base de la selección de los 110 criadores que recibieron los 110 cuestionarios ni acerca de las razones de que no pudiera obtenerse algún tipo de muestra estadísticamente válida. Los datos financieros contenidos en el informe de la USITC se han tomado de los cuestionarios. Por consiguiente, se basan sólo en 47 respuestas de criadores, de las cuales únicamente 42 procedían de criadores que no eran establecimientos de engorde. Se trata, pues, de sólo 42 criadores, de un total de más de 70.000, sin que se aduzca ninguna razón para considerarlos representativos. Además, sólo 27 de los criadores poseían información sobre sus operaciones durante el período considerado de 1998. Australia sostiene que esto no puede considerarse una evaluación suficiente de la situación financiera de ese segmento de la rama de producción, que es la base de la constatación formulada por la USITC sobre la "amenaza de daño grave".

3.4.2.2.2 Insuficiencia de los datos relativos a los criadores/establecimientos de engorde

121. El párrafo 164 de la Primera comunicación de los Estados Unidos está redactado en los siguientes términos:

> "Australia alega que la USITC obtuvo datos de tres empresas de cría y engorde solamente, y que no recibió datos de esas firmas con respecto al período considerado de 1998, que hubieran sido pertinentes para la determinación acerca de la amenaza. No se ve con claridad que es lo que Australia trata de argumentar con esto. Al constatar que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave, la USITC fundamentó su decisión, en parte, en el empeoramiento de la situación de

> esa rama en el período considerado de 1998. En la medida en que la USITC no disponía de datos relativos al período considerado de 1998, no se apoyó en tales datos." *[No se reproduce la nota 196 de pie de página.]*

122. Australia alega que, en el caso de los criadores/establecimientos de engorde, la USITC sólo disponía de información hasta 1997. Cuando los Estados Unidos dicen en el párrafo citado que

> "La USITC fundamentó su decisión, en parte, en el empeoramiento de la situación de esa rama en el período considerado de 1998"

debió hacerlo sobre la base de la situación de otros segmentos de la rama de producción, puesto que no disponía de información sobre este grupo de empresas en 1998.

123. El argumento de Australia es que no existe ninguna posibilidad de que, basándose en un pequeño número de empresas y en datos que sólo llegaban hasta 1997, la USITC pudiera realizar un examen suficiente de los factores implicados para llegar en 1999 a la conclusión de que esas empresas estaban amenazadas por un daño grave inminente.

124. Además, aunque la información facilitada al Grupo Especial en la Prueba documental EE.UU.-41 está indexada, en el cuadro 14 puede apreciarse que el valor de las ventas y las ventas netas de los criadores/establecimientos de engorde alcanzó niveles sin precedentes en 1997 (los datos contenidos en el cuadro 14 sólo llegan hasta 1997).

3.4.2.2.3 Insuficiencia de los datos relativos a los mataderos y las plantas de despiece

125. En el informe de la USITC no se dice nada acerca de lo que abarca la información facilitada por la única planta de despiece, o incluso por los dos mataderos/plantas de despiece y la única planta de despiece, sobre las actividades de elaboración de la carne de cordero.

126. En el párrafo 165 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, se declara también que:

> "Como señala el informe de la autoridad, muchos de los mataderos y de las plantas de despiece dedican tan sólo una parte de sus actividades a la elaboración de la carne de cordero [*nota 200 de pie de página: informe de la USITC, párrafo II-15] y no pudieron facilitar datos por separado acerca de sus operaciones con esa carne." [Sin cursivas ni subrayado en el original.]*

La observación que figura después de la nota de pie de página (en cursivas y subrayada) no procede de la misma referencia y parece ser una interpolación.

127. No obstante, lo que dicen los Estados Unidos es que, como no se disponía de datos por separado acerca de las operaciones con la carne de cordero, no se debía tener en cuenta a esas empresas. Las empresas de que se trata trabajan sin problemas con corderos, carneros de más edad y otras especies. Si no disponían de datos por separado, sería razonable suponer que no estaban sufriendo un daño ni siquiera una amenaza de daño grave: indudablemente, suponer lo contrario sería una pura especulación. En realidad, estas empresas fueron excluidas del examen de la "rama de producción nacional" porque no se planteaba la cuestión de un daño causado por las importaciones de carne de cordero. En el Acuerdo sobre Salvaguardias no hay nada que permita a la USITC seleccionar deliberadamente a las empresas de esta manera. Los Estados Unidos dijeron en su Primera comunicación, por ejemplo, en el párrafo 124, que la USITC había realizado su determinación acerca de "la rama de producción en su conjunto". Las empresas que sacrifican o

despiezan otras carnes, además de la carne de cordero, son también parte de la rama productora de carne de cordero y no se puede hacer sencillamente caso omiso de ellas.

3.4.2.2.4 Número de empresas de cada segmento de la rama de producción facilitado en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial y de Australia

128. Los Estados Unidos facilitaron algunos datos sobre estos números en sus respuestas a las preguntas 14 y 4 del Grupo Especial y de Australia, respectivamente.

129. El número proporcionado en el caso de los establecimientos de engorde (11) induce a error, ya que, al parecer, no es sino el número de empresas que respondieron a los cuestionarios. Otro tanto puede decirse en el caso de los establecimientos de engorde/criadores (7). En el informe elaborado por la USITC en 1995, se decía que:

> "Funcionarios de la National Lamb Feeder Association (Asociación Nacional de Establecimientos de Engorde de Corderos) informaron de que probablemente sólo hay 100 corrales de engorde de corderos de grandes dimensiones en los Estados Unidos, aunque hay muchos corrales de engorde de pequeño tamaño"[15]

Esto es incompatible con las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y de Australia. Además, dado que los Estados Unidos dicen que hay 571 mataderos, la existencia de 18 corrales de engorde haría que la rama de producción tuviera una estructura poco corriente.

130. En cuanto al número de plantas de despiece, se dice que hay "menos de 10 empresas importantes". Sin embargo, el Grupo Especial había preguntado cuántas plantas de despiece existían. Se enviaron cuestionarios a 16 empresas. Es de suponer que las plantas de despiece figuran en registros oficiales y podían ser identificadas. Además, dado que la carne de cordero nacional tiene un precio más elevado cuanto ha sido clasificada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, prácticamente todas las empresas que despiezan corderos estarán registradas en ese Departamento.

131. En el párrafo 95 de las respuestas de los Estados Unidos se mencionan cuatro mataderos/plantas de despiece, lo cual corresponde al número de los identificados mediante cuestionarios pero no indica nada acerca de la cantidad de mataderos/plantas de despiece realmente existente.

132. En el párrafo 97 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial hay una referencia a la recepción de datos utilizables sobre cinco mataderos, dos mataderos/plantas de despiece y cuatro plantas de despiece; es de suponer que esto implica algún tipo de doble contabilidad o que la mayor parte de las empresas sólo facilitaron datos mínimos. En la página II-24 del informe de la USITC se declara que proporcionaron datos sobre sus operaciones con carne de cordero dos mataderos, dos mataderos/plantas de despiece y una planta de despiece.

133. En el párrafo 98 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial, no queda claro como se llegó a la cifra del 6 por ciento, dado que se trata de dos productos distintos, los corderos para engorde y los corderos para sacrificio. La referencia a los datos utilizables no tiene en cuenta el hecho de que sólo 27 criadores y ningún establecimiento de engorde/criador facilitaron datos sobre el período considerado de 1998 –aunque se trata de un asunto relativo a una "amenaza de daño grave".

[15] Páginas 2 a 5 del ejemplar electrónico - véase el anexo A.

134. En el párrafo 100, los Estados Unidos dan a entender que el informe de la USITC partió de un argumento basado en la proporción importante. Esto no es evidente en ese informe. Además, aunque Australia está de acuerdo en que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene una prescripción que determine lo que constituye una proporción importante, deben ser "aquellos [productores] cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total" de carne de cordero. En ningún lugar del informe de la USITC se indica cómo se determina esa proporción importante en una "rama de producción nacional" con varios niveles, como la utilizada en este asunto. Los Estados Unidos hacen hincapié en la proporción del valor añadido correspondiente a los criadores. Si esa es la base de la "proporción importante", ello pone de relieve el problema de cómo se puede llegar a una determinación sobre la base de sólo 27 criadores del total de más de 70.000 que no facilitaron datos sobre el período considerado de 1998.

135. Los Estados Unidos señalan en el párrafo 102 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 15) que se seleccionó a los criadores a los que se envió el cuestionario porque eran los mayores beneficiarios de subvenciones en virtud de la Ley Nacional de la Lana. Esto pone de relieve el carácter no representativo de los criadores seleccionados y quizá hizo que los datos reflejaran una mayor vulnerabilidad ante la terminación del programa de subvenciones de la Ley Nacional de la Lana.

136. En el párrafo 106 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 16), los Estados Unidos dicen que:

> "En rigor, nada en el Acuerdo exige que la autoridad envíe cuestionarios en absoluto."

137. Australia no discute está afirmación. Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias sí requiere que la investigación se base en hechos y, como declaró el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* en el párrafo 7.30 de su informe:

> "A nuestro juicio, una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si la CCEC ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión o *que debió haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias)*, si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea. Por último, consideramos que el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido." *[Sin cursivas ni subrayado en el original.]*

Así pues, como cuestión práctica, serían necesarios cuestionarios prácticamente en todos los casos a fin de cumplir las prescripciones en materia de pruebas del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.4.2.2.5 Australia no indicó que la USITC debía haber "obligado" a las empresas a responder a los cuestionarios

138. En el párrafo 160 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, se afirma que:

> "La indicación de Australia de que la USITC debía haber obligado a que se respondiese a los cuestionarios, o debía haber obtenido un porcentaje o nivel de respuestas determinado, carece de fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Acuerdo no prescribe ningún nivel concreto de profundidad de la investigación." [No se reproduce la nota 191 de pie de página.]

139. Simplemente no es cierto que Australia indicara que la USITC debía haber obligado a los criadores o a los integrantes de cualquiera de los segmentos de la rama de producción a responder a los cuestionarios. Australia sostiene que los Miembros tienen la obligación de asegurarse de que la investigación sea profunda y se realice adecuadamente en todos sus detalles. El Acuerdo sobre Salvaguardias sí exige un alto nivel de profundidad de las investigaciones sobre todas las cuestiones, en particular de la investigación sobre la existencia de daño prevista en el artículo 4 de dicho Acuerdo.

140. En el marco de la OMC, los Miembros no están obligados a adoptar medidas de salvaguardia. Los Estados Unidos no tenían por qué hacerlo. La investigación se realizó y la medida se impuso en beneficio de la "rama de producción nacional". Se suponía que todas las partes de esta "rama de producción nacional" estaban amenazadas por un daño grave inminente. Los peticionarios adujeron incluso que ya estaban experimentando ese daño grave. Sin embargo, los Estados Unidos dicen que para conseguir que facilitaran datos sobre sus operaciones con corderos y carne de cordero durante el período considerado de 1998 más de 27 criadores, 8 establecimientos de engorde, 0 criadores/ establecimientos de engorde, 2 mataderos, 2 mataderos/plantas de despiece y 1 planta de despiece, la USITC habría tenido que ***obligarlos*** a responder. La situación indica por sí misma por qué la USITC se resistió a formular sus preguntas a un mayor número de empresas y por qué tantas de las empresas a las que sí se formularon las preguntas y que, según se alega, consideraban que estaban sufriendo un daño grave causado por el aumento de las importaciones se resistieron tanto a responder a los cuestionarios. Todo lo que tenía que hacer la USITC era señalarles que les interesaba responder ya que, sin datos suficientes, se vería obligada a formular una determinación negativa. Si el caso era auténtico y gozaba de apoyo generalizado, esa indicación debía haber bastado para que se obtuviera un elevado nivel de respuesta.

3.4.2.2.6 Incumbe al Grupo Especial evaluar la suficiencia de los datos y el examen de los factores a que se hace referencia en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular de los enumerados en el párrafo 2 a) de dicho artículo

141. Como se declaró en el párrafo 120 de la Primera comunicación australiana, Australia sostiene que: "el Grupo Especial debe evaluar objetivamente si los Estados Unidos han cumplido con sus obligaciones al examinar los datos que habían reunido. No obstante, incumbe también al Grupo Especial decidir si los Estados Unidos cumplieron con su obligación de reunir los datos correctos que habían de permitirles efectuar una determinación de conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en particular con el artículo 4 de ese Acuerdo".

142. La evaluación de la suficiencia por el Grupo Especial debe realizarse asimismo teniendo en cuenta lo que la USITC alegó haber constatado. En particular, en el informe de la USITC se formuló una constatación de la existencia de una amenaza de daño grave sobre la base de datos mal recogidos que llegaban hasta septiembre de 1998 o, en algunos casos, sólo hasta 1997, y se constató también, sobre la base de los mismo datos, que no existía un daño grave.

143. En el párrafo 151 de la Primera comunicación de los Estados Unidos se dice lo siguiente:

> "Dada esa amplitud relativamente escasa de la respuesta, la USITC no atribuyó importancia decisiva a los datos procedentes de las respuestas de los criadores a los cuestionarios."

144. Ésta es una admisión reveladora, dado lo que indican los datos obtenidos mediante el cuestionario respecto de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en el caso de los criadores:

- Aumento de las importaciones - nulo en el caso de los corderos para engorde (no hay datos procedentes del cuestionario)
- Parte del mercado interno - 100 por ciento en el caso de los corderos para engorde (no hay datos procedentes del cuestionario)
- Cambios en el nivel de ventas - aumento
- Producción - aumento
- Productividad - no se calculó a partir de los datos procedentes del cuestionario pero parecería haber aumentado en 1998 (véase la nota 78 de pie de página en las páginas I-18 y 19)
- Utilización de la capacidad - no examinada
- Ganancias y pérdidas - el ingreso neto sin subvenciones fue positivo, mientras que fue negativo durante los años 1993-1996 (véase el cuadro que figura después del párrafo 153, en la Primera comunicación de Australia)
- Empleo - aumento.

145. En la parte superior de la página I-19 del informe de la USITC se señala la importancia que se concedió en éste a los datos financieros procedentes de los cuestionarios ("en particular, los datos obtenidos mediante los cuestionarios sobre el empeoramiento de la situación financiera de la rama de producción") al formular la constatación sobre la amenaza. En la página II-24 de dicho informe, se dice que: "no se dispone de datos procedentes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos sobre la situación financiera de la rama de producción de corderos." Sin los datos obtenidos mediante el cuestionario, el informe de la USITC no habría podido siquiera formular observaciones sobre un número aún mayor de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, en el caso de los criadores, los datos procedentes del cuestionario fueron necesarios en relación con las ganancias y pérdidas y con el empleo y se utilizaron también en el caso de las ventas. El informe de la USITC dependió igualmente de los datos obtenidos del cuestionario en lo que se refiere a los demás segmentos de la rama de producción.

146. El Acuerdo sobre la OMC permite un proceder tan extraordinario como la aplicación de una medida de salvaguardia, pero sólo si se han cumplido debidamente las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, que requieren, entre otras cosas, una investigación detenida. En este asunto, la investigación no estuvo en absoluto a la altura de las obligaciones de los Estados Unidos.

147. Los Estados Unidos no han respondido a la pregunta fundamental acerca de la insuficiencia de los datos utilizados para el examen de los factores en los que se basó la constatación de que los segmentos de la rama de producción estaban amenazados por un daño grave inminente.

3.4.3 Relación de causalidad

3.4.3.1 Argumentos de Australia

148. Como se ha demostrado en la Primera comunicación de Australia, la constatación relativa a la relación de causalidad que se formula en el informe de la USITC está gravemente viciada:

- la "rama de producción nacional" no estaba experimentando un daño grave -en realidad, no existe ninguna indicación en el informe de la USITC de que algún segmento de esa rama lo estuviese experimentando- y aún menos un daño grave causado por las importaciones

- no era posible determinar lo que sucedería en el futuro sin efectuar algún análisis prospectivo de las condiciones imperantes en la "rama de producción nacional"

- no se daba ninguna indicación de las diferentes condiciones previstas para los diferentes segmentos de la "rama de producción nacional" y de por qué se habría de causar un daño grave al "conjunto de los productores"

- la constatación de que existía una amenaza de daño grave inminente para la "rama de producción nacional" se basaba en datos insuficientes de una época que sólo alcanzaba al mes de septiembre de 1998, o en algunos casos sólo a 1997

- los mismos datos insuficientes se utilizaban para el análisis de la relación de causalidad

- no se proporcionaba ninguna explicación de la manera en que la USITC podía llegar a una conclusión acerca de la posibilidad de que se causase un daño grave en 1999, sobre la base de datos que sólo llegaban a septiembre de 1998 en lo que se refería a la "rama de producción nacional", y sólo a 1997 en lo que se refería a algunos grupos de esa rama

- no se examinaban todos los factores enunciados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni aun sobre la base de esos datos insuficientes

- en el informe de la USITC se reconocía que otros factores estaban ejerciendo un efecto desfavorable sobre la "rama de producción nacional", y en realidad eran "causas de la amenaza de daño grave", pero no se hacía intento alguno de evaluar el daño colectivamente causado en esa época, y el que se causaría en el futuro, que les sería imputable.

149. En el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se exige que el aumento de las importaciones "cau[se] o amena[ce] causar" un daño grave a la "rama de producción nacional". En el párrafo 2 b) del artículo 4 de ese Acuerdo se establece que el vínculo causal entre las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave debe demostrarse sobre la base de pruebas objetivas y teniendo en cuenta los factores pertinentes a que se refiere el párrafo 2 a) de ese artículo. El daño causado por otros factores no puede atribuirse al aumento de las importaciones. A la luz de estas

prescripciones, el análisis de la relación de causalidad efectuado en el informe de la USITC resulta insuficiente y defectuoso, por lo que se refiere a los datos utilizados, así como a los factores examinados para evaluar el daño grave, y por el hecho de que la USITC no se ha asegurado de que no atribuía al aumento de las importaciones daños causados por otros factores.

3.4.3.2 Afirmaciones de los Estados Unidos

150. En el párrafo 90 de su Primera comunicación los Estados Unidos manifiestan lo siguiente:

> "Además, según constató la USITC, los pagos habían ido a una parte de la rama de producción solamente, *y los sectores de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional no recibieron nunca pago alguno en virtud de la Ley de la Lana." [No se reproduce la nota 131 de pie de página.]*

151. Australia nunca sostuvo que los mataderos y las plantas de despiece hubiesen recibido subvenciones en virtud de la Ley Nacional de la Lana. De lo que se trata es de que la supresión de esas subvenciones tuvo un efecto desestabilizador sobre los criadores, y la consiguiente liquidación de los rebaños no sólo redujo la base para la producción futura de corderos, y por consiguiente también de carne de cordero, sino que condujo también a un breve período de precios muy elevados en 1996 y 1997. Las repercusiones de esta desestabilización continuaron, y condujeron a una evaluación incorrecta de la relación de causalidad en el informe de la USITC.

152. La supresión de esas subvenciones afectó a los mataderos y a las plantas de despiece, no sólo porque desestabilizó los precios, sino también porque condujo a que se reanudara la tendencia descendente del número de cabezas y, por tanto, a una reducción de la producción de carne de cordero de origen nacional por tales empresas.

3.4.3.2.1 La referencia de los Estados Unidos al Grupo Especial que se ocupó del asunto del salmón de Atlántico en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, es errónea

153. En los párrafos 54 y siguientes y 74 y siguientes de la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial (preguntas 7 y 10), se hace referencia al informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega* en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio (ADP 87). En el párrafo 55 de sus respuestas, los Estados Unidos citan con aprobación el párrafo 555 del informe del Grupo Especial:

> "Como observó el Grupo Especial, el Código Antidumping de la Ronda de Tokio no contiene ninguna orientación positiva acerca del modo en que se han de examinar los demás factores causales. Constató que, por el contrario, las disposiciones pertinentes del Código relativas a la determinación del daño se centraban primordialmente en los factores específicos que las autoridades debían considerar en su examen de los efectos de las importaciones. El Grupo Especial concluyó que en esas disposiciones no había ningún requisito, "además de examinar los efectos de las importaciones" de que "la USITC debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega." [*No se reproduce la nota 50 de pie de página.]"*

154. Aunque los grupos especiales de la OMC pueden sin duda buscar orientación en los argumentos y razonamientos de grupos especiales constituidos en el marco del referido Código, el informe no fue adoptado por las PARTES CONTRATANTES, sino por las Partes en el Código. Así pues, la adopción no se efectuó en el marco del GATT de 1947 y no corresponde por tanto al GATT de 1994.

155. Además, existen importantes diferencias entre los dos casos:

- El asunto *Estados Unidos - Salmón del Atlántico* se planteó en el contexto del Código Antidumping y no versaba sobre las salvaguardias previstas en el artículo XIX.

- El texto del párrafo 4 del artículo 3 del Código era muy diferente del tenor del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- En realidad, el texto del párrafo 4 del artículo 3 del Código era diferente del texto del párrafo 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping de la OMC.

156. El análisis de la disposición de que se trata efectuado por el Grupo Especial constituido en el marco del Código se centraba (en sus párrafos 550 a 553) en el contraste entre la naturaleza específica e imperativa del análisis exigido en la primera frase del párrafo 4 del artículo 3 (incluida la nota 4 de pie de página), y los términos menos específicos de la segunda frase -que utilizaba la palabra "podrá" ("may") , así como "podrán" ("can") en la nota 5 de pie de página- con respecto al examen de otros factores.

157. Este lenguaje fue reforzado en el Acuerdo Antidumping de la OMC, lo que aconseja actuar con prudencia al aplicar el razonamiento del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Salmón del Atlántico procedente de Noruega*. Además, contra lo que afirman los Estados Unidos, en el sentido de que las diferencias de lenguaje con el Acuerdo sobre Salvaguardias son insignificantes[16], esas diferencias son apreciables.

158. El texto del Código era el siguiente:

> "Habrá de demostrarse que, por los efectos *[no se reproduce la nota 4 de pie de página]* del dumping, las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente Código. Podrá haber otros factores *[no se reproduce la nota 5 de pie de página]* que al mismo tiempo perjudiquen a la producción, y los daños causados por ellos no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping."

159. El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias reza:

> "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 las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones."

[16] Nota 69 de pie de página de las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial.

160. No hay nada de no imperativo en el lenguaje utilizado en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La constatación relativa a los efectos de otros factores, con arreglo a la segunda frase de ese párrafo, es necesaria para la determinación final a que se refiere la primera frase, acerca de la existencia del vínculo causal entre el aumento de las importaciones y un daño grave o una amenaza de daño grave. Para ello, se necesita un examen del efecto *colectivo* de *todos* los demás factores. Una vez determinado el daño[17], presente o futuro, causado colectivamente por los demás factores, y sólo entonces, podrá efectuarse una determinación acerca de si el aumento de las importaciones por sí mismo va a causar (en este caso) de manera inminente un daño grave a la "rama de producción nacional".

3.4.3.2.2 Los Estados Unidos intentan reescribir el informe de la USITC en lo que se refiere a la relación de causalidad

161. Australia no volverá sobre lo expuesto anteriormente, sino que se limitará a referirse a tres aspectos.

162. En primer lugar, la caracterización hecha en los párrafos 79 a 82 de la Primera comunicación de los Estados Unidos describe incorrectamente lo que se ha dicho en realidad en la sección del informe de la USITC que versa sobre la relación de causalidad. En particular, se mezclan allí las secciones relativas a las "Condiciones de la competencia" y al "Análisis de la relación de causalidad". De tal manera, se presenta incorrectamente la cuestión de la composición por productos -frescos/enfriados y congelados. El análisis del último párrafo de la página I-22 del informe de la USITC tiene por objeto demostrar que la carne de cordero nacional y la carne de cordero importada son sustituibles entre sí.[18]

163. En segundo lugar, los Estados Unidos intentan confundir las líneas seguidas en el análisis de la USITC; por ejemplo, en el párrafo 88 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, se dice lo siguiente:

> "La USITC constató también que los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción empeoraron acusadamente en 1997 y en el periodo considerado de 1998, y atribuyó ese empeoramiento en buena parte al descenso de los precios por *causa del aumento de las importaciones*. [Nota 124 de pie de página: Informe de la USITC, párrafo I-20.]" *[Sin cursivas en el original.]*

164. La parte de la frase que aquí se reproduce en letra cursiva no figura en la página I-20 del informe de la USITC, expresa ni tácitamente: los Estados Unidos la han añadido simplemente para apoyar su argumentación.

165. En tercer lugar, un ejemplo de los aspectos en los que Australia disiente de lo afirmado en el informe de la USITC (a pesar de lo dicho por los Estados Unidos en el párrafo 86 de su Primera comunicación) es la cuestión del periodo de reajuste de los criadores y los establecimientos de engorde. En el propio informe de la USITC (por ejemplo, en la página II-52) se dice que el tiempo que pasan los corderos en los establecimientos de engorde es de dos a cuatro meses. Esta es la duración del ciclo con que se enfrentan tales establecimientos. Además, en la medida en que los

[17] De conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias esto se refiere a todos los niveles de daño y no sólo al "daño grave".

[18] Incluso esa constatación fue objeto de una calificación en el informe de la USITC, donde se señala: "[e]xisten, sin embargo, pruebas de que los productos de procedencias diferentes presentan diferencias".

Estados Unidos sostienen que esos establecimientos pueden hacer descender los precios que reciben los criadores, tanto menos serán ellos mismos perjudicados por el descenso de los precios de la carne de cordero: obtendrán mayores o menores beneficios según cómo y cuándo compren los corderos para engorde, y cómo y cuándo los vendan para su sacrificio, en el contexto de las fluctuaciones del mercado. No obstante, esos establecimientos pueden efectuar su reajuste rápidamente. Para poner el periodo de dos a cuatro meses en perspectiva, cabe señalar que transcurrieron más de nueve meses entre la presentación de la solicitud a la USITC y la aplicación de la medida. No existe ningún argumento en el informe de la USITC que parezca indicar cómo podría una producción con este tipo de ciclo experimentar una amenaza de daño de esta manera. Si el daño grave para los establecimientos de engorde hubiese sido claramente inminente en febrero de 1999, ya habría quedado atrás en la época en que la medida realmente se aplicó.

3.4.4 Conclusión relativa a la "amenaza de daño grave"

166. Así pues, no se cumplieron en el informe de la USITC las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la determinación de la "amenaza de daño grave" causado por el aumento de las importaciones. La medida es, por consiguiente, incompatible con los párrafos 1 y 4 del artículo 2 de ese Acuerdo.

3.5 MANTENIMIENTO DE UN NIVEL SUSTANCIALMENTE EQUIVALENTE DE CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES

167. Los Estados Unidos adujeron en su Primera comunicación lo siguiente:

> "Entendido en conjunción con el párrafo 3 del artículo 12, el párrafo 1 del artículo 8 prescribe que el Miembro inicie consultas antes de aplicar una medida de salvaguardia. No impone obligación alguna de ofrecer o hacer concesiones comerciales como condición para aplicar tal medida." *[Párrafo 261]*

y

> "Así pues, la única obligación que el párrafo 1 del artículo 8 impone al Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia es la de dar la oportunidad para que se celebren consultas previas. Los Estados Unidos cumplieron esa obligación." *[Párrafo 262.]*

168. El párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige, por sí mismo, la celebración de consultas previas. Los Estados Unidos aducen que la referencia que se hace en ese párrafo al párrafo 1 del artículo 8 del mismo es ociosa cuando el derecho de adoptar medidas inmediatas de retorsión de que goza el Miembro afectado con arreglo al párrafo 2 del artículo 8 está suspendido en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del mismo artículo. Esto no responde a un método admisible de interpretación de los tratados.

169. De manera análoga, los Estados Unidos sostienen que la estipulación "procurará ..." del párrafo 1 del artículo 8 es superflua cuando el Miembro afectado no puede adoptar medidas inmediatas de retorsión debido a la suspensión prevista en el párrafo 3 de dicho artículo. Esto tampoco se ajusta a un método admisible de interpretación de los tratados.

170. Si la estipulación "procurará..." del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo se aplicase cuando no fuese de aplicación el párrafo 3 del mismo artículo, así se habría dicho. De manera análoga, si la referencia al párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo hecha en el párrafo 3 del

artículo 12 del mismo sólo se aplicase cuando no se aplicara el párrafo 3 del artículo 8, ello se habría señalado en el texto.

171. Tanto el párrafo 1 del artículo 8 como el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplican cuando un Miembro "se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida de salvaguardia ...". No se aplican inmediatamente después de la expiración del periodo de suspensión de tres años establecido en el párrafo 3 del artículo 8. Así pues, lo que sostienen los Estados Unidos es que la obligación de procurar mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y otras obligaciones no se aplica durante los primeros cuatro años de una medida de salvaguardia.

172. Los Estados Unidos afirman también en el párrafo 265 de su Primera comunicación que

> "[p]ara asegurar el logro de ese objetivo, permitieron que los Miembros impongan medidas de salvaguardia durante un periodo limitado sin temor a "tener que pagar" por esa acción."

173. Los Estados Unidos no mencionan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que contenga esta estipulación. Si esa hubiese sido la intención de los redactores, es de suponer que lo habrían dicho en el texto. El texto real del Acuerdo sobre Salvaguardias se limita a suprimir el derecho de adoptar medidas de retorsión dentro de los primeros tres años de una medida adoptada de conformidad con ese Acuerdo.

174. En el párrafo 266 de su Primera comunicación, los Estados Unidos prosiguen:

> "El que Australia alegue ahora que un Miembro debe ofrecer concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes para que se apliquen medidas de salvaguardia durante los tres años mencionados en el párrafo 3 del artículo 8 perjudica al objetivo de establecer el control multilateral, puesto que incitaría a los Miembros a encontrar, fuera del Acuerdo sobre Salvaguardias, métodos para proteger a sus ramas de producción nacional dañadas. Tal resultado sería lesivo de una finalidad clave del Acuerdo."

175. El argumento de los Estados Unidos parece reducirse a una afirmación de que el procurar llegar a algún acuerdo mutuamente satisfactorio con los exportadores afectados representaría una carga demasiado pesada para el Miembro que se propusiese aplicar una medida. No obstante, se trata de una medida extraordinaria, y nada hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias que parezca indicar que adoptar una de tales medidas debería ser fácil y no entrañar costo alguno. Si un Miembro pudiese hacer frente a la situación fuera del marco del Acuerdo sobre Salvaguardias de una manera compatible con las normas de la OMC, por ejemplo mediante medidas de reajuste estructural, ello sería recibido con el beneplácito general. No obstante, si lo que los Estados Unidos afirman es que si tuviesen que cumplir con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, actuarían en violación del párrafo 1 b) del artículo 11 del mismo Acuerdo mediante la imposición, por ejemplo, de las llamadas limitaciones voluntarias de las exportaciones, lo que están diciendo es que no cumplirían las obligaciones que han contraído en la OMC. La negativa de un Miembro a cumplir las obligaciones contraídas en la OMC no constituye una justificación jurídica para suprimir una obligación dimanante del Acuerdo sobre Salvaguardias.

176. En los párrafos 279 a 281 de su Primera comunicación, los Estados Unidos describen incorrectamente los argumentos de Australia relativos al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Australia sostiene que ese párrafo exige que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia entable consultas:

> "con el fin de, entre otras cosas, ... llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8".

177. Esto exige más que la mera celebración de una reunión. Exige que los Estados Unidos traten de llegar a un entendimiento con respecto a la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 8, es decir, "procur[en]" hacerlo. Los Estados Unidos admitieron[19] que no trataron de alcanzar ese objetivo porque consideraban que no estaban obligados a ello. Así pues, los Estados Unidos no entablaron tales negociaciones de buena fe para cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

178. En su respuesta a la pregunta 9 de Australia, los Estados Unidos mostraron que no habían comprendido la posición australiana, ni una respuesta que Australia había dado al Canadá en 1999 (reproducida en el párrafo 19 de las respuestas de los Estados Unidos).

179. En el párrafo 20 de su respuesta a Australia, los Estados Unidos dijeron lo siguiente:

> "La respuesta australiana al Canadá indica que a juicio de Australia un Miembro, para tener en cuenta los intereses de otros Miembros, puede preferir ajustar el tamaño y administración de los contingentes y los contingentes arancelarios, y que la compensación prevista en virtud del párrafo 1 del artículo 8 rara vez será adecuada. Australia también parece considerar que corresponde decidir esta cuestión al Miembro importador."

180. Con la referencia de Australia a una nueva legislación no se quería decir que la compensación mediante concesiones arancelarias "*no fuera procedente*" o que el Miembro importador no debería entablar auténticas consultas para una resolución satisfactoria de la cuestión. Se trataba de una respuesta a una pregunta del Canadá. El único mecanismo legal para una modificación de los aranceles de Australia es la adopción de nueva legislación, presentándose en primer lugar un proyecto de ley arancelaria al Parlamento del Commonwealth, o notificándose el mismo al Parlamento si éste no está reunido. Ello no puede hacerse mediante una reglamentación o proclamación. En realidad, para aplicar una medida de salvaguardia consistente en un aumento arancelario, incluidos los contingentes arancelarios, se requeriría un proyecto de ley arancelaria, y si hubiese acuerdo en cuanto a la compensación ello formaría probablemente parte del mismo proyecto.

181. La referencia a las prácticas anteriores reflejaba, como es natural, la historia de las salvaguardias del artículo XIX, dada la influencia que ejercía la posible retorsión. Australia conviene en que un resultado similar podría darse en relación con las medidas previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, que un acuerdo negociado podría conducir a que, en lugar de proporcionarse una concesión arancelaria sobre otro producto se aumentara, por ejemplo, el contingente arancelario, o se redujera el arancel fuera del contingente. Esto es enteramente compatible con la última frase del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Australia no sostuvo que la única manera de mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y otras obligaciones consistiría en proporcionar concesiones arancelarias.

182. En el presente caso, no existió ninguna oferta de los Estados Unidos y no se celebró ciertamente ninguna consulta sobre la manera de alcanzar el objetivo previsto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos afirman que cumplieron con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 y en el párrafo 3 del artículo 12 de ese Acuerdo mediante las

[19] Véase en particular el párrafo 234 de la Primera comunicación de Australia.

consultas del párrafo 3 del artículo 12 celebradas el 4 de mayo[20] y el 14 de julio de 1999. No obstante, los Estados Unidos sostienen que la recomendación de la USITC sobre la medida carece de importancia en el marco de la OMC. Además, la medida real que había de aplicarse no se conoció hasta el 7 de julio de 1999. No podían haber celebrado consultas sobre la medida el 4 de mayo de ese año. No se introdujo ningún cambio en el contingente arancelario después del anuncio de 7 de julio de 1999, y no se celebraron consultas en el marco del párrafo 3 del artículo 12 con excepción de la de 14 de julio de 1999.[21] En realidad, los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias que habían "intro[ducido]" la medida el 7 de julio de 2000[22], es decir, antes de las consultas del 14 de julio de 2000, y que ésta sería efectiva el 22 de julio de 1999. Legalmente, la medida se aplicó mediante una proclamación del Presidente de 7 de julio de 1999, anterior a las consultas del 14 de julio de 1999.[23] Así pues, las consultas eran sólo pro forma, y no constituían ningún intento de cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 y el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las disposiciones sobre la manera de tratar los productos en tránsito y sobre la concesión de licencias fueron objeto de conversaciones separadas, pero éstas nunca se consideraron consultas en el marco del párrafo 3 del artículo 12, las cuales, según lo notificado por los Estados Unidos al Consejo del Comercio de Mercancías y el Comité de Salvaguardias, se limitaban a las reuniones de 4 de mayo y 14 de julio de 1999.[24] En el mismo documento los Estados Unidos notificaron al Comité que "[n]o se [había llegado] a ninguna solución mutuamente satisfactoria". Sobre esa base, Australia mantuvo sus derechos mediante un intercambio de cartas notificado al Consejo del Comercio de Mercancías y al Comité de Salvaguardias.[25]

183. Por otra parte, si las consultas de 4 de mayo de 1999 eran consideradas por los Estados Unidos como correspondientes al párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según afirma ese país en el párrafo 17 de sus respuestas a las preguntas de Australia, el resultado de las consultas fue una medida más restrictiva. La medida realmente aplicada fue totalmente opuesta a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como a lo previsto para las consultas estipuladas en el párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo.

3.6 NO DISCRIMINACIÓN - PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

184. Australia se ha referido también a esta cuestión en su respuesta a la pregunta 19 del Grupo Especial.

185. En los párrafos 253 a 257 de su Primera comunicación, los Estados Unidos parecen apartarse de los hechos en lo relativo a su legislación y al informe de la USITC. Los Estados Unidos afirman, o por lo menos dan a entender, que la USITC no basó su determinación relativa al daño en importaciones de todas las procedencias, incluidas, entre otras, las procedentes del Canadá.

---

[20] La fecha de 28 de abril de 1999 mencionada en el párrafo 17 de la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 9 de Australia corresponde a consultas con Nueva Zelandia, no con Australia.

[21] Véase G/L/313-G/SG/19, Prueba documental AUS-13.

[22] Véase G/SG/N/10/USA/3, Prueba documental AUS-11. El documento llevaba la fecha de 12 de julio de 1999, y se basaba en una comunicación de los Estados Unidos de 9 de julio de 2000.

[23] Prueba documental AUS-5.

[24] G/L/313-G/SG/19, Prueba documental AUS-13.

[25] G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/USA/1, Prueba documental AUS-14.

186. En la página I-26 de su informe, la USITC formuló una determinación relativa al daño, y seguidamente, en las páginas I-26 y 27, formuló una constatación sobre las importaciones provenientes del ámbito del TLCAN. Este es un paso adicional prescrito por el TLCAN y la legislación de aplicación de ese Tratado.

187. Como resulta claramente de las páginas 21 y 22 del documento G/SG/N/1/USA/1[26], la constatación de la USITC relativa a las importaciones procedentes de los países del TLCAN está sujeta a una determinación separada del Presidente. Los Estados Unidos lo han confirmado en las respuestas que proporcionaron con ocasión del examen de su legislación en el Comité de Salvaguardias. Como ejemplo, se transcriben seguidamente una pregunta formulada por Australia y la respuesta de los Estados Unidos:[27]

> "*2. Si se han excluido de las medidas de salvaguardia las importaciones provenientes del ámbito del TLC[AN], por ejemplo, a tenor del párrafo 312 (página 24), ¿se excluyen entonces también tales importaciones de ser consideradas a tenor del párrafo 202 c) 1) (página 5), y se consideran como otros factores en aplicación del subpárrafo 202 c) 2) B)? Si no es así, ¿cómo puede justificarse esto con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias?*
>
> Los factores enumerados en el artículo 202 c) 1), que ha de tener en cuenta la Comisión, se refieren a la cuestión de si la rama de producción nacional sufre un daño grave o una amenaza de daño grave y a la causalidad. En lo que respecta a la causalidad, en esta etapa la Comisión tiene en cuenta las importaciones de todas las procedencias, incluidos los países del TLC[AN]. Solamente después de haber formulado una determinación positiva de la existencia de daño con respecto a las importaciones de todas las procedencias la Comisión llega a conclusiones con respecto a las importaciones procedentes solamente de los países del TLC[AN]. La decisión de excluir las importaciones provenientes de los países del TLC[AN] la toma el Presidente, no la Comisión, y sólo después de haber recibido el informe de ésta en que figure una determinación positiva de la existencia de daño.
>
> Además, las disposiciones de la legislación estadounidense que estipulan que las importaciones procedentes de un país del TLC[AN] pueden estar excluidas de la aplicación de medidas de salvaguardia en ciertas circunstancias no están en conflicto con el artículo XIX del GATT o el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, pues esas disposiciones existen en el contexto de un acuerdo de libre comercio abarcado por el artículo XXIV del GATT. Esas disposiciones de la legislación estadounidense ponen en aplicación un acuerdo concertado entre el Canadá, México y los Estados Unidos con miras a eliminar los derechos y demás restricciones respecto de lo esencial del comercio realizado entre ellos."

188. Así pues, los Estados Unidos declararon en un documento de fecha 23 de abril de 1996 que: "*[e]n lo que respecta a la causalidad, en esta etapa la Comisión tiene en cuenta las importaciones de todas las procedencias, incluidos los países del TLC[AN]. Solamente después de haber formulado una determinación positiva de la existencia de daño con respecto a las importaciones de todas las procedencias la Comisión llega a conclusiones con respecto a las importaciones procedentes solamente de los países del TLC[AN]. La decisión de excluir las importaciones provenientes de los*

---

[26] §§311 y 312 de la Ley de Aplicación del TLCAN, en particular §312 b).

[27] Pregunta 2 del documento G/SG/W/160, Prueba documental AUS-38.

países del TLC[AN] la toma el Presidente, no la Comisión, y sólo después de haber recibido el informe de ésta en que figure una determinación positiva de la existencia de daño."

189. De tal manera, la determinación de la USITC se formula "con respecto a las importaciones de todas las procedencias". Los Estados Unidos no han intentado justificar este método, que fue el seguido en el caso de que aquí se trata. Parecen limitarse a aducir que el nivel de las importaciones de las procedencias excluidas, en particular de los países del TLCAN, era demasiado pequeño para causar un daño grave. Esto no justifica una violación de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

190. Australia solicita por tanto al Grupo Especial que constate que los Estados Unidos están infringiendo el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.7 LA MEDIDA INFRINGE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS UNIDOS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994

191. Por último, dado que la medida no está en conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994, infringe las consolidaciones arancelarias de los Estados Unidos relativas a la carne de cordero, como se ha demostrado en la Primera comunicación de Australia. Por consiguiente, la medida constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del artículo II del GATT.

4. CONCLUSIÓN

192. Habida cuenta de lo antedicho, y de todas las alegaciones y argumentos formulados ante el Grupo Especial en su Primera comunicación escrita, durante la primera reunión sustantiva de 26 de mayo de 2000 y al responder a las preguntas del Grupo Especial, Australia solicita al Grupo Especial que constate que los Estados Unidos, al aplicar su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero, han infringido los artículos II y XIX del GATT de 1994 y los párrafos 1 y 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 b) y c) y el párrafo 2 a) y b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y los párrafos 2 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5. APÉNDICE A

PÁGINA 2-5 DEL INFORME DE LA USITC: CONDICIONES DE LA COMPETENCIA QUE AFECTAN A LAS RAMAS DE PRODUCCIÓN DE CORDEROS DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DE PAÍSES EXTRANJEROS *[Sin subrayado, cursiva ni negrita en el original.]*

La mayoría de los criadores tienen pequeños rebaños de ovinos (de 50 cabezas o menos, llamados rebaños de granja) y crían ese ganado como actividad secundaria.[1] No obstante alrededor de la tercera parte de los criadores de los pastizales de los estados del oeste poseen rebaños relativamente grandes (50 o más cabezas, denominados rebaños de pastizal) y se especializan en ganado ovino.[2] ***Funcionarios de la National Lamb Feeders Association (Asociación Nacional de Establecimientos de Engorde de Corderos) informan que sólo existen probablemente en los Estados Unidos alrededor de 100 establecimientos de engorde de corderos de gran volumen de producción, aunque hay muchos establecimientos de engorde de pequeño volumen***. El engorde de ovejas y corderos tiende a concentrarse en unos pocos estados, como puede verse en el siguiente cuadro.[3]

En miles de cabezas

Estado	**1990**	**1991**	**1992**	**1993**	**1994**
California	225	280	285	305	320
Texas	200	180	210	180	210
Colorado	385	250	310	315	325
Wyoming	100	110	150	190	190
Dakota del Sur	55	85	85	91	103
Iowa	90	85	95	85	85
Oregón	110	106	81	95	90
Kansas	102	63	48	82	60
Todos los demás	495	571	566	534	456
Total	**1.762**	**1.730**	**1.830**	**1.877**	**1.839**

Criadores

Los criadores estadounidenses de ovejas y corderos pueden clasificarse en diversas categorías, que comprenden[4]: 1) criadores de animales de pura raza (es decir, los que mantienen ovejas de pura raza y venden carneros destinados a la reproducción)[5]; 2) los productores de corderos para los mercados comerciales (es decir, los que mantienen rebaños de ovinos para la producción de corderos que se envían directamente al sacrificio), o 3) establecimientos de engorde comerciales (los que mantienen establecimientos de engorde donde se alimenta a los corderos con concentrados hasta que alcanzan el peso apropiado para su sacrificio). Algunos criadores desarrollan más de una actividad de crianza.

---

[1] Robert E. Taylor, *Scientific Farm Animal Production: An Introduction to Animal Science*, 4ª ed., (Nueva York: Macmillan Publishing Co., 1992), página 47.

[2] *Ibidem.*

[3] Animales en establecimientos de engorde al 1º de enero. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), National Agricultural Statistics Service (NASS), *Sheep and Goats*, diversos números, 1991-95.

[4] La siguiente descripción de las categorías de criadores ha sido adaptada de Taylor, *Scientific Farm Animal Production*, páginas 48 y 49.

[5] Los criadores a menudo amplían sus rebaños o reemplazan las ovejas que ya no son aptas para la reproducción, reteniendo las mejores hembras de la producción de cada año. Dado que la duración de la fase reproductiva de una oveja es típicamente de 4 a 5 años, alrededor del 20 al 25 por ciento de las hembras producidas cada año deben retenerse para mantener el tamaño de los rebaños de cría.

ANEXO 1-9

DECLARACIÓN INICIAL DE AUSTRALIA EN LA
SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA

(26 de julio de 2000)

INTRODUCCIÓN

1. Señor Presidente y miembros del Grupo Especial: hemos llegado en este procedimiento a una etapa avanzada. Las cuestiones de hecho y de derecho han sido precisadas y debatidas extensamente. Aunque algunas de las comunicaciones presentadas en esta diferencia han sido detalladas y los argumentos están interrelacionados, las cuestiones que tiene ante sí el Grupo Especial resultan claras. Australia se centrará en las cuestiones de hecho y de derecho fundamentales que han sido objeto de las interpretaciones notoriamente más erróneas de los Estados Unidos en este caso. Entre ellas figuran la omisión de los Estados Unidos de cumplir:

- la obligación de demostrar la "evolución imprevista de las circunstancias";
- la obligación de definir adecuadamente la rama de producción nacional en este caso, a la luz de los hechos concretos examinados;
- la obligación de demostrar la clara inminencia de la amenaza de daño grave;
- la obligación de demostrar que el daño grave sería causado por el aumento de las importaciones; y
- la obligación de aplicar la medida únicamente con el alcance necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

2. Estas obligaciones se deben cumplir en una investigación realizada de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en los informes y consultas posteriores. La omisión de cumplir plenamente cualquiera de estas obligaciones hace que la aplicación de las medidas sea incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. Al aplicar la medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero, los Estados Unidos han incumplido, no sólo una, sino la totalidad de estas obligaciones. Los Estados Unidos tampoco han cumplido otras obligaciones fundamentales: mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente entre los Estados Unidos y Australia, y no discriminar en contra de Australia y en favor de otros Miembros de la OMC en la aplicación de la medida.

3. Las otras cuestiones de derecho, de hecho y de procedimiento ya adelantadas por Australia se deben considerar confirmadas en esta declaración.

OBLIGACIÓN DE DEMOSTRAR LA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

4. En sus comunicaciones al Grupo Especial y sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, Australia señaló que en el informe de la USITC no se demostró, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994. Australia demostró además que las circunstancias reales ante las que los Estados Unidos reaccionaron

mediante la imposición de su medida de salvaguardia no fueron imprevistas, sino que en realidad habían sido previstas y bien conocidas.

5. Los Estados Unidos han tratado de eliminar la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" como cuestión de hecho y de derecho pertinente, y de reducirla a un asunto tan trivial que su autoridad competente no necesitaba abordarla en absoluto. En rigor, en su segunda comunicación los Estados Unidos declararon efectivamente que la frase del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" es una mera formulación verbal carente de significado.[1]

6. Los Estados Unidos simplemente alegan que el Órgano de Apelación incurrió en un error jurídico en sus constataciones en el asunto *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*. En su segunda comunicación, los Estados Unidos aluden al apartado b) del párrafo 3 del artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* para alegar que la "evolución imprevista de las circunstancias" era una consideración trivial en el artículo XIX del GATT de 1947 en razón de la "práctica ulteriormente seguida" por las partes contratantes del GATT. Los Estados Unidos no demuestran, empero, que por esa "práctica ulteriormente seguida" conste "el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado".

7. Señor Presidente: la prueba más concluyente acerca de la interpretación y aplicación del artículo XIX en el marco de la OMC *no* proviene de las alegaciones relativas a las prácticas de salvaguardia y las opiniones de determinadas partes contratantes del GATT, tales como los Estados Unidos, en el pasado lejano. Tampoco proviene de una antigua nota informativa de la Secretaría del GATT. Tampoco emana de los debates de los negociadores en la Ronda Uruguay acerca de los méritos de la palabra inglesa "*unexpected*" en comparación con los de la palabra "*unforeseen*". En cambio, proceden del texto concreto del Acuerdo sobre Salvaguardias y del resultado de las diferencias planteadas en el marco del ESD de la OMC, esto es, los Informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, que han sido adoptados por los Miembros.

8. En el segundo párrafo del preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se reconoce "la necesidad de aclarar [...] las disciplinas del [...] artículo XIX". Si hubiese habido un acuerdo entre las partes contratantes del GATT en el sentido de que la "evolución imprevista de las circunstancias" carecía de significado, eso se hubiera expuesto concretamente en cualquier labor de aclaración. Sin embargo, ello no se hizo y el Órgano de Apelación concluyó que se trataba de una cuestión que se debía demostrar como cuestión de hecho.

9. La demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias" es un requisito legal que han de cumplir los Miembros al aplicar una medida, ya que se *debe* demostrar, como cuestión de hecho. El apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias incorpora las obligaciones del artículo XIX del GATT de 1994. Por lo tanto, el requisito previsto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de que las autoridades competentes deben publicar un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho se aplica también a la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias".

[1] En particular, los Estados Unidos se basan en los antecedentes de la negociación de sus propios negociadores para sugerir que la disposición del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" "carecía de sentido" o era una forma de "escaparate semántico". Véase el párrafo 10 y la nota de pie de página 10 de la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos.

10. Reconociendo la situación, los Estados Unidos también procuraron subsanar este defecto del informe de la USITC, tratando de demostrar *ex post facto* la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". Esto no proporciona la demostración exigida por el artículo XIX del GATT de 1994 ni constituye una publicación de las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se haya llegado sobre todas cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, según lo exigido por el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta no es una opción admisible. Los Estados Unidos deben atenerse a lo que se ha demostrado como cuestión de hecho en el informe de la USITC, y no basarse en lo que no se ha demostrado.

11. Incluso si se permitiese que los Estados Unidos demostraran *ex post facto* la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", tampoco lo han hecho. Los Estados Unidos consideran erróneamente que pueden señalar declaraciones aisladas del informe de la USITC, presentadas en contextos diferentes y que no guardan relación con la "evolución imprevista de las circunstancias" para demostrar su existencia. Los Estados Unidos han llegado incluso a sugerir que todo aumento de las importaciones hace suponer una "evolución imprevista de las circunstancias".[2] Llegar a esta conclusión significaría excluir del Acuerdo sobre Salvaguardias todo requisito de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".

12. En su segunda comunicación, los Estados Unidos siguen insistiendo en que la modificación de la composición por productos de la carne de cordero refrigerada y congelada ha originado la "evolución imprevista de las circunstancias"[3], conclusión a la que nunca se llegó en el informe de la USITC y que además no se fundamenta en los hechos. Como Australia ha señalado, los consumidores de los Estados Unidos no prefirieron súbitamente el producto refrigerado. En la medida en que hubo un aumento de las importaciones del producto refrigerado, esto fue parte del aumento global de las importaciones del producto objeto de la medida. Éste es otro intento de los Estados Unidos, ligeramente disimulado, de utilizar el mero aumento de las importaciones como demostración de la "evolución imprevista de las circunstancias".

13. El argumento de Australia es sencillo. El Órgano de Apelación ha expresado que la "evolución imprevista de las circunstancias" tiene que ser demostrada por el Miembro que aplica una medida. El informe de la USITC no lo ***demostró*** y los Estados Unidos no facilitaron ningún otro informe o explicación antes de aplicar la medida. El argumento de los Estados Unidos relativo a la modificación de la composición de los productos refrigerados y la aseveración de que una investigación en materia de salvaguardia cuando existe una consolidación arancelaria constituye por sí misma una "evolución imprevista de las circunstancias", son racionalizaciones *ex post facto* que no refutan la argumentación de Australia ni las constataciones del Órgano de Apelación.

"**RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL**"

14. Es aún más perjudicial que la no demostración de la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias", para la continuación de un funcionamiento adecuado del Acuerdo sobre Salvaguardias, la incorrecta decisión de la USITC de incluir en la "rama de producción nacional" no sólo a los productores de carne de cordero (mataderos y plantas de despiece), sino también a todos los criadores y todos los establecimientos de engorde. La decisión de la autoridad competente sobre la "rama de producción nacional" reviste una importancia decisiva en todas las etapas posteriores de una investigación en materia de salvaguardia. Ahora bien, la decisión de la USITC sobre la "rama de

[2] Párrafo 8 de la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta Nº 1 del Grupo Especial.

[3] Párrafo 17 de la segunda comunicación de los Estados Unidos.

producción nacional" fue incompatible con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

15. La tesis de los Estados Unidos es que las empresas que realizan actividades en las fases iniciales de la cadena de producción pueden incluirse sobre la base de "una línea continua de producción" y "una coincidencia sustancial de intereses económicos". Nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias permite que una autoridad amplíe el alcance de la "rama de producción nacional" basándose en estos criterios. Los Estados Unidos no han hecho ningún intento de demostrar, en ausencia de todo fundamento textual para este planteamiento, qué limitaciones impondría el Acuerdo sobre Salvaguardias a un Miembro que deseara incluir en la "rama de producción nacional" las empresas que realizan actividades en las fases iniciales de la cadena de producción. Aunque los Estados Unidos puedan en la práctica limitar este enfoque a las importaciones de determinados productos agropecuarios, esto carece de todo fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos no hacen intento alguno de establecer de qué modo se debe tratar este enfoque sobre la determinación de la "rama de producción nacional" en el contexto de la determinación de la existencia de daño y para garantizar que la medida no sea "más restrictiva de lo necesario".

16. En el caso presente, el Grupo Especial tiene ante sí una clara posibilidad de elección en lo que se refiere a la "rama de producción nacional". Los Estados Unidos han tratado de difuminar la cuestión mediante alegaciones de cierta integración vertical limitada entre algunos elementos de los segmentos de la rama de producción. Sin embargo, el Grupo Especial no debe dejarse desviar por estas alegaciones. No existe tal integración vertical generalizada entre los establecimientos de cría y de engorde y los mataderos y las plantas de despiece. En rigor, no hay integración alguna entre los criadores y los mataderos y las plantas de despiece.

17. Además, aunque los Estados Unidos han afirmado que la elección de la "rama de producción nacional" es una cuestión que se relaciona con la capacidad de la USITC para analizar algunas cuestiones[4], esto no se refleja en el informe de la USITC, sea mediante la selección de las empresas encuestadas o la descripción de los datos obtenidos. De modo análogo, los Estados Unidos dicen que algunos criadores sacrifican corderos. Australia ha cuestionado[5] el alcance de esta actividad. No obstante, incluso si esta actividad fuese frecuente entre muchos de los más de 70.000 criadores, ninguno de éstos parece haber integrado el número insignificante de criadores seleccionados efectivamente por la USITC. El informe de la USITC no contiene ninguna aseveración de que haya escogido esta definición de la "rama de producción nacional" por razones de análisis. El informe de la USITC simplemente afirma que esto se basó en la práctica de la Comisión, sin que ello estuviese ni siquiera exigido en la legislación pertinente de los Estados Unidos aplicable a las investigaciones en materia de salvaguardia. No hubo en este caso circunstancias especiales que llevaran a la USITC a obrar de este modo. La selección de los criadores cuya información se utilizó en la determinación de la existencia de daño no se basó en ningún elemento relacionado con la propiedad o relaciones contractuales. Se basó simplemente en el nivel de las subvenciones recibidas en el marco de la Ley Nacional de la Lana[6], con lo que se excluyó no sólo a los pequeños criadores, sino también a todo nuevo exportador y posiblemente a explotaciones agrícolas consolidadas. No hay sugerencia alguna en el informe de la USITC de que existiera algún problema para separar los datos correspondientes a las operaciones de cría de los relativos a las operaciones de los mataderos.

[4] Por ejemplo, en el párrafo 73 de la primera comunicación de los Estados Unidos.

[5] Por ejemplo, en el párrafo 75 de la segunda comunicación de Australia.

[6] Párrafo 101 de la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta Nº 15 del Grupo Especial.

18. Todo lo que el Grupo Especial tiene que hacer es decidir si un criador que produce corderos para engorde, lana, pieles, corderos para cría y ovejas destinadas al matadero produce un producto que es un "producto similar" a la carne de cordero importada sujeta a la medida. Si no es así, ese criador no puede formar parte de la "rama de producción nacional". En consecuencia, la definición de "rama de producción nacional" de la USITC sería incompatible con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

19. La decisión relativa a la "rama de producción nacional" tiene una importancia fundamental para la formulación de constataciones correctas sobre las cuestiones de hecho y de derecho según lo exigido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El error del informe de la USITC en la definición de la "rama de producción nacional" contamina todas las etapas de su análisis. Los Estados Unidos no pueden pedir ahora que el Grupo Especial examine el informe de la USITC sobre la base de excluir a los criadores de la "rama de producción nacional" o de excluir a los criadores y los establecimientos de engorde. El informe de la USITC no llevó a cabo análisis separados de la existencia de daño y de la causalidad para cada segmento. Además, la definición de la "rama de producción nacional" puede afectar decisivamente al análisis de la causalidad. Por último, la definición de la "rama de producción nacional" debe también afectar al cumplimiento del requisito de que una medida no sea más restrictiva de lo necesario, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

20. En consecuencia, los Estados Unidos no pueden ahora modificar la definición de la "rama de producción nacional" a los fines de su examen por el Grupo Especial. Deben atenerse a lo expresado en el informe de la USITC. Por lo tanto, si el Grupo Especial está de acuerdo con nuestra tesis sobre la "rama de producción nacional", la medida se debe revocar.

21. Los Estados Unidos plantean la cuestión de la práctica australiana en materia de salvaguardias en lo que se refiere a diversos aspectos, incluidas la "rama de producción nacional" y la "evolución imprevista de las circunstancias". Australia no ha aplicado una nueva medida de salvaguardia desde 1983. Australia fue objeto de importantes críticas con respecto a medidas adoptadas en el marco del artículo XIX del GATT de 1947, y lo que hizo precisamente Australia en el pasado remoto guarda escasa relación con las normas del GATT de 1947 o las del GATT de 1994, como parte del Acuerdo por el que se establece la OMC. Australia llevó a cabo una investigación en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativa a las importaciones de carne de porcino, y el Gobierno decidió no aplicar una medida de salvaguardia. Por ende, el Gobierno australiano no ha adoptado ninguna medida de salvaguardia en el marco de la OMC y, por tanto, no ha habido ninguna medida ni práctica del Gobierno australiano que los Estados Unidos puedan mencionar para mejorar su posición en el caso presente.

INSUFICIENCIA DE LOS DATOS

22. Australia ha demostrado que el conjunto de datos utilizado por la USITC presenta serios defectos. El informe de la USITC formuló sus determinaciones sobre la "amenaza de daño grave" y sobre la causalidad basándose en un conjunto de datos que era insuficiente para cumplir las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 y los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4.

23. Antes de ocuparnos de esta cuestión o de cualquier otra cuestión relacionada con las pruebas en el caso que nos ocupa, consideramos necesario recordar nuevamente al Grupo Especial que las pruebas que constituyeron la base de la determinación de la USITC no son en absoluto representativas. Todo análisis llevado a cabo por la USITC se vio necesariamente contaminado por estas deficiencias probatorias. Los cuatro segmentos de la "rama de producción nacional", definida

incorrectamente por la USITC, estaban integrados por más de 70.000 empresas y no pueden estar en absoluto representadas suficientemente por un número inferior a 70 empresas.

24. La USITC envió sólo 110 cuestionarios a criadores. Entre éstos, sólo 70 se molestaron en responder, únicamente 57 presentaron respuestas utilizables y sólo 27 proporcionaron respuestas con información financiera hasta septiembre de 1998. Sr. Presidente: 27 de más de 70.000 empresas representa una proporción inferior al 0,04 por ciento, y menos del 3 por ciento de la cabaña. No sólo esta ínfima cobertura es inaceptable, sino que la USITC no hizo ningún esfuerzo por cerciorarse de que la muestra de que disponía fuera estadísticamente válida o representativa. Lo mismo sucedió con los establecimientos de engorde. Los datos reunidos sobre estas empresas fueron absolutamente insuficientes para servir de base a ninguna determinación, ya sea sobre la "amenaza de daño grave" o sobre la causalidad o para determinar que la medida no era más restrictiva de lo necesario.[7]

25. Los datos relativos a los mataderos y los establecimientos de despiece -que son los verdaderos productores de la carne de cordero- también fueron erróneos. Sólo cinco de los 17 mataderos a los que se pidió información presentaron datos sobres sus operaciones de sacrificio de animales. En cuanto a los establecimientos de despiece, de 16 empresas encuestadas, sólo cinco presentaron datos utilizables. En lo tocante a los datos financieros, sólo se dispuso información de dos mataderos, dos mataderos/establecimientos de despiece y un establecimiento de despiece.[8]

26. No estamos cuestionando el alcance y las respuestas de los exportadores o los importadores, que ascendió al 100 por ciento, es decir, que la cobertura fue completa. Nos estamos refiriendo a la "rama de producción nacional" que presuntamente estaba sufriendo o sufriría un daño grave causado por el aumento de las importaciones. Asegurar una mayor participación en la investigación de la USITC interesaba no sólo a los peticionantes, sino también a todas las demás empresas de la "rama de producción nacional". El muy escaso nivel de participación sólo puede interpretarse como un indicio de que: a) numerosas empresas de la "rama de producción nacional" no estaban de acuerdo con los peticionantes, y/o b) sus respuestas hubiesen perjudicado la reclamación de los peticionantes. Cualquiera sea la razón, la falta de participación de las empresas que se beneficiarían de la investigación debe interpretarse como una sugerencia de que sus respuestas hubiesen resultado perjudiciales para la causa de los peticionantes. El hecho de que la USITC no recurriera a sus facultades de citar a los testigos bajo apercibimiento o incluso a sus facultades de persuasión para obtener datos más representativos no puede imputarse a los exportadores de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia. Incumbía a la USITC obtener pruebas suficientes y objetivas para respaldar sus determinaciones. Su omisión en hacerlo significa que no pudo cumplir y no cumplió los requisitos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y los Estados Unidos tampoco pudieron cumplir ni cumplieron los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo.

27. Del mismo modo, debe observarse que la USITC decidió utilizar los datos de su cuestionario sólo cuando respaldaban sus conclusiones. Cuando los datos del cuestionario mostraban tendencias que no le convenían, la USITC hizo referencia a los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para respaldar su tesis. El Grupo Especial no debe apoyar este criterio selectivo en materia de pruebas.[9]

---

[7] Informe de la USITC, II-11, 13, 24 y 29 (incluida la nota de pie de página 89).

[8] Informe de la USITC, II-14, 15 y 24.

[9] Informe de la USITC, páginas I-18 y 19.

28. Dicho esto, las ínfimas pruebas en las que la USITC se basó no respaldan sus constataciones, cualquiera sea la definición de la "rama de producción nacional" que se emplee. Además, el marco temporal de los datos, es decir, sólo hasta septiembre de 1998 y en algunos casos sólo hasta 1997, indica que la USITC careció de todo fundamento para formular una decisión justificada sobre las cuestiones de hecho y de derecho que tuvo ante sí en un caso de "amenaza de daño grave".

29. Incumbe al Grupo Especial la responsabilidad de decidir si los datos fueron suficientes. Si el Grupo Especial acepta la tesis de Australia, prácticamente todos los aspectos de las constataciones de la USITC y de las posteriores constataciones del Gobierno de los Estados Unidos, quedarían irremediablemente viciadas únicamente por esa razón.

PRUEBA DE LA CLARA INMINENCIA DEL DAÑO GRAVE

30. La USITC tenía la obligación absoluta de demostrar la "clara inminencia" del daño grave. Además de la insuficiencia de los datos, nada en las constataciones del informe de la USITC mostró que resultara claro que el daño grave se produciría. Además, nada en dicho informe demostró que el daño grave era inminente en el sentido normal de esta palabra. En realidad, teniendo en cuenta los datos utilizados, en particular los datos del cuestionario -que llegaban hasta septiembre de 1998 y en algunos casos sólo hasta 1997- y sin ningún intento de realizar un análisis prospectivo, el informe de la USITC nunca podía haber realizado adecuadamente una constatación de la "clara inminencia" del daño grave.

31. Ya sea que el Grupo Especial coincida o no con nuestra tesis sobre la definición de la "rama de producción nacional" de carne de cordero adoptada por la USITC, Australia ha demostrado que los hechos del caso que nos ocupa no respaldan una determinación de que el daño grave a la "rama de producción nacional" era inminente ni tampoco que tal daño grave -si se produjera- sería causado por el aumento de las importaciones. Nos referiremos hoy nuevamente y de forma breve a estas cuestiones.

NO SE EXAMINARON TODOS LOS FACTORES ENUMERADOS EN EL APARTADO a) DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

32. En su primera comunicación, Australia demostró que no se examinaron todos los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a todos los segmentos de la rama de producción, y no se dio razón alguna de esta omisión. El análisis de estos factores llevado a cabo por la USITC fue extraordinariamente insuficiente. Incluso cuando en ese informe se examinaron algunos de los factores enumerados, no se utilizó ningún criterio razonable para dar cumplimiento al apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a la insuficiencia del conjunto de datos. Como resultado de ello, la USITC no cumplió sus obligaciones más obvias al realizar el análisis de la relación de causalidad de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

OMISIÓN DE UN EXAMEN ADECUADO DE LOS DEMÁS FACTORES EN EL ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD

33. De una simple lectura del Acuerdo sobre Salvaguardias se desprende claramente que en este caso se debió haber probado que el aumento de las importaciones *por sí mismo* iba a causar un daño grave a la "rama de producción nacional". Ahora bien, pueden existir otras causas de daño o incluso de daño grave a la "rama de producción nacional" y se debe probar que el aumento de las importaciones va a causar un daño grave con independencia de los efectos *individuales y colectivos* de esos otros factores. Por consiguiente, la idea de que los Estados Unidos *no* estaban obligados a demostrar esto resulta francamente absurda. En efecto, ello representaría una nueva redacción del

Acuerdo sobre Salvaguardias, que permitiría aplicar una medida de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones sólo constituye una causa que contribuye al daño grave presuntamente inminente -y sólo esto- y no va a causar por sí mismo el daño grave.

34. En lo que se refiere a los hechos del caso que nos ocupa, la escasez de los datos relativos a las empresas de la "rama de producción nacional" haría imposible en todo caso que la USITC *probara* una relación de causa y efecto -si la hubiese- entre las importaciones y la situación de la "rama de producción nacional", cualesquiera fueran los segmentos que se incluyeran en la "rama de producción nacional". En el informe de la USITC se reconoce que había otros factores que causaban daño y que estos "otros factores" eran causa de la presunta "amenaza de daño grave". Los factores examinados en el informe de la USITC fueron los siguientes: la eliminación de las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana; la competencia de otros productos cárnicos; el aumento del costo de los insumos; la sobrealimentación de los corderos; la concentración en el segmento de mataderos, y la no formulación y aplicación de un programa de comercialización efectivo para la carne de cordero. No obstante, en el informe de la USITC sólo se examinaron estos factores rápidamente y sólo se constató que individualmente cada uno de ellos era una causa menos importante de la "amenaza de daño grave" que las importaciones de carne de cordero.

35. En el informe de la USITC no se evaluó el efecto colectivo de esos factores en la "rama de producción nacional" en su conjunto o en cada uno de sus segmentos. El análisis individual de los otros factores hace que incluso una norma relativa a la "causa sustancial" carezca de sentido. Por último, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que el daño grave se atribuya al "aumento de las importaciones" y no simplemente a las "importaciones". En el informe de la USITC sólo se analizan los efectos de los otros factores con respecto a las "importaciones de carne de cordero" y no al "*aumento* de las importaciones de carne de cordero". No se hace ningún intento de probar, ni siquiera con respecto a sus propios criterios, que el "aumento de las importaciones de carne de cordero" iba a causar un daño grave. Además, en el análisis del informe de la USITC no se demuestra que el "aumento de las importaciones" causaría un daño grave de manera inminente. En sus comunicaciones al Grupo Especial, los Estados Unidos no han demostrado de qué manera el informe de la USITC probó que el "aumento de las importaciones" sería la causa de un daño grave inminente.

36. Además, en el informe de la USITC no se llevó a cabo un análisis prospectivo de los otros factores en un caso que se refiere sólo a la amenaza de daño grave, y esto hace que su constatación afirmativa no sea más que una *especulación* de que el aumento de las importaciones causaría un daño grave. La constatación relativa a la amenaza de daño grave se formuló sin tener en cuenta prospectivamente los acontecimientos. La constatación relativa a la relación de causalidad se basó en un pequeño incremento de las importaciones proyectadas, de alrededor del 4,5 por ciento, cuando la producción nacional estaba en retroceso. Esta constatación no incluyó ningún análisis prospectivo de la situación de las empresas de la "rama de producción nacional", aparte de algunos testimonios completamente anecdóticos. El examen de los otros factores fue superficial y no se llevó a cabo ningún análisis de sus efectos en las empresas de la "rama de producción nacional". Esto privó de sentido al análisis. Si se aceptara este planteamiento, ello convertiría en superfluos los requisitos del apartado b) del párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS ACERCA DE LOS ANTECEDENTES DE LA NEGOCIACIÓN SOBRE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD EN EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

37. En su segunda comunicación, los Estados Unidos hicieron extensas observaciones acerca de los supuestos antecedentes de la negociación sobre la relación de causalidad en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo más que puede decirse acerca de los antecedentes de la negociación del apartado b)

del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es que hubo algunas diferencias de opinión entre los participantes en las negociaciones sobre el resultado que debía incluirse en el texto.

38. Lo que debe abordar el Grupo Especial no son las diferencias de las tesis nacionales durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, sino el texto real del Acuerdo sobre Salvaguardias.

39. Como Australia demostró en su segunda comunicación[10], el texto del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es claro y directo. El carácter obligatorio del texto y la rotundidad del requisito obligaban a la USITC a *probar* que el aumento de las importaciones causaría por sí mismo un daño grave inminente a la "rama de producción nacional".

"NO MÁS RESTRICTIVO DE LO NECESARIO"

40. Incluso suponiendo, a los fines de la argumentación, que los Estados Unidos hubieran formulado adecuadamente las constataciones necesarias con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias", la definición de la rama de producción nacional, la amenaza inminente de daño grave o la relación de causalidad, Australia ha demostrado además que la medida correctiva adoptada por los Estados Unidos fue incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, la interpretación hecha por los Estados Unidos del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al tratar de reducir sus obligaciones en materia de medidas correctivas, da un nuevo ejemplo de su preferencia por excluir del Acuerdo sobre la OMC requisitos de importancia decisiva.

41. En realidad, los Estados Unidos tratan de decir simplemente que, en su opinión, el Órgano de Apelación se equivocó en el asunto *Corea - Productos lácteos* cuando constató que existe una obligación de asegurar que la medida no sea "más restrictiva de lo necesario".[11] En rigor, si el criterio establecido por separado en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias es redundante, cabe preguntarse por qué ha sido puesto allí. Al interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias, no se puede suponer que los redactores cometieron un error e insertaron sin motivo la palabra "necesaria", que desempeña una función tan decisiva en el Acuerdo sobre la OMC. Al interpretar el texto no es admisible suponer que tal palabra fundamental fue incluida simplemente porque sí, sin el propósito de que tuviera significado alguno.

42. Existe la obligación de cerciorarse de esto antes de aplicar la medida. No obstante, Australia ha demostrado que los Estados Unidos no se cercioraron de que su medida no fuera "más restrictiva de lo necesario". En realidad, los Estados Unidos no hicieron intento alguno de cerciorarse de que la medida no fuera "más restrictiva de lo necesario" antes de aplicar la medida. Esto no sólo constituyó una violación del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino también de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12, dado que el alcance de la medida era una cuestión pertinente de hecho y de derecho. Los Estados Unidos no publicaron sus constataciones ni sus conclusiones fundamentadas sobre el asunto, ni notificaron adecuadamente al Comité de Salvaguardias esta información pertinente relacionada con la medida. Sólo disponemos de la explicación *ex post facto* de los Estados Unidos, en la que alegan que posteriormente demostraron que la medida era suficiente más que necesaria; esta explicación se ofreció sin el más mínimo respaldo documental.

43. De forma compatible con su planteamiento acerca de otros aspectos de este asunto, tal como la cuestión de demostrar la "evolución imprevista de las circunstancias" de conformidad con el

[10] Véase el párrafo 160 de la segunda comunicación de Australia.

[11] Párrafo 103 del Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*.

artículo XIX del GATT de 1994, los Estados Unidos tratan de excluir del Acuerdo sobre Salvaguardias las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo.

44. En última instancia, la única documentación y evaluación de la medida correctiva que aparece en el expediente es la recomendación formulada en el informe de la USITC, que al menos fue el producto de un examen público, aunque defectuoso, de la "rama de producción nacional". Sin embargo, los Estados Unidos rechazaron la recomendación y prefirieron imponer una medida más severa. En el primer año, el arancel del 20 por ciento recomendado por la USITC para las importaciones excluidas del contingente se convirtió en un 40 por ciento, y el arancel aplicable a las importaciones comprendidas en el contingente, de aproximadamente el 0,2 por ciento, pasó a ser el 9 por ciento. De modo análogo, en los años siguientes, los aranceles aplicables a las importaciones excluidas o comprendidas en el contingente, sujetas a la medida, siguieron siendo mucho más elevados y restrictivos que los recomendados por la USITC.

45. El hecho de que la duración de la medida fuese más reducida que la recomendada por la USITC no guarda relación con la cuestión de si la medida es más restrictiva. La necesidad, en lo tocante a la duración de una medida, de hasta ocho años, queda abarcada por las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al aplicar esta medida más restrictiva, los Estados Unidos aún tienen que refutar la recomendación de la USITC acerca de cuál debería haber sido la respuesta suficiente ante el aumento de las importaciones que, a su juicio, causaría un "daño grave" de forma inminente.

46. Para terminar el análisis de esta cuestión, sólo podemos reiterar que Australia ha demostrado que incluso la recomendación de la USITC no cumplía las obligaciones impuestas por el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como Australia ha señalado, la USITC recomendó que se limitaran las importaciones de carne de cordero a los niveles de 1998, a pesar de que en esos niveles la rama de producción no estaba experimentando un daño grave causado por las importaciones.

EQUILIBRIO DE LAS CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES

47. El artículo XIX se refiere al mantenimiento del equilibrio de concesiones y otras obligaciones en el caso de que se aplique una medida de salvaguardia. El Acuerdo sobre Salvaguardias no modificó esto, sino que únicamente limitó el derecho de suspender unilateralmente las concesiones y otras obligaciones equivalentes. La eliminación de ese derecho durante los primeros tres años no suprime el requisito de que los Miembros que aplican una medida mantengan un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Sólo modifica el poder de negociación, al exigir que el Miembro afectado recurra a un grupo especial si considera que sus derechos se han visto limitados.

48. Los Estados Unidos no han refutado el argumento de Australia, de que el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias es aplicable, aparte de mencionar que los Miembros que aplican medidas no desearían mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente y que las obligaciones previstas en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias actuarían como un desincentivo para aplicar medidas compatibles con el Acuerdo sobre la OMC. Esto no constituye un argumento.

NO DISCRIMINACIÓN

49. En el párrafo 124 de su segunda comunicación, los Estados Unidos mencionan el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT de 1994 y describen erróneamente esa disposición y también su relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias. El apartado b) del párrafo 5 del

artículo XXIV establece que los "derechos de aduana" y las "demás reglamentaciones comerciales" no deben ser más elevados ni más rigurosos en el caso de un acuerdo de libre comercio que los existentes "antes del establecimiento de éste" y no "si no existiera la zona de libre comercio", como sostienen los Estados Unidos. Los Estados Unidos no ofrecen fundamento alguno de su afirmación de que "las *disposiciones* pertinentes del artículo XXIV, y no ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, rigen las cuestiones relativas a la aplicación de medidas de salvaguardia por los participantes en zonas de libre comercio".[12] La nota de pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere sólo al párrafo 8 del artículo XXIV y no a ninguna otra disposición del artículo XXIV. Si el propósito hubiera sido que se aplicara el párrafo 5 o cualquier otra disposición del artículo XXIV distinta del párrafo 8, el texto así lo hubiera expresado. Dada la referencia expresa al párrafo 8 y únicamente a éste, no es admisible ampliar el alcance de la nota 1 para incluir otras disposiciones.

50. El argumento de los Estados Unidos que aparece en el párrafo 125 de su segunda comunicación es el siguiente: "lo dispuesto en el párrafo 5 b) del artículo XXIV prohíbe que un Miembro aplique una medida de salvaguardia exclusivamente a terceros países en los casos en que el daño grave o la amenaza de daño grave que registre la rama de producción nacional sea atribuible al aumento de las importaciones procedentes de sus asociados de una zona de libre comercio". Los Estados Unidos no explican de qué manera esto se basa en el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV. En virtud del apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV, la restrictividad de, por ejemplo, un arancel aplicado a las importaciones procedentes de terceros países Miembros no depende de si el arancel se aplica o no a un asociado en una zona de libre comercio. Por lo tanto, los Estados Unidos no han presentado ningún fundamento para justificar que el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV impone disciplina alguna a sus medidas. En todo caso, este argumento no resulta pertinente. Incluso si impusiera una disciplina, los Estados Unidos no han explicado por qué ella eliminaría la obligación de no discriminación prescrita en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

CONCLUSIÓN

51. En las actuaciones de este Grupo Especial, Australia ha demostrado que los Estados Unidos han violado diversas obligaciones previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994 al aplicar la medida. Los Estados Unidos no han refutado ninguna de las alegaciones formuladas con respecto a la medida y al incumplimiento de las obligaciones que pesaban sobre los Estados Unidos.

52. Por consiguiente, Australia sostiene que el Grupo Especial deberá constatar que los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 4, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 y los párrafos 2 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, así como los artículos II y XIX del GATT de 1994. Australia solicita que el Grupo Especial recomiende que los Estados Unidos se pongan en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 mediante la revocación de dicha medida.

[12] Párrafo 124 de la segunda comunicación de los Estados Unidos. *[Cursivas y subrayado añadido.]*

ANEXO 2-1

PRIMERA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

(19 de abril de 2000)

ÍNDICE

Página

I. RESUMEN 185

II. INTRODUCCIÓN 186

III. CRONOLOGÍA DE LOS ACONTECIMIENTOS PERTINENTES 187

IV. ANTECEDENTES FÁCTICOS 188

A. LAS RAMAS DE PRODUCCIÓN DE CORDEROS EN PIE Y DE CARNE DE CORDERO EN LOS ESTADOS UNIDOS 189

1. Los participantes en las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero 189

2. Situación de las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero 190

a) Fuentes de información 190

b) La rama de producción de corderos en pie 191

c) Rama de producción de la carne de cordero 196

B. MERCADO DE LA CARNE DE CORDERO DE LOS ESTADOS UNIDOS 197

1. Consumo de carne de cordero en los Estados Unidos 197

2. Importaciones de carne de cordero a los Estados Unidos 198

3. Productos de la carne de cordero y su comercialización 199

C. CONCLUSIÓN 200

V. LA DETERMINACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS 200

VI. ALEGACIÓN DE NUEVA ZELANDIA 202

VII. ARGUMENTOS JURÍDICOS 203

A. INTRODUCCIÓN 203

B. LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDEN A LOS ESTADOS UNIDOS EN VIRTUD DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 203

C. MÉTODO DE INTERPRETACIÓN 205

Página

D. CARGA DE LA PRUEBA 207
E. EMPLEO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL 207
F. NORMA DE EXAMEN 208
G. INCUMPLIMIENTO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LAS OBLIGACIONES DIMANANTES DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 209

1. La Medida de Salvaguardia de los Estados Unidos no es una respuesta a "la evolución imprevista de las circunstancias" estipulada en el artículo XIX del GATT 209

2. Los Estados Unidos no lograron demostrar que "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" estuvo amenazada por un "daño grave" conforme a lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias 211

a) Los Estados Unidos no definieron correctamente su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" 211

b) Los Estados Unidos no han logrado demostrar "la clara inminencia" de ningún "daño grave" para su rama de producción nacional 216

3. Los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de las importaciones haya amenazado causar un daño grave a su rama de producción nacional de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias 222

a) Los Estados Unidos aplican indebidamente un criterio de "causa sustancial" 223

b) Los Estados Unidos no demuestran la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave 224

c) Los Estados Unidos atribuyen indebidamente a las importaciones el daño causado por otros factores 230

4. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es "necesaria para […] prevenir el daño grave" ni "necesaria para […] facilitar el reajuste", en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de la medida de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. 231

a) La medida de los Estados Unidos no es "necesaria" para prevenir el daño grave en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias 231

b) La medida de los Estados Unidos no es "necesaria" para facilitar el reajuste en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. 234

Página

c) Los Estados Unidos no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de su medida, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias 235

5. Los Estados Unidos no aplicaron una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran, en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo I del GATT de 1994 235

6. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia incompatible con las obligaciones dimanantes del artículo II del GATT de 1994 236

VIII. CONCLUSIÓN 236

ANEXOS

NZ1 Informe de la USITC "Lamb Meat", Investigación Nº TA-201-68, Publicación 3176, abril de 1999.

NZ2 Notificación de los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, 15 de abril de 1999 (G/SG/N/8/USA/3/Rev.1).

NZ3 Notificaciones de los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 y con la nota 2 de pie de página al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando adopten la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, 12 de julio de 1999 (G/SG/N/10/USA/3).

NZ4 Solicitud de celebración de consultas presentada por Nueva Zelandia de conformidad con el ESD, 16 de julio de 1999 (WT/DS177/1).

NZ5 Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, 14 de octubre de 1999 (WT/DS177/4).

NZ6 Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelandia con respecto a la carne, Prueba documental 7, "Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997".

NZ7 Comunicación previa a la audiencia presentada por Australia con respecto a la carne y al ganado, volumen 1, Prueba documental 15, "All US Sheep and Lambs - January 1 Inventory".

NZ8 Comunicación previa a la audiencia presentada por Australia con respecto a la carne y al ganado, volumen 1, Prueba documental 6, "Government Wool Subsidy Payments, Value of Wool Production and Total US Income from Wool".

NZ9 Cuadro de las cantidades correspondientes a las importaciones de cordero enviado por los Estados Unidos en respuesta a las preguntas formuladas durante las consultas con arreglo al ESD, el 26 de agosto de 1999.

NZ10 Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelandia con respecto a la carne, Prueba documental 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries,* Inv. No. 332-357, August 1995", pp 2-46 y 2-47, cuadros 2-12 y 2-13.

I. RESUMEN

1.1 La presente diferencia se plantea a raíz de un intento de los Estados Unidos de proteger sus ramas de producción de cordero en pie y carne de cordero de las consecuencias de una disminución a largo plazo causada por factores existentes en el mercado interno de los Estados Unidos, y de hacer recaer la carga de esa protección sobre las importaciones de carne de cordero. Dicha medida es contraria a las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

1.2 El 7 de julio de 1999 los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia trienal contra las importaciones de carne de cordero en forma de contingente arancelario. Como consecuencia de esta medida, las importaciones de carne de cordero hasta el nivel del contingente, que se ha fijado en el primer año a los niveles de las importaciones correspondientes a 1998, están sujetas a un arancel sustancialmente superior al consolidado por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de carne de cordero en su lista de compromisos en el marco de la OMC. A ello se suma que las importaciones de carne de cordero por encima del nivel del contingente están sujetas a aranceles del 40 por ciento, el 32 por ciento y el 24 por ciento en los años sucesivos de la medida indicada.

1.3 La medida de salvaguardia fue impuesta por los Estados Unidos en respuesta a una disminución a largo plazo, de la que ya se tenía conocimiento, registrada en las ramas de producción de cordero en pie y carne de cordero de los Estados Unidos, y no como respuesta a circunstancias resultantes de una "evolución imprevista". Por tanto, la medida no se ajusta a lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994.

1.4 En su investigación encaminada a determinar si se había causado a la rama de producción nacional un daño grave o una amenaza de daño grave, los Estados Unidos incluyeron en esa rama de producción una rama de producción que no produce un producto "similar o directamente competidor". Por tanto, la determinación de los Estados Unidos no se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

1.5 Al determinar que una rama de producción había sido amenazada por un daño grave, los Estados Unidos no demostraron que ese daño grave era "claramente inminente" en el sentido del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También a este respecto, los Estados Unidos han incumplido las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

1.6 Al determinar que la amenaza de daño grave, cuya existencia habían constatado erróneamente, fue "causada" por el aumento de las importaciones, los Estados Unidos no demostraron la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, tal como lo requiere el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También en este aspecto los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

1.7 Además, la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos no ha sido aplicada "sólo … en la medida necesaria para … reparar el daño grave y facilitar el reajuste", y los Estados Unidos no han publicado las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre la forma en que su medida puede hacerlo, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que corresponden a este país con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

1.8 Por otra parte, al aplicar su medida de salvaguardia a las importaciones de algunos países y no a las importaciones de otros, los Estados Unidos no han cumplido la obligación que les corresponde en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de imponer una medida de salvaguardia sobre todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan. Como consecuencia de tal medida los Estados Unidos violan igualmente su obligación fundamental de "trato de la nación más favorecida" establecida en el artículo I del GATT de 1994.

1.9 Por último, al imponer a las importaciones de carne de cordero derechos arancelarios que son incompatibles con sus obligaciones consolidadas en el marco de la OMC y que no están amparados en otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC, los Estados Unidos infringen las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo II del GATT de 1994.

II. INTRODUCCIÓN

2.1 El 7 de julio de 1999, el Presidente de los Estados Unidos impuso una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia. Esta medida, en forma de contingente arancelario por un período de tres años, fue consecuencia de una determinación, formulada por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, según la cual las importaciones de carne de cordero constituían una causa sustancial de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de los Estados Unidos que produce un producto similar a la carne de cordero o directamente competidor de ésta.

2.2 La imposición de esta medida de salvaguardia no está en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ni con las del GATT de 1994. Por tanto, como Nueva Zelandia demostrará en la presente comunicación, los Estados Unidos infringen las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

2.3 En contra de las obligaciones previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos han intentado atribuir a las importaciones efectos sobre una rama de producción nacional que son causados por factores nacionales internos. La producción de los Estados Unidos de corderos en pie ha registrado una disminución a largo plazo durante un período que va mucho más allá del período de examen que escogió la USITC al formular su determinación de la existencia de daño. En lugar de ser la causa de esa disminución de la producción nacional, los aumentos de las importaciones de carne de cordero han sido una respuesta a esa disminución. Las importaciones han cubierto una demanda interna de carne de cordero que no podía ser atendida por la producción nacional en disminución. Las importaciones también han estimulado el aumento de la demanda interna incluso en nuevos mercados.

2.4 Los Estados Unidos han caracterizado una diminución a largo plazo, causada sistemáticamente, de la producción nacional de corderos en pie como una amenaza inminente de daño grave a los productores de corderos en pie y a los productores de carne de cordero. Los Estados Unidos han intentado aplicar una medida de salvaguardia alegando que una causa sustancial de esta "amenaza" son las importaciones de carne de cordero. Al hacerlo, los Estados Unidos han hecho caso omiso de las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

2.5 El Acuerdo sobre Salvaguardias ofrece a los Miembros la posibilidad de apartarse de las obligaciones previstas en los Acuerdos de la OMC en circunstancias cuidadosamente definidas. Permite esa excepción cuando el aumento de las importaciones ha causado un daño grave a la rama de producción nacional o una amenaza de tal daño grave. Si se autorizara a los Miembros a imponer a las importaciones la carga del reajuste que debe hacer una rama de producción nacional para responder a circunstancias internas, como los Estados Unidos intentan hacer en este caso, se menoscabaría el Acuerdo sobre Salvaguardias y se frustraría su objetivo de circunscribir las ocasiones

en que los Miembros pueden apartarse de las obligaciones que les corresponden en virtud de los Acuerdos de la OMC.

III. CRONOLOGÍA DE LOS ACONTECIMIENTOS PERTINENTES

3.1 El 1º de enero de 1995, con la entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC, los Estados Unidos consolidaron su arancel aplicable a las importaciones de carne de cordero en 1,1c por 1 kg para disminuir luego a 0,7c por kg para el año 2001. El 1º de enero de 1999, el tipo era de 0,8c por kg.

3.2 El 7 de octubre de 1998, se presentó una solicitud a la USITC, con arreglo al artículo 202 de la Ley de Comercio de 1974[1], en nombre de la American Sheep Industry Association, Inc (ASI), National Lamb Feeders Association, Harper Livestock Co, Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Co, Talbott Sheep Co, Iowa Lamb Corp, Ranchers' Lamb of Texas Inc, and Chicago Lamb and Veal Co.

3.3 El 19 de octubre de 1998, la USITC publicó un aviso de iniciación de una investigación encaminada a determinar si las importaciones en los Estados Unidos de carne de cordero "han aumentado en tal cantidad que constituyen causa sustancial de daño grave, o de amenaza de daño grave, a la rama de producción nacional que produce un artículo similar al artículo importado o que compite directamente con éste". El período objeto de investigación elegido por la USITC fue desde 1993 hasta septiembre de 1998. La iniciación de esta investigación se notificó al Comité de Salvaguardias de la OMC el 30 de octubre de 1998.[2]

3.4 El 9 de febrero de 1999, la USITC determinó que "las importaciones en los Estados Unidos de carne de cordero han aumentado en tal cantidad que constituyen una causa sustancial de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional que produce un artículo similar al artículo importado o que compite directamente con éste". El informe de la USITC que contiene la determinación y las recomendaciones sobre la medida correctiva correspondiente fue publicado en abril de 1999[3], y transmitido el 5 de abril de 1999 al Presidente de los Estados Unidos para que adoptara una decisión definitiva.

3.5 El 13 de abril de 1999, los Estados Unidos notificaron la determinación de la USITC al Comité de Salvaguardias de la OMC.[4] El 28 de abril de 1999, Nueva Zelandia y los Estados Unidos celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[1] 19 USC sec 2252.

[2] G/SG/N/6/USA/5.

[3] Informe de la USITC "Lamb Meat", Investigación Nº TA-201-68, Publicación 3176, abril de 1999 (adjunto como Anexo 1). En la presente comunicación se hará referencia a este informe como "informe de la USITC".

[4] G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (adjunto como Anexo 2). La determinación de la USITC sobre la existencia de daño había sido notificada anteriormente al Comité de Salvaguardias de la OMC en febrero de 1999 (G/SG/N/8/USA/3 y G/SG/N/8/USA/3/Corr.1).

3.6 El 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de carne de cordero con efecto a partir del 22 de julio de 1999.[5] Esta medida, que se diferenciaba de la medida recomendada por la USITC, fue notificada por los Estados Unidos al Comité de Salvaguardias de la OMC el 9 de julio de 1999.[6] El 14 de julio de 1999 continuaron las consultas entre Nueva Zelandia y los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.7 El 16 de julio de 1999, Nueva Zelandia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), con el párrafo 1 del artículo XXII del GATT y con el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[7] Dichas consultas se celebraron en Ginebra el 26 de agosto de 1999.

3.8 El 14 de octubre de 1999, Nueva Zelandia solicitó el establecimiento de un grupo especial.[8] En la misma fecha, Australia también solicitó el establecimiento de un grupo especial con respecto a la misma medida de los Estados Unidos.[9] El 19 de noviembre de 1999 se estableció un Grupo Especial único para entender en las reclamaciones tanto de Nueva Zelandia como de Australia. Nueva Zelandia se reservó sus derechos en calidad de tercero con respecto a la reclamación de Australia. Australia, el Canadá, Islandia, el Japón y las Comunidades Europeas se reservaron sus derechos en calidad de tercero con respecto a la reclamación de Nueva Zelandia.

3.9 El 21 de marzo de 2000 se constituyó el Grupo Especial.[10]

IV. ANTECEDENTES FÁCTICOS

4.1 En la presente sección, Nueva Zelandia describirá las dos ramas de producción que los Estados Unidos alegan que están amenazadas por un daño grave, es decir, la rama de producción de corderos en pie y la rama de producción de carne de cordero. Nueva Zelandia proporcionará también información pertinente sobre el mercado de carne de cordero en los Estados Unidos, el consumo de carne de cordero, las importaciones de carne de cordero, y la comercialización del producto. La

[5] Esta medida fue modificada el 30 de julio de 1999, pero en ningún aspecto sustancial para los argumentos jurídicos que se exponen en la presente comunicación: "Proclamation 7214 of 30 July 1999 - To provide for the Efficient and Fair Administration of Action Taken With regard to Imports of Lamb Meat and for Other Purposes" del Presidente de los Estados Unidos de América, publicada en el Federal Register, volumen 64, Nº 149, pp 42265-42267, el 4 de agosto de 1999.

[6] G/SG/N/10/USA/3 y G/SG/N/11/USA/3 (adjuntos como Anexo 3). Esta notificación fue complementada posteriormente, el 13 de agosto de 1999, con G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1.

[7] La solicitud se distribuyó a los Miembros de la OMC el 22 de julio de 1999 en el documento WT/DS177/1 (adjunto como Anexo 4).

[8] La solicitud se distribuyó a los Miembros de la OMC el 15 de octubre de 1999 en el documento WT/DS177/4 (adjunto como Anexo 5).

[9] La solicitud se distribuyó a los Miembros de la OMC el 15 de octubre de 1999 en el documento WT/DS178/5.

[10] Esto fue notificado a los Miembros de la OMC el 23 de marzo de 2000 en el documento WT/DS177/5, WT/DS178/6.

información contenida en la presente sección procede de la información que figura en el informe de la USITC o en información no impugnada presentada a la USITC.

A. LAS RAMAS DE PRODUCCIÓN DE CORDEROS EN PIE Y DE CARNE DE CORDERO EN LOS ESTADOS UNIDOS

1. Los participantes en las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero

4.2 La "rama de producción nacional" en los Estados Unidos, que la USITC consideró amenazada de daño grave por el aumento de las importaciones, se compone de dos categorías diferentes: los productores de corderos en pie (criadores y establecimientos de engorde) y los encargados del sacrificio de los corderos y de su preparación para la venta en forma de carne de cordero (mataderos y plantas de despiece).

4.3 La rama de producción de los corderos en pie participa en la reproducción, la cría y el engorde de los corderos. Los criadores tienen rebaños de ovejas que producen corderos. Producen dos productos: corderos en pie y lana esquilada. Los corderos en pie nacidos en un año se destinan a la reproducción o la producción de lana, se venden a los criadores o directamente a los mataderos. Los establecimientos de engorde alimentan a los corderos en corrales de engorde hasta que alcanzan el peso deseado.[11] Después los venden para el sacrificio y se transforman en carne de cordero. Los criadores también obtienen ingresos de la piel (cuero y lana) de corderos.

4.4 La rama de producción de corderos en pie se compone de numerosos criadores que representaron en 1997 unos 74.710 establecimientos.[12] Muchos de estos establecimientos consisten solamente en unos pocos animales a cargo de agricultores de dedicación parcial o aficionados.[13] Si bien entre 1993 y 1997 disminuyó el número de estos establecimientos, el 94 por ciento de los establecimientos que desaparecieron pertenecían a criadores propietarios de menos de 100 ovejas.[14] La rama de producción de corderos en pie también incluye un reducido número de establecimientos de engorde, algunos de los cuales también se dedican a la cría.[15]

4.5 La rama de producción de carne de cordero se compone de los mataderos, donde se sacrifican los corderos y las plantas de despiece que transforman las canales para su venta al por menor o al por

[11] Se estima que entre el 70 y el 80 por ciento de los corderos sacrificados son alimentados en corrales de engorde: informe de la USITC, II-24.

[12] Informe de la USITC, II-11.

[13] Informe de la USITC, II-12.

[14] Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelandia con respecto a la carne, Prueba documental 7, "Número de criadores de cordero en los Estados Unidos y dimensiones de las explotaciones 1994-1997" (adjunto como Anexo 6).

[15] Esta cifra es difícil de determinar. En 1995, los funcionarios de la National Lamb Feeder Association (Asociación nacional de establecimientos de engorde de corderos) informaron de que en los Estados Unidos había probablemente 100 corrales de engorde de corderos de gran volumen (Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelandia con respecto a la carne, Prueba documental 1: "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. Nº 332-357, August 1995", pp 2-4). En la petición se identificaron nueve establecimientos de engorde. Respondieron a los cuestionarios de la USITC 11 establecimientos de engorde. Algunos criadores pueden hacer las veces de engordadores de sus propios corderos.

mayor.[16] La rama de producción estadounidense compuesta por los mataderos y las plantas de despiece se caracteriza por su elevada concentración, puesto que la mayor parte de la producción corresponde a un número relativamente reducido de empresas. En 1997, cinco mataderos de carne de cordero representaban el 76 por ciento de la faena total de corderos.[17] La rama de producción de las plantas de despiece, igualmente concentrada, consta de menos de 10 empresas de elaboración del cordero.[18] Se estima que el 75 por ciento de las canales de cordero son elaboradas en las plantas de despiece, y el 25 por ciento restante, por los mataderos en sus instalaciones.[19] Al igual que los mataderos, numerosas plantas de despiece sólo dedican una parte de sus operaciones a la elaboración del cordero.[20]

2. Situación de las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero

a) Fuentes de información

4.6 La USITC utilizó las respuestas a los cuestionarios para determinar los niveles de producción y la situación financiera de los criadores y engordadores de corderos en pie, así como de los mataderos y plantas de despiece.[21] Sin embargo, en la mayoría de los casos las respuestas al cuestionario no proporcionaron una muestra válida que fuese representativa. En otros casos, el informe de la USITC no permite determinar la validez estadística de la muestra.

4.7 Con respecto a la rama de producción de corderos en pie, se recibieron datos utilizables sobre los envíos y la producción nacional entre 1993 y 1997, de 57 criadores y 18 establecimientos de engorde que respondieron a los cuestionarios, incluidos varios criadores dedicados también a la actividad de engorde.[22] Sin embargo, sólo 49 criadores, 3 establecimientos de cría y engorde y 9 establecimientos de engorde proporcionaron datos sobre la situación financiera de la rama de producción de corderos en pie.[23] Estos últimos criadores representaban apenas el 5 por ciento del número de corderos nacidos en el país en 1997. Además, la información sobre las dimensiones de los establecimientos de estos criadores no constaba en el informe de la USITC. Los establecimientos de engorde que proporcionaron datos financieros representaban aproximadamente la tercera parte de los corderos sacrificados alimentados en corrales de engorde.[24]

---

[16] La principal producción de los mataderos consiste en la carne de cordero en forma de canales aunque algunos establecimientos, incluidas dos de las cinco empresas que respondieron a los cuestionarios de la USITC, se encargan tanto del sacrificio como del despiece de las canales.

[17] Informe de la USITC, II-14.

[18] Informe de la USITC, II-15.

[19] Informe de la USITC, II-15, n 63.

[20] Informe de la USITC, II-15.

[21] La USITC también se basó en los datos nacionales del USDA sobre el número de establecimientos de cría de corderos y de corderos sacrificados por año en el país: informe de la USITC, I-16.

[22] Informe de la USITC, II-11 y II-13. De las 18 respuestas recibidas de las empresas de engorde, siete que afirmaban serlo, eran en realidad criadores que alimentaban a sus propios corderos y habían sido reclasificados como criadores: II-29, n 89.

[23] Informe de la USITC, II-24.

[24] Informe de la USITC, II-24.

4.8 Con respecto a la rama de producción de carne de cordero, cinco mataderos, en respuesta a los cuestionarios, proporcionaron datos sobre las existencias y los envíos nacionales. La USITC estimó que estos cinco mataderos representaban el 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.[25] Sin embargo, sólo cuatro mataderos proporcionaron información sobre la *situación financiera* de los mataderos, dos de los cuales se dedican al mismo tiempo al despiece.[26] En el informe de la USITC no queda claro cuáles de estas empresas figuraban entre los cinco mataderos que según las estimaciones representaban el 76 por ciento del número de ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.

4.9 Sucede algo similar con respecto a las respuestas de las plantas de despiece. Se recibieron respuestas a los cuestionarios de la USITC de cinco plantas, cuatro de las cuales proporcionaron datos útiles sobre su actividad[27], aunque sólo 3 empresas (incluidas dos que eran también mataderos) proporcionaron datos sobre su situación financiera.[28] Sólo una de las empresas que respondieron se dedicaba exclusivamente al despiece. Se estima que las plantas de despiece elaboran el 75 por ciento de las canales de cordero (el 25 por ciento restante es elaborado por los mataderos en sus instalaciones).[29] La USITC no facilita información sobre la proporción de la producción total de despiece que representa la planta que respondió.

4.10 De ahí que la USITC extrajo conclusiones de la situación financiera de los mataderos y plantas de despiece de carne de cordero sobre la base de los datos financieros proporcionados por cinco empresas, a saber, dos mataderos, dos mataderos/despiece, y una sola planta de despiece.[30] Es imposible determinar a partir de la información consignada en el informe de la USITC si estas empresas representan una muestra válida de los mataderos, así como tampoco, la proporción del total de carne de cordero elaborada por empresas dedicadas exclusivamente al despiece que representa la única planta de despiece que respondió.

4.11 En consecuencia, la información proporcionada por la USITC sobre la situación financiera de las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero no correspondía manifiestamente a una muestra representativa válida. Además, en algunos casos no se puede determinar el significado estadístico de las muestras porque los Estados Unidos no revelaron la información sobre la cual la USITC basó su determinación. Como señalará Nueva Zelandia más adelante en la comunicación, el hecho de no haber revelado esta información desautoriza a los Estados Unidos a invocarla en apoyo de su medida.

b) La rama de producción de corderos en pie

4.12 Tanto la USITC como los participantes en las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero reconocen que el sector del cordero de los Estados Unidos está en decadencia desde hace largo tiempo.[31] Se ha registrado durante unos 50 años una tendencia negativa a largo plazo por

[25] Informe de la USITC, II-14.

[26] Informe de la USITC, II-14.

[27] Informe de la USITC, II-15.

[28] Informe de la USITC, II-24.

[29] Informe de la USITC, II-15, n 63.

[30] Informe de la USITC, II-29 a II-34.

[31] Informe de la USITC, I-17.

lo que se refiere tanto a la producción anual de corderos como a las existencias de ganado ovino. El número de ovejas reproductoras disminuyó de 22,4 millones de cabezas en 1960 a 4,5 millones de cabezas en 1998.[32] En 1960, la producción de corderos en pie ascendía a 21 millones de cabezas.[33] En 1993, al iniciarse el período objeto de investigación de la USITC, la producción de corderos en pie había disminuido a 6,37 millones. Esta tendencia a la baja prosiguió y en 1998 la producción de corderos en pie llegó a 4,87 millones de cabezas.[34]

4.13 Además de la producción de corderos en pie, la rentabilidad de la rama de producción de corderos en pie depende del otro producto principal que es la lana.[35] En 1954 se introdujo la Ley de la Lana para proporcionar ayudas en forma de pagos desembolsos por la lana esquilada, el *mohair* y la lana de deshilachado.[36] Los desembolsos de ayuda proporcionados por el Gobierno para la lana aumentaron considerablemente a partir del final del decenio de 1980 al disminuir los precios del mercado de la lana.[37] El precio de sostenimiento siguió aumentando hasta 1993, año en que los pagos en el marco de la Ley de la Lana ascendieron a un total de 125 millones de dólares, y el desembolso medio por productor de lana, a 2.320 dólares.[38] Durante el período de la investigación, la decisión adoptada en 1993 por el Gobierno de los Estados Unidos de eliminar progresivamente las subvenciones a los criadores de corderos en el marco de la Ley de la Lana tuvo un efecto negativo en los ingresos de la rama de producción de corderos en pie. En 1994, se redujeron las subvenciones al 75 por ciento de los niveles anteriores, en 1995, al 50 por ciento, y se suprimieron completamente en 1996.

4.14 En 1994, las subvenciones gubernamentales otorgadas a la lana representaron el 19,3 por ciento del total de los ingresos netos, en concepto de la venta de corderos en pie, de lana y de ovejas seleccionadas para el sacrificio, percibidos por los criadores que respondieron al cuestionario de la USITC.[39] El impacto de las subvenciones a la lana se puede ilustrar ajustando los ingresos de manera de tener en cuenta la supresión de las subvenciones a la lana. Una vez efectuado ese ajuste, se

[32] Informe de la USITC, II-53; comunicación de Australia anterior a la audiencia sobre la carne y la ganadería, volumen 1, Prueba documental 15 "Estadísticas estadounidenses de los corderos en pie de 1960 a 1998" (adjunto como Anexo 7).

[33] Comunicación de Australia anterior a la audiencia sobre la carne y la ganadería, volumen 1, Prueba documental 15 "Estadísticas estadounidenses de los corderos en pie de 1960 a 1998" (adjunto como Anexo 7).

[34] Informe de la USITC, II-53, cuadro 33. La cifra de 4,87 millones para 1998 corresponde a enero-octubre. La cifra correspondiente a final del año es probablemente un poco superior.

[35] Las respuestas a los cuestionarios de los criadores y plantas de engorde también indican que una parte de sus ingresos procede de actividades no relacionadas con las ovejas y corderos: informe de la USITC, II-51.

[36] Informe de la USITC, II-77.

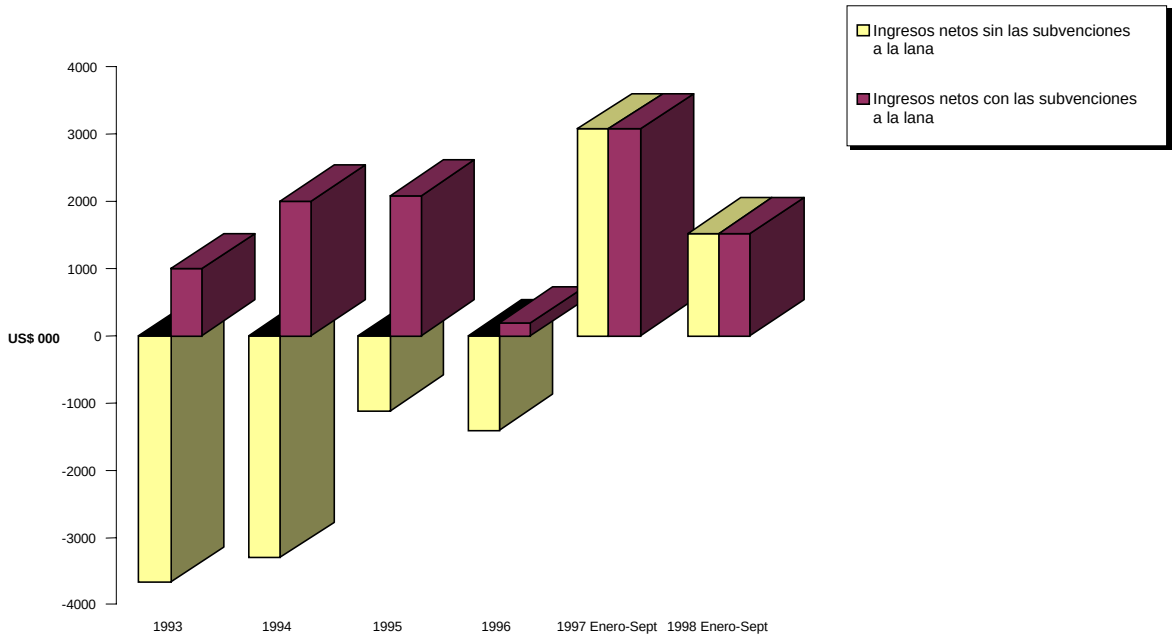
[37] Comunicación previa a la audiencia presentada por Australia con respecto a la carne y la ganadería, volumen 1, Prueba documental 6 "Government Wool Subsidy Payments, Value of Wool Production and Total US Income from Wool" (adjunto como Anexo 8).

[38] Informe de la USITC, II-78, cuadro 45.

[39] Informe de la USITC, II-25 a II-28, cuadro 12.

observa que durante el período de la investigación aumentaron efectivamente los ingresos netos de los criadores que respondieron al cuestionario (figura 1).[40]

Figura 1: Encuesta sobre los ingresos de los criadores de corderos en los Estados Unidos



Fuente: *Informe de la USITC, II-25, cuadro 12.*

Curiosamente, esta es precisamente la oportunidad en que la USITC admite que quizás no se trate de una muestra representativa.[41] Sin embargo, era la única información financiera sobre los criadores de corderos de que disponía la USITC.

4.15 La información obtenida de las respuestas de los criadores y engordadores a los cuestionarios de la USITC indican que también otros factores han afectado la oferta y la rentabilidad de la rama de producción de los corderos en pie. Figuran entre éstos los costos de insumos, incluidos los salarios y la depreciación, las pérdidas causadas por los depredadores y la reducción del acceso a las tierras de pastoreo públicas.[42]

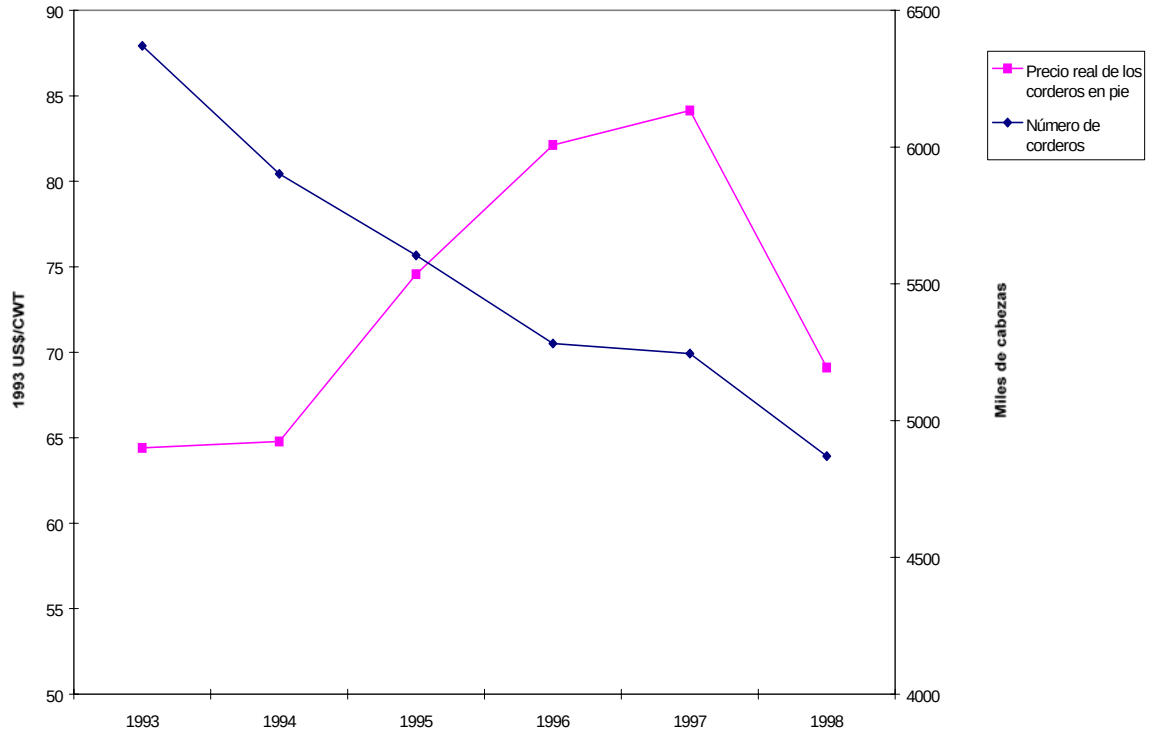
4.16 Paralelamente a la disminución del número de ovejas reproductoras y del número de corderos nacidos entre 1993 y 1998, se observó una tendencia alcista en el precio de los corderos destinados al sacrificio (figura 2).

[40] Al no observarse ninguna diferencia en las columnas de 1997 y 1998 entre los ingresos netos con y sin subvenciones a la lana muestra que en esos años no se pagaron dichas subvenciones.

[41] Informe de la USITC, II-51, n 150.

[42] Informe de la USITC, II-25 a II-28, cuadro 23, y II-30 a II-31, cuadro 15 y II-52 a II-54.

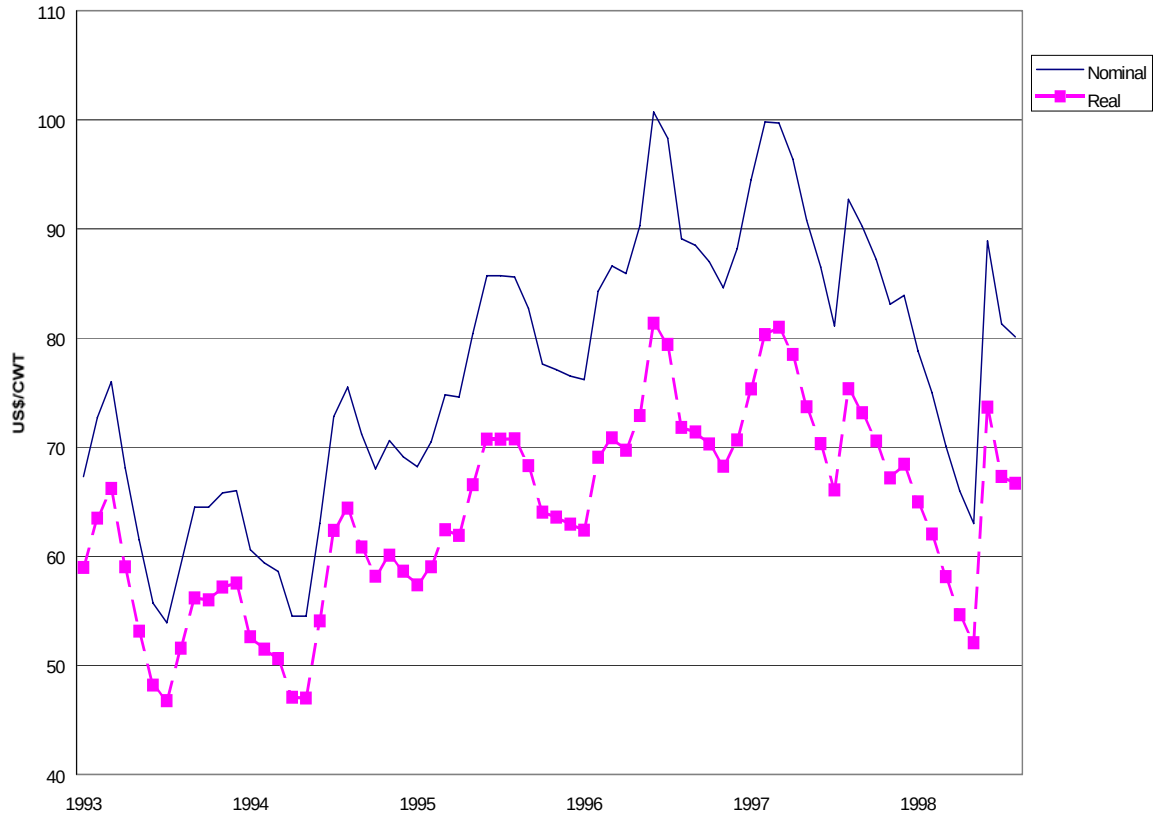
Figura 2: Mercado estadounidense de los animales de la especie ovina en pie



Fuente: *Resumen de los precios anuales USDA/NASS; Oficina de Estadísticas del Trabajo (Índice PPI); e informe de la USITC, II-53, cuadro 33.*

El precio mensual de los corderos en pie destinados al sacrificio si bien fluctuó considerablemente durante el período de la investigación, conservó una tendencia alcista durante la totalidad del período, tanto en términos nominales como reales (figura 3).

Figura 3: Precios reales y nominales de los corderos en pie en el momento del sacrificio



Fuente: *Informe de la USITC, II-55, figura 3.*

Los precios al final del período, aunque inferiores con respecto a 1996 y 1997, eran considerablemente superiores con respecto a gran parte de 1993 y 1994 tanto en términos nominales como reales. Además, aunque los precios disminuyeron a partir de mediados de 1997, mejoraron durante los últimos tres meses del período objeto de investigación.

4.17 La rama de producción de los corderos en pie adoptó las decisiones de conservar corderos para la reproducción o de sacrificar selectivamente a las ovejas, sobre la base de previsiones sobre los precios futuros.[43] En consecuencia, sobre la base solamente del rendimiento de los corderos en pie, los productores no habrían tenido motivos para reducir el número de sus ovejas reproductoras. Por consiguiente, la reducción de los rebaños de corderos debe ser el resultado de otros factores que afectaron a la oferta. La pérdida de ingresos resultante de la supresión de las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana es el factor que probablemente más influyó en la disminución constante de la producción de corderos en los Estados Unidos.

[43] Informe de la USITC, II-51.

c) Rama de producción de la carne de cordero

4.18 La fuente principal de abastecimiento de los mataderos es la oferta nacional de corderos en pie. Al haberse reducido la oferta nacional de corderos en pie durante el período de la investigación disminuyó el rendimiento de los mataderos y la consiguiente producción de las plantas de despiece. La disminución de la producción de carne de cordero es la consecuencia directa de la disminución de la producción de corderos en pie. La producción de carne de cordero disminuyó de 327 millones de libras en 1993 a 251 millones de libras en 1997, lo cual representa una disminución de aproximadamente 76 millones de libras.[44] Esto representó una disminución media anual del 6,3 por ciento entre 1993 y 1997. Se estima que la producción disminuyó en un 3,4 por ciento entre enero y septiembre de 1997, y enero y septiembre de 1998.[45]

4.19 De enero de 1993 a septiembre de 1998 se observó en los precios al por mayor de las canales de cordero una tendencia a la fluctuación con variaciones cíclicas.[46] Los precios al por mayor disminuyeron desde mediados de 1997 hasta mediados de 1998, pero de ahí en adelante aumentaron vertiginosamente. Sin embargo, durante el período comprendido entre 1993 y septiembre de 1998 globalmente considerado, los precios reales al por mayor de las canales de cordero nacionales aumentaron un 12 por ciento.[47]

4.20 La USITC proporcionó información solamente para una parte del período sobre la producción, la capacidad y la utilización de la capacidad de los mataderos. La USITC no reveló información sobre las existencias por considerarla confidencial.[48] No se facilitó información sobre ninguno de estos tres factores con respecto a las plantas de despiece. Por consiguiente, no puede evaluarse la pertinencia de esta información.

4.21 La información disponible sobre los costos de los insumos para los mataderos y las plantas de despiece indica que aumentaron los costos de la mano de obra durante el período de la investigación y que los costos de la elaboración se mantuvieron en general en el mismo nivel o en un nivel apenas más elevado entre 1993 y 1997.[49] La USITC consideró confidenciales los demás datos en que basó su informe que se referían a la situación financiera de los mataderos y las plantas de despiece durante el período comprendido entre 1993 y el período considerado de 1998. Por tanto, tampoco en este caso se puede evaluar la pertinencia de esta información.

4.22 Sobre la base de la escasa información disponible, la rama de producción de carne de cordero parece haberse contraído del mismo modo que disminuyó a largo plazo la producción de corderos en pie. Sin embargo, la situación financiera de la rama de producción de carne de cordero no se puede evaluar sobre la base de la información proporcionada por los Estados Unidos.

[44] Informe de la USITC, II-21, cuadro 7.

[45] Informe de la USITC, II-21, cuadro 7.

[46] Informe de la USITC, II-58, figura 5.

[47] Informe de la USITC, II-57.

[48] Informe de la USITC, II-21 y II-22.

[49] Informe de la USITC, II-56.

B. MERCADO DE LA CARNE DE CORDERO DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. Consumo de carne de cordero en los Estados Unidos

4.23 El consumo de carne de cordero en los Estados Unidos ha disminuido sin cesar desde la segunda guerra mundial.[50] En 1950 el consumo era 4 libras per cápita. A mediados del decenio de 1970 apenas superaba la mitad de ese nivel.[51] Siguió disminuyendo en los últimos años hasta aproximadamente 1 libra per cápita.[52] De 1993 a 1997, el consumo total disminuyó de 365 a 307 millones de libras, si bien parece haber aumentado en 1998.[53]

4.24 La modificación de las preferencias del consumidor en detrimento de la carne roja y la pérdida de competitividad de los precios respecto a otras carnes son importantes factores para explicar la disminución del consumo de la carne de cordero. En general, desde mediados del decenio de 1970 las preferencias de los consumidores en los Estados Unidos han ido en detrimento de la carne roja, orientándose a la carne de aves y otras fuentes de proteínas. Incluso comparado con otras carnes rojas el cordero ha sido relativamente poco competitivo.

4.25 Los precios de la carne de cordero se han fijado sistemáticamente por encima de los precios de las carnes competidoras. Además, se ha registrado una pérdida creciente de competitividad de los precios (figura 4).[54] Por ejemplo, entre 1992 y 1998 el precio real de consumo de la carne de bovino disminuyó el 12,3 por ciento y el precio del cerdo, el 1,8 por ciento. Por el contrario, el precio real de consumo de la carne de cordero aumentó el 6,1 por ciento.[55]

4.26 En la figura 4 se observa que el precio de las principales carnes rojas que sustituyen la carne de cordero disminuyeron, a la vez que los precios de esta última aumentaron. Es probable que ello haya contribuido a la disminución del consumo de carne de cordero en los Estados Unidos.

[50] Informe de la USITC, I-22.

[51] Informe de la USITC, I-30 y II-66.

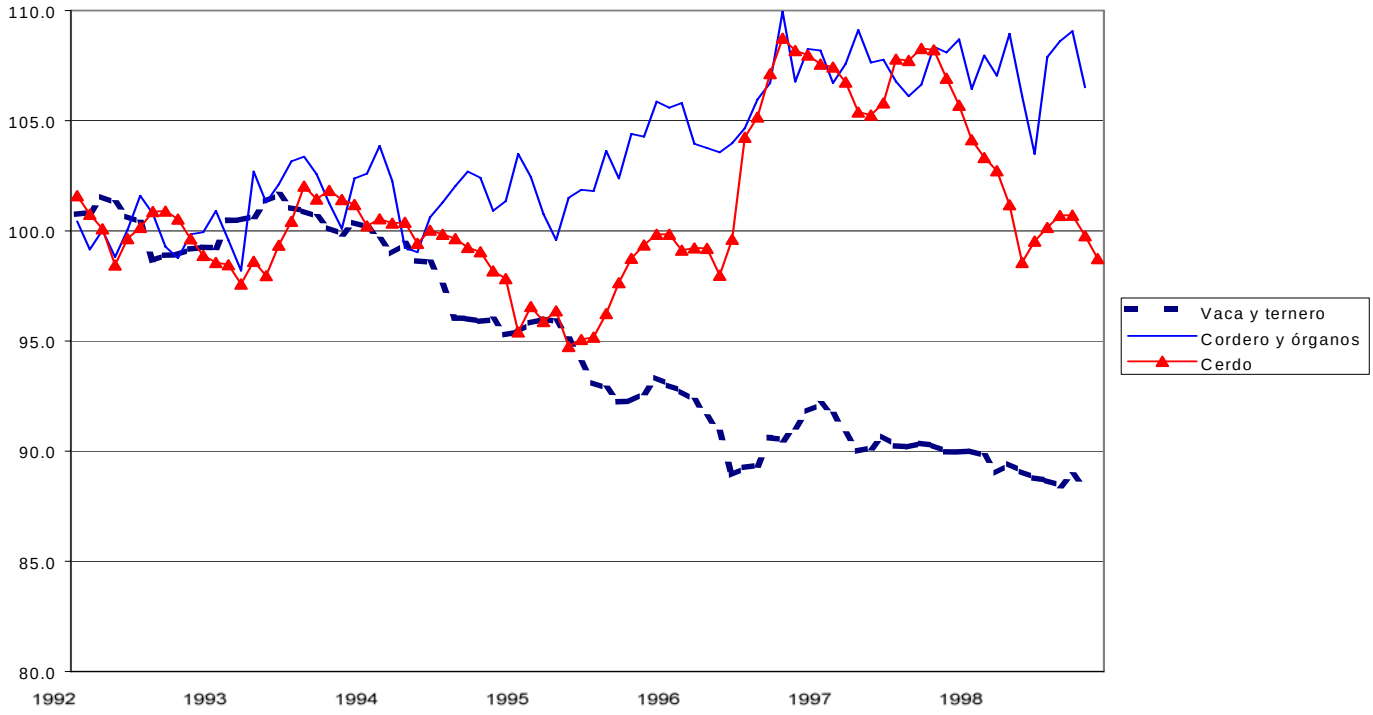
[52] Informe de la USITC, II-69.

[53] Sobre la base de datos provisionales. Informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

[54] Informe de la USITC, I-31. La figura 4 es una adaptación de la figura 17, II-70.

[55] También aumentó el precio de la carne de ave, aunque tan sólo un 2,5 por ciento; informe de la USITC, II-69.

Figura 4: Índices de precios reales de consumo para las carnes de bovino, cerdo, cordero y órganos (1992=100)



Fuente: *Informe de la USITC, II-70, figura 17.*

2. Importaciones de carne de cordero a los Estados Unidos

4.27 Durante el período de la investigación, las importaciones de carne de cordero aumentaron de 41 millones de libras (equivalente en peso canal) en 1993[56], a 77,8 millones de libras durante todo el año civil de 1998.[57] Entre 1993 y 1997, la cantidad de carne de cordero importada aumentó el 47 por ciento, mientras que el valor de las importaciones aumentó el 131 por ciento. Desde enero-septiembre de 1997 hasta enero-septiembre de 1998 aumentaron la cantidad y el valor de las importaciones el 19 y el 8 por ciento, respectivamente.[58] Las importaciones correspondientes al período comprendido entre enero y septiembre de 1998 ascendieron en total a 55 millones de libras y 114 millones de dólares.[59]

4.28 El precio de importación c.i.f. medio por unidad de la carne de cordero aumentó de 1,45 dólares EE.UU. por libra en 1993, a 2,06 dólares EE.UU. en 1998, tras haber alcanzado un máximo de 2,28 dólares EE.UU. en 1997.[60] De ahí que el aumento de las importaciones del período

[56] Informe de la USITC, II-19, cuadro 6.

[57] Cuadro de las cantidades de cordero importado, recibido de los Estados Unidos en respuesta a las preguntas formuladas durante las consultas en el marco del ESD, el 26 de agosto de 1999 (adjunto como Anexo 9).

[58] Informe de la USITC, II-18.

[59] Informe de la USITC, II-19, cuadro 6.

[60] Informe de la USITC, II-19, cuadro 6.

posterior a 1993 guarda relación con el aumento del precio medio de importación. El precio medio de importación en 1993 era superior al precio vigente entre 1990 y 1992.[61] En el período comprendido entre enero y septiembre de 1998, el precio medio de importación era significativamente superior que en 1993 y en 1994.[62]

4.29 Por consiguiente, puede concluirse que las importaciones de carne de cordero aumentaron en el período objeto de investigación, pero también aumentó su precio unitario medio.

3. Productos de la carne de cordero y su comercialización

4.30 Las canales y los cortes de carne de cordero de los Estados Unidos suelen ser grandes en comparación con los de carne de cordero importada. En 1997, una canal de cordero sacrificada bajo el control del Servicio de Inspección Federal de los Estados Unidos pesaba 67 libras en promedio, mientras que el peso medio de la canal en Australia era aproximadamente 42 libras, y en Nueva Zelandia, 35 libras.[63] La carne nacional generalmente se vende fresca o enfriada y en su mayoría (del 70 al 80 por ciento) procede de corderos alimentados con cereales.[64] Los productos importados son en su mayoría de corderos alimentados con pastos y suelen venderse congelados.[65]

4.31 Los cortes de carne nacional de cordero de precio más elevado son los costillares y el corte de mayor producción, las dobles patas.[66] La carne de cordero importada se caracteriza por una cierta especialización de los cortes y por ofrecer algunos productos que no produce la rama de producción nacional.[67] Por ejemplo, Nueva Zelandia produce costillares pequeños y cortes listos para el consumo que el sector nacional no ofrece.

4.32 Tanto Nueva Zelandia como Australia han fomentado el consumo de carne de cordero en los Estados Unidos.[68] Entre los factores que incitan a la compra de carne de cordero importado figura su menor tamaño, la calidad de magro, el mejor embalaje y la mayor estabilidad de los precios de los productos en comparación con los de carne de cordero nacional.[69] Como consecuencia de los esfuerzos de promoción y comercialización de los productos, muchas importaciones han fomentado la aparición de una nueva demanda que abastecen, por ejemplo, grandes cadenas minoristas.[70]

---

[61] Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelandia con respecto a la carne; Prueba documental 1, "USITC, Lamb Meat: *Competitive Consitions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. Nº 332-357, August 1995", páginas 2-46 y 2-47, cuadros 2-12 y 2-13 (adjunto como Anexo 10). En 1990 el precio medio de importación era 1,26 dólares.

[62] Informe de la USITC, II-19, cuadro 6.

[63] Informe de la USITC, II-8.

[64] Informe de la USITC, II-8 y II-24.

[65] Informe de la USITC, II-8.

[66] Informe de la USITC, II-58.

[67] Informe de la USITC, II-74 a II-76.

[68] Informe de la USITC, II-63.

[69] Informe de la USITC, II-65.

[70] Informe de la USITC, I-32. La USITC también las calificaba de "depósitos de alimentos".

4.33 La carne de cordero nacional y la importada se venden generalmente a través del mismo canal de distribución. En los Estados Unidos la carne de cordero se distribuye a los servicios de suministro de alimentos (hoteles, restaurantes, colectividades) y a los minoristas (en su mayoría tiendas de alimentos).[71] La mayor parte de la carne de cordero de Nueva Zelandia se suministra a los servicios de distribución de alimentos.[72] La USITC no ha dado a conocer información más detallada sobre la distribución de la carne de cordero nacional.[73]

4.34 Si bien la carne de cordero nacional y la importada tienen características físicas similares (aunque no idénticas) y sus canales de distribución son comparables, no son en absoluto equivalentes en lo que se refiere a la diferenciación y comercialización de sus respectivos productos. La regularidad de la oferta, la mayor estabilidad de los precios y los importantes esfuerzos de promoción han contribuido conjuntamente a impulsar la demanda de productos importados.

C. CONCLUSIÓN

4.35 Las pruebas fácticas muestran claramente que tanto la rama de producción de corderos en pie como la rama de producción de carne de cordero en los Estados Unidos han atravesado por un período de decadencia prolongado. El ajuste más marcado se produjo en la primera parte del período objeto de investigación al comenzar la eliminación progresiva de las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana, a las que se debía una parte considerable de los ingresos de los criadores de corderos. El efecto inevitable fue la disminución de la producción nacional de corderos en pie.

4.36 En respuesta a la disminución de la oferta interna, para satisfacer la demanda de consumo de carne de cordero entraron importaciones al mercado de los Estados Unidos. Como consecuencia de los esfuerzos de promoción y de una estrategia de comercialización diferenciada, los importadores también crearon una nueva demanda de cordero en los mercados, que ya el sector de producción nacional no abastecía o abastecía de forma insuficiente.

4.37 Las pruebas fácticas muestran asimismo que, si bien los precios nacionales tendieron a aumentar durante el período de la investigación, el aumento fue superior en el período comprendido entre 1993 y mediados de 1997. Los precios volvieron a mejorar durante los tres últimos meses del período objeto de investigación. Aunque debieron hacer frente a la tendencia a la baja que registraron los precios de las carnes competidoras, durante el período de la investigación los precios de la carne de cordero, se mantuvieron en un nivel relativamente bueno.

4.38 En 1997 se produjo, no obstante, una inevitable corrección de los precios de la carne de cordero como consecuencia de su pérdida de competitividad. Pese a ello, la situación de las ramas de producción de carne de cordero y de corderos en pie, que sostienen ser objeto de daño, era mejor en 1998 que en los primeros años del período de la investigación.

V. LA DETERMINACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

5.1 En su determinación de abril de 1999, la USITC recomendó que se impusiera un contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero durante un período de cuatro años, distribuido de la siguiente manera:

[71] Informe de la USITC, II-16.

[72] Informe de la USITC, II-18.

[73] Informe de la USITC, II-18.

Año 1: Un 20 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 78 millones de libras.[74]

Año 2: Un 17,5 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 81,5 millones de libras.

Año 3: Un 15 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 81,5 millones de libras.

Año 4: Un 10 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 81,5 millones de libras.

En virtud de la recomendación de la USITC el arancel aplicable a las importaciones dentro del contingente permanecería en el valor consolidado actual de 0,8c por kg.[75]

5.2 Esta recomendación no fue adoptada por la Administración de los Estados Unidos. En cambio, el 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario sobre las importaciones de carne de cordero por un período de tres años y un día sobre las siguientes bases:

Año 1: Derecho del 9 por ciento *ad valorem* aplicado a las importaciones dentro de contingente; derecho del 40 por ciento *ad valorem* aplicado a las importaciones fuera de contingente que excedan de los 31.851.151 kg.[76]

Año 2: Derecho del 6 por ciento *ad valorem* aplicado a las importaciones dentro de contingente; derecho del 32 por ciento *ad valorem* aplicado a las importaciones fuera de contingente que excedan de los 32.708.493 kg.[77]

Año 3: Derecho del 3 por ciento *ad valorem* aplicado a las importaciones dentro de contingente; derecho de 24 por ciento *ad valorem* aplicado a las importaciones que excedan de los 33.565.835 kg.[78]

---

[74] Los pesos recomendados por la USITC se expresan en equivalentes en peso en canal: informe de la USITC, I-29.

[75] Se prevé que el valor consolidado descenderá a 0,7c por kg en 2001. El promedio del derecho arancelario *ad valorem* equivalente a 0,8c por kg es aproximadamente el 0,2 por ciento.

[76] A diferencia de los utilizados por la USITC, los pesos empleados en la medida adoptada por la Administración de los Estados Unidos se expresan en equivalente en peso del producto. El peso especificado para el año 1 de la medida es aproximadamente 78 millones de libras en equivalente en peso en canal. Las asignaciones por países (en equivalente en peso del producto) son: Australia 17.139.582 kg; Nueva Zelandia 14.481.603 kg; otros países 229.966 kg: Notificación de los Estados Unidos al Comité de Salvaguardias de la OMC de la medida de salvaguardia adoptada de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias (adjunto como Anexo 3).

[77] Es decir, aproximadamente 80 millones de libras en equivalente en peso en canal. Las asignaciones por países (en equivalente en peso del producto) son: Australia 17.600.931 kg; Nueva Zelandia 14.871.407 kg; otros países 236.155 kg: Anexo 3.

[78] Es decir, aproximadamente 82 millones de libras en equivalente en peso en canal. Las asignaciones por países (en equivalente en peso del producto) son: Australia 18.062.279 kg; Nueva Zelandia 15.261.210 kg; otros países 242.346 kg: Anexo 3.

El nivel de importaciones para el tipo aplicable fuera de contingente en el año 1, con arreglo tanto a la recomendación de la USITC como a la medida de salvaguardia efectivamente aplicada por los Estados Unidos, fue fijado al nivel de las importaciones de carne de cordero de 1998.

5.3 La medida no se aplica a las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel, los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe o de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, ni a los países en desarrollo exentos en virtud del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

VI. ALEGACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

6.1 La medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia no está en conformidad con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 en los aspectos que se indican a continuación:

i) La medida de los Estados Unidos no constituyó una respuesta a la "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT y, por lo tanto, no se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 ni en el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) Los Estados Unidos no han demostrado que su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" ha sido amenazada por un "daño grave", como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

iii) Los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de las importaciones haya causado alguna amenaza de daño grave a su rama de producción nacional, como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

iv) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es necesaria para prevenir un daño grave ni para facilitar el reajuste, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no han publicado las constataciones y conclusiones fundamentadas a las que han llegado con respecto a la necesidad de la medida adoptada, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

v) Los Estados Unidos no han aplicado la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan, como lo requiere el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo I del GATT de 1994.

vi) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia por la que incurren en incumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo II del GATT de 1994.

VII. ARGUMENTOS JURÍDICOS

A. INTRODUCCIÓN

7.1 El Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 establecen determinadas obligaciones que deben cumplir los Miembros que intentan apartarse de las obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC mediante la aplicación de una medida de salvaguardia. Esas obligaciones son claras y precisas y, a fin de confirmar la integridad del sistema de la OMC, los Miembros deben cumplirlas estrictamente. Nueva Zelandia demostrará que los Estados Unidos no han cumplido esas obligaciones y que, en consecuencia, con la medida de salvaguardia que han adoptado en este caso infringen tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como el GATT de 1994.

B. LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDEN A LOS ESTADOS UNIDOS EN VIRTUD DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

7.2 El Acuerdo sobre Salvaguardias, que aclara y refuerza el artículo XIX del GATT de 1994[79], establece las condiciones en que los Miembros pueden adoptar medidas de salvaguardia. Las condiciones básicas están enunciadas en el artículo 2, que dispone 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."

7.3 El artículo 1 indica que por "medidas de salvaguardia" se entienden "las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". En consecuencia, para que una medida esté justificada como medida de salvaguardia con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, debe cumplir las prescripciones del artículo XIX del GATT. Esto está reforzado por el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias que dispone que solamente podrán adoptarse medidas de urgencia si tales medidas son conformes a las disposiciones del artículo XIX del GATT y a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, conforme al artículo XIX del GATT, las medidas de salvaguardia solamente pueden responder a "una evolución imprevista de las circunstancias". Como señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva aplicada a las importaciones de determinados productos lácteos*[80], y en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*[81], sólo podría recurrirse a una medida de urgencia en el sentido del artículo XIX si un Miembro importador "se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera 'previsto' o 'esperado' …".[82]

7.4 El artículo 2 dispone que una determinación de daño grave o de amenaza de daño grave sólo podrá formularse con respecto a una rama de producción nacional "que produce productos similares o directamente competidores".

---

[79] Acuerdo sobre Salvaguardias, Preámbulo.

[80] WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999.

[81] WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999.

[82] *Argentina - Calzado*, párrafo 93 y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86.

7.5 En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos no han formulado ninguna determinación de daño grave; han determinado que existe una "amenaza de daño grave". El párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define la "amenaza de daño grave" como "la clara inminencia de un daño grave". El párrafo 1 a) del mismo artículo define el daño "grave" como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". Por tanto, cualquier determinación que formulen los Estados Unidos de que existe una amenaza de daño grave debe establecer "la clara inminencia" de "un menoscabo general significativo de la rama de producción nacional".

7.6 El párrafo 2 a) del artículo 4 exige que en la investigación encaminada a determinar si el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional, las autoridades competentes de un país Miembro:

> "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".

7.7 El párrafo 2 b) del artículo 4 dispone que no se efectuará una determinación de que el aumento de las importaciones está causando o amenazando causar un daño grave a una rama de producción nacional 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". El párrafo 2 b) de dicho artículo continúa disponiendo que "cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". Por tanto, cualquier amenaza de daño grave sobre la que se base la medida de salvaguardia debe ser causada por el aumento de las importaciones. No es suficiente demostrar que el aumento de las importaciones causa en parte una amenaza de daño grave. El daño grave causado por otros factores no constituye un daño grave sobre el que pueda basarse una medida de salvaguardia.

7.8 Habiendo formulado las determinaciones pertinentes sobre el daño y la relación de causalidad, los Miembros tienen obligaciones específicas con arreglo al artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la medida correctiva impuesta. El párrafo 1 del artículo 5 dispone que las medidas de salvaguardia sólo podrán aplicarse "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Además, con arreglo al párrafo 1 del mismo artículo, los Miembros "deberán elegir las medidas más adecuadas" para el logro de este objetivo.

7.9 Al formular las determinaciones de la existencia de daño y relación de causalidad, que exigen los artículos 2 y 4, y de la necesidad de la reparación, con arreglo al artículo 5, los Miembros deberán publicar, en virtud del artículo 3, un informe en el que se enuncien las constataciones de sus autoridades competentes y las "conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En pocas palabras, a fin de justificar la imposición de una medida de salvaguardia, los Miembros deben basar sus determinaciones tanto con respecto al daño como a la reparación en conclusiones fundamentadas.

7.10 El párrafo 2 del artículo 2 exige que los Miembros que apliquen una medida de salvaguardia se aseguren de que la medida se aplica a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan. Por tanto, la medida debe aplicarse en régimen de "la nación más favorecida", de conformidad con el artículo I del GATT de 1994.

7.11 Como consecuencia de estas disposiciones, los Estados Unidos tienen obligaciones concretas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 en lo que respecta a la imposición de una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de carne de cordero.

i) Deben demostrar que "la evolución imprevista de las circunstancias" ha dado lugar a la situación a la que la medida de salvaguardia responde.

ii) Deben determinar, sobre la base de conclusiones fundamentadas, que existe una amenaza claramente inminente de daño grave a una rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

iii) Deben determinar, sobre la base de conclusiones fundamentadas, que la amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones, y no deben atribuir el daño a otros factores distintos de las importaciones.

iv) Deben demostrar, sobre la base de conclusiones fundamentadas, que la medida que han adoptado es necesaria para prevenir el daño grave del que existe amenaza y para facilitar el reajuste.

v) Deben también aplicar su medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan y de tal forma que no incumplan las demás obligaciones que les corresponden en virtud del GATT de 1994.

7.12 En la presente Comunicación, Nueva Zelandia demostrará que los Estados Unidos han incumplido cada una de las obligaciones mencionadas y, en consecuencia, no proceden en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias o del GATT de 1994.

C. MÉTODO DE INTERPRETACIÓN

7.13 El método correcto de interpretación de los Acuerdos de la OMC, incluido el Acuerdo sobre Salvaguardias, está claramente definido en la jurisprudencia de la OMC. Los Acuerdos han de ser interpretados de conformidad con las reglas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 31 de la Convención de Viena dispone que un tratado ha de ser interpretado conforme "al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". El artículo 32 de la Convención de Viena dispone que se podrá acudir a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, como medios de interpretación complementarios, "para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: deje ambiguo u oscuro el sentido; o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable".

7.14 Por tanto, el método de interpretación en este caso supone considerar el sentido de los términos utilizados en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el GATT de 1994 en el contexto en que han sido utilizados y a la luz del objeto y fin del Acuerdo mencionado. Los *travaux préparatoires* desempeñan un papel complementario.

7.15 Al examinar el sentido de los términos, debe recordarse, como lo señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, que "[es] evidente … que el artículo XIX establece un recurso extraordinario"[83]. En *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación añadió más énfasis aún:

[83] Párrafo 86.

"Es evidente que, *en todos los sentidos*, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario".[84] En ambos casos se indica claramente la razón de este carácter extraordinario de la medida de salvaguardia: permite a los Miembros suspender temporalmente, en forma total o parcial, obligaciones contraídas en virtud de los Acuerdos de la OMC, o retirar o modificar una concesión hecha en el marco de esos Acuerdos.[85] Permite a los Miembros apartarse de obligaciones contraídas en el marco de los Acuerdos de la OMC.

7.16 Esta desviación de las obligaciones es explícitamente excepcional. El artículo XIX del GATT se titula "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados". La referencia a "medidas de urgencia" se repite en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De ello se deduce que las medidas de salvaguardia han de ser adoptadas en situaciones de "urgencia" y no en forma rutinaria. Se trata de medidas que pueden ser adoptadas con respecto al comercio que haya tenido lugar en pleno cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la OMC, y como tal, de medidas que pueden ser adoptadas sólo en circunstancias excepcionales. Como dijo el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*.[86]

> "no debe perderse de vista el hecho de que una medida de salvaguardia es una medida correctiva del comercio 'leal'. La aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales 'desleales', como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias".

7.17 Tal interferencia con las actividades comerciales legítimas de los Miembros de la OMC solamente puede permitirse en circunstancias limitadas y definidas. Los Miembros pueden imponer medidas de salvaguardia únicamente en la medida en que cumplan estrictamente las disposiciones del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como dijo el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*:

> "hay que tener en todo momento en cuenta que las medidas de salvaguardia dan lugar a la suspensión temporal de concesiones otorgadas en el tratado o a la inaplicación temporal de obligaciones derivadas del tratado que tienen una importancia fundamental en el *Acuerdo sobre la OMC*, como las establecidas en los artículos II y XI del GATT de 1994."[87]

7.18 El Órgano de Apelación, en *Argentina - Calzado*, prescribió concretamente que se tuviese en cuenta el carácter extraordinario de la medida de salvaguardia en la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias. Dijo lo siguiente:

> "Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta la medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. *Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas*."[88]

---

[84] Párrafo 93 (sin cursivas en el original).

[85] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86 y *Argentina - Calzado*, párrafo 93.

[86] Párrafo 94.

[87] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 88, *Argentina - Calzado*, párrafo 95.

[88] Párrafo 94 (sin cursivas en el original).

7.19 En consecuencia, en el presente contexto, las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 han de interpretarse de conformidad con la regla fundamental de interpretación establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, teniendo en cuenta el carácter extraordinario de la medida de salvaguardia que requiere una interpretación restringida de las disposiciones en esa materia.

D. CARGA DE LA PRUEBA

7.20 La norma básica con respecto a la carga de la prueba fue establecida por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*: "la parte que alega un hecho -sea el demandante o el demandado- debe aportar la prueba correspondiente".[89] Esa norma se aplica igualmente a los casos planteados en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como señaló el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, corresponde al reclamante acreditar una presunción *prima facie* de violación del Acuerdo sobre Salvaguardias y luego corresponde al demandado refutarla.[90]

7.21 En consecuencia, Nueva Zelandia demostrará en la presente comunicación que, al adoptar la medida de salvaguardia contra las importaciones de carne de cordero, los Estados Unidos no han cumplido las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

E. EMPLEO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

7.22 Al tratar de demostrar que han cumplido las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, los Estados Unidos deben demostrar que la determinación de la USITC, así como cualquier determinación formulada por la Administración de los Estados Unidos con respecto a la medida de salvaguardia impuesta a Nueva Zelandia, se basó en conclusiones fundamentadas.[91] A fin de reconocer que las conclusiones fueron fundamentadas, el Grupo Especial debe tener acceso a la información sobre la que se basaron esas conclusiones.

7.23 En su informe, la USITC se apoyó en una información que ella misma consideró confidencial y que nunca había sido revelada a Nueva Zelandia. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias reconoce que en el curso de su investigación, las autoridades competentes de un Miembro tendrán acceso a la información confidencial y que debe respetarse el carácter confidencial de la misma. Pero el párrafo 2 del artículo 3 no exime a un Miembro de revelar información en el curso de actuaciones sustanciadas en el marco del ESD cuando la medida de salvaguardia que haya impuesto sea impugnada por otro Miembro. El párrafo 1 del artículo 13 del ESD prevé expresamente que se proporcione al Grupo Especial y a las partes en la diferencia cualquier información confidencial en la que el Miembro intente apoyarse para justificar una medida, y establece procedimientos específicos para proteger la confidencialidad de esa información.

[89] WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997, página 16.

[90] WT/DS98/AB/R, 29 de junio de 1999, párrafo 7.24.

[91] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 1 del artículo 3 y *Argentina - Calzado* (informe del Órgano de Apelación, párrafo 121).

7.24 De ello se deduce que un Miembro no puede apoyarse en una información que no haya sido revelada para demostrar que está cumpliendo sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. El hecho de que un Miembro pueda alegar que ha cumplido sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 afirmando simplemente, sin ninguna prueba, que las ha cumplido, menoscabaría el sistema basado en normas en el que se apoyan la OMC y el ESD.

7.25 En consecuencia, al no haber sido revelada la información en la que se basaron sus autoridades competentes, los Estados Unidos no pueden basarse en esa información para apoyar las conclusiones a las que ha llegado la USITC o la Administración de los Estados Unidos con miras a demostrar que han cumplido las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias o del GATT de 1994.

F. NORMA DE EXAMEN

7.26 En *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación observó que el Acuerdo sobre Salvaguardias "no contiene ninguna disposición acerca de la norma de examen apropiada".[92] En consecuencia, el Órgano de Apelación señaló que en ese caso se aplicaban las prescripciones del artículo 11 del ESD. Es decir que, "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos".[93]

7.27 Con arreglo al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de formular sus determinaciones, las autoridades competentes de un Miembro, en el curso de su investigación, deben evaluar determinados factores. En este contexto, incumbe al Grupo Especial la responsabilidad de verificar si las autoridades competentes "habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación".[94] Esto no lleva a una investigación *de novo* ni sustituye el juicio de las autoridades nacionales por el del Grupo Especial.

7.28 De conformidad con el artículo 11 del ESD, el grupo especial también deberá evaluar la aplicabilidad del Acuerdo abarcado y la conformidad de la medida con éste. A fin de que las conclusiones fundamentadas estén en conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben abarcar todas las cuestiones pertinentes. Por tanto, el Grupo Especial ha de determinar si el Miembro ha basado su decisión en conclusiones fundamentadas. Además, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que los Miembros estarán facultados para aplicar una medida de salvaguardia solamente en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Por consiguiente, el Grupo Especial debe decidir tanto si, con arreglo al párrafo 1 del artículo 3, se han proporcionado conclusiones fundamentadas para la aplicación de una medida, cuanto si, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5, la medida resulta, en efecto, "necesaria".

[92] Párrafo 120.

[93] Párrafo 120.

[94] *Argentina - Calzado* (informe del Órgano de Apelación), párrafo 46.

G. INCUMPLIMIENTO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LAS OBLIGACIONES DIMANANTES DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

1. La Medida de Salvaguardia de los Estados Unidos no es una respuesta a "la evolución imprevista de las circunstancias" estipulada en el artículo XIX del GATT

7.29 El artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere a las medidas de salvaguardia, "entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". El artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones tanto del artículo XIX del GATT de 1994 como del Acuerdo sobre Salvaguardias. El artículo XIX del GATT establece que las circunstancias que dan lugar a la necesidad de adoptar medidas de urgencia deben ser la consecuencia de "la evolución imprevista de la circunstancias". En *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación afirmó que "la evolución imprevista de las circunstancias" era una condición necesaria "cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".[95] En consecuencia, los Estados Unidos no pueden tomar las medidas que han impuesto a las importaciones de carne de cordero a menos que sea en respuesta a "la evolución imprevista de las circunstancias".

7.30 El significado de las palabras "evolución imprevista de las circunstancias" fue examinado por el Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*. Se refiere, afirmó el Órgano de Apelación, a circunstancias "imprevistas" cuando se contrajo la obligación que se trata de suspender temporalmente.[96] Se pueden imponer medidas de salvaguardia con respecto a elementos "extraordinarios", o cuestiones urgentes.[97] Al referirse al texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT, el Órgano de Apelación dijo que "no se trata de acontecimientos corrientes en el comercio habitual".[98] En caso de que en el momento de haberse contraído una obligación o hecho una concesión pudiera haberse previsto la evolución posterior de los acontecimientos, se carecería de fundamento para la imposición de una medida de salvaguardia porque esas circunstancias no presentarían ningún elemento "no ordinario". Ello significa que para cumplir los requisitos del artículo XIX del GATT necesarios para imponer una medida de salvaguardia contra importaciones, debe tratarse de una evolución imprevista de las circunstancias que redunda en un aumento de esas importaciones.

---

[95] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85; *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

[96] *Argentina - Calzado*, párrafos 91 y 93 y *Corea - Productos lácteos*, párrafos 84 y 86.

[97] *Argentina - Calzado*, párrafo 93 y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86. Esta formulación, conforme a lo señalado por el Órgano de Apelación en el párrafo 96 de *Argentina - Calzado* y en el párrafo 89 de *Corea - Productos lácteos*, es compatible con la formulación del Grupo Especial del GATT en el asunto de los *Sombreros de fieltro* (GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951) que decía lo siguiente en su párrafo 9:

> "debería interpretarse que la expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' significaba una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".

[98] *Argentina - Calzado*, párrafo 93.

7.31 En el presente asunto, los Estados Unidos no han formulado ninguna determinación de que las circunstancias que habían conducido a la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero resultaban de una "evolución imprevista de las circunstancias". Simplemente no se abordó la cuestión en el informe de la USITC. Y no es sorprendente que así haya sucedido. Las circunstancias que afectan en el presente caso a la rama de producción nacional en los Estados Unidos no fueron efectivamente la consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". Como lo muestran los hechos expuestos *supra*, la disminución de la producción nacional de carne de cordero se había extendido en un prolongado período de tiempo, era previsible y conocida. Además, era en parte consecuencia de medidas tomadas deliberadamente por los Estados Unidos y que afectaban a su propio mercado interno, así como de factores del propio mercado. Esto no puede responder a ningún criterio de "inesperado" o "imprevisto".

7.32 Como señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, las palabras "evolución imprevista de las circunstancias" forman parte de un texto más amplio, de cuyo contexto debe inferirse su significado. El artículo XIX dice: "Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias *y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo* … ." En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación señaló que ese texto significaba que debía "demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994".[99] El Órgano de Apelación también estableció con claridad que es en el momento de contraer esas obligaciones, incluidas las concesiones, que debe ser imprevisible la evolución de las circunstancias conducente al aumento de las importaciones que causan un daño. Por consiguiente, lo que debe determinarse en este caso es si la supuesta amenaza a la rama de producción nacional de los Estados Unidos causada por el aumento de las importaciones de carne de cordero es una consecuencia de la evolución posterior a la consolidación de los aranceles de los Estados Unidos aplicables a las importaciones de carne de cordero al entrar en vigor la OMC, que era imprevisible en el momento de la consolidación, es decir, el 1º de enero de 1995.

7.33 Sobre la base del período objeto de investigación (1993-septiembre de 1998) y de la definición de rama de producción nacional adoptada por la USITC[100], quedó claro que al principio de 1995 la producción de corderos en pie en los Estados Unidos disminuía. En 1993, nacieron en los Estados Unidos 6.370.000 corderos, comparado con 5.897.000, en 1994. Se produjo paralelamente una disminución de la producción de carne de cordero que pasó de 327 millones de libras en 1993 a 299 millones de libras en 1994. Desde 1995 simplemente siguió disminuyendo la producción conforme a una tendencia bien definida. Nada fue inesperado o imprevisto en la baja de la producción de 1995 en adelante. En efecto, la propia USITC señaló que "en general todas las partes habían reconocido que la producción de cordero estadounidense se encontraba desde hacía largo tiempo en decadencia".[101]

7.34 Los Estados Unidos conocían perfectamente -lo que reconocía la USITC- una de las razones por las que continuaba esta decadencia durante el período objeto de investigación. Se trataba de la disminución progresiva, desde 1993, de las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana destinadas a los criadores y establecimientos de engorde de corderos, eliminadas en 1996. En una rama de producción, como la de los criadores y engordadores, cuya fuente de ingresos era tanto la venta de

[99] *Argentina - Calzado*, párrafo 91 y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

[100] Sin embargo como indicara Nueva Zelandia en su comunicación más adelante, la determinación de los Estados Unidos de su "rama de producción nacional" a los efectos de la investigación no está en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[101] Informe de la USITC, I-17.

lana como la venta de corderos para la producción de carne, cabía prever el efecto de la supresión de la subvención que concedía la Ley de la Lana. Los ingresos de los criadores y establecimientos de engorde que eran los beneficiarios de esa subvención habrían de reducirse y la producción disminuiría. Es lo que precisamente ocurrió. No fue en absoluto algo inesperado o imprevisto. Tampoco podía ser inesperado que la disminución de la producción nacional de corderos en pie afectase en general a los mataderos y las plantas de despiece. Es decir, que disminuiría su fuente de suministro. También esto sucedió. No hubiera sido tampoco inesperado que una disminución de la oferta nacional condujese a un aumento de las importaciones, atraídas al mercado de los Estados Unidos para satisfacer la demanda de carne de cordero a la que no podía responder la rama de producción nacional. No era inesperado y, de hecho, ocurrió.

7.35 Se trata de una situación clásica de oferta y de demanda en la cual al reducirse la oferta el aumento de las importaciones sirve para responder a la demanda no satisfecha. Por consiguiente, no sólo las circunstancias que supuestamente causaron un daño a la rama de producción nacional eran previsibles, sino que también lo eran las circunstancias que provocaron el aumento de las importaciones. Como se señaló anteriormente, la disminución de la producción de corderos en pie resultante de la eliminación de la subvención de la lana ocasionó una disminución de la producción de los mataderos y las plantas de despiece. Esto a su vez hizo que aumentaran las importaciones de carne de cordero al mercado de los Estados Unidos para satisfacer la demanda que la rama de producción nacional no podía satisfacer. Ninguno de estos elementos pueden considerarse imprevistos o inesperados.

7.36 En consecuencia, la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos en el presente caso no cumple el requisito establecido en el artículo XIX del GATT de 1994, a saber, que se trate de una consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias".

2. Los Estados Unidos no lograron demostrar que "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" estuvo amenazada por un "daño grave" conforme a lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

a) Los Estados Unidos no definieron correctamente su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores"

7.37 De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de aplicar una medida de salvaguardia debe cumplirse la condición de que se cause o amenace causar un daño grave a "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores". Para proceder a un examen que determine si los requisitos de esta disposición se han cumplido es preciso establecer en qué consiste "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores".

7.38 El párrafo 1 c) del artículo 4 dice que se entenderá por "rama de producción nacional", "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquéllos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos". Esta definición presenta un aspecto cuantitativo y uno cualitativo. El aspecto cuantitativo se refiere al número de productores que deben incluirse; ya sea "el conjunto de los productores" o "aquéllos cuya producción conjunta … constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos".

7.39 El aspecto cualitativo del párrafo 1 c) del artículo 4 está relacionado con la definición de productor a los efectos de definir la rama de producción nacional. Tanto el párrafo 1 del artículo 2 como el párrafo 1 c) del artículo 4 establecen claramente que se forma parte de la categoría de "productores" por el hecho de producir "productos similares o directamente competidores". Por consiguiente, la determinación de lo que se entiende por rama de producción nacional a los efectos de la investigación sobre salvaguardias debe estar basada en la determinación de que la rama de producción produce "productos" que son "similares o directamente competidores" con la carne de cordero importada.

7.40 Los Estados Unidos no han formulado tales determinaciones. En su informe, la USITC desvía su análisis hacia una determinación de que la carne de cordero importada es similar o directamente competidora con la carne de cordero de producción nacional, y después procede a formular otra determinación relativa a lo que constituye la "rama de producción nacional". La USITC reconoce que en la mayoría de las investigaciones sobre salvaguardias participan "empresas y trabajadores que producen productos situados en la misma etapa de producción que el artículo importado".[102] Sin embargo, sostiene que corresponde incluir a los productores de una materia prima en la rama de producción que produce un producto elaborado cuando "existe una línea de producción continua desde la materia prima hasta el producto elaborado" y hay una "coincidencia considerable de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores".[103] Basándose en esto, la USITC concluye que "la rama de producción nacional de carne de cordero abarca a los criadores y establecimientos de engorde de los corderos en pie, además de los mataderos y plantas de despiece de carne de cordero".[104]

7.41 Ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ni el artículo XIX del GATT justifican el enfoque adoptado por la USITC. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la rama de producción nacional a los efectos de una investigación sobre salvaguardias es la que "produce productos similares o directamente competidores". La USITC habría podido incluir a los criadores de corderos en su investigación de forma compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias sólo si los corderos en pie producidos por esos criadores fueran productos "similares o directamente competidores" con respecto a la carne de cordero. La USITC no formuló esa determinación. Sólo comprobó que la carne de cordero importada era "similar" a la carne de cordero de producción nacional y que había una línea de producción continua desde la materia prima producida por los criadores y engordadores (corderos en pie) hasta el producto elaborado de los mataderos y plantas de despiece (carne de cordero), además de una coincidencia considerable de interés económico entre los dos tipos de productores. Además la USITC no podía haber formulado la determinación de que los corderos en pie eran productos "similares o directamente competidores" con respecto a la carne de cordero de forma compatible con las disposiciones bien definidas del GATT y la OMC sobre el significado de los productos "similares o directamente competidores".

7.42 En el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*[105] el Órgano de Apelación apoyó el "Informe del Grupo de Trabajo sobre *ajustes fiscales en frontera*"[106] en el marco del GATT

[102] Informe de la USITC, I-12.

[103] Informe de la USITC, I-12.

[104] Informe de la USITC, I-13.

[105] WT/DS8/AB/R, 4 de octubre de 1996.

[106] IBDD 18S/97.

por lo que se refiere a los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si los productos son "similares".[107] El Órgano de Apelación también aceptó que para determinar lo que constituye un producto "similar" debe procederse caso por caso.

7.43 En el presente caso, los Estados Unidos no han alegado que los corderos en pie y la carne de cordero fuesen productos "similares". Los miembros de la USITC que abordaron la cuestión de determinar si los productores de corderos en pie producían productos "similares o directamente competidores", concluyeron solamente que los corderos eran "directamente competidores" con la carne de cordero.[108] En consecuencia, la única alegación formulada por los Estados Unidos, aunque indirecta, es que los corderos en pie son "directamente competidores" con la carne de cordero.

7.44 En el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas* el Órgano de Apelación analizó las palabras "directamente competitivas o directamente sustituibles entre sí" en el contexto del párrafo 2 del artículo III del GATT. El Órgano de Apelación apoyó la opinión del Grupo Especial de que para su interpretación era conveniente considerar "el mercado" y también las características físicas, los usos finales comunes y las clasificaciones arancelarias.[109] Acordó que el "criterio decisivo" es determinar si los productos "tienen o no un mismo uso final, puesto de manifiesto, entre otras cosas, por la elasticidad de la sustitución".[110] En el siguiente caso de *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*[111], el Órgano de Apelación y el Grupo Especial destacaron que para determinar que los productos son directamente competidores o sustituibles entre sí debía disponerse de la prueba de una relación de competencia "directa".[112] El Órgano de Apelación también sostuvo que los productos son directamente competidores o directamente sustituibles si son "intercambiables" y aceptó la formulación del Grupo Especial de que los productos directamente competitivos o sustituibles deben proporcionar "medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada".[113]

7.45 Los corderos en pie y la carne de cordero no son "intercambiables". Un cordero en pie puede venderse para la cría, conservarse para la producción de lana o venderse para ser sacrificado. El producto de un cordero sacrificado es a la vez la piel del cordero y la carne de cordero.[114] Un comprador de ganado reproductor no compraría carne de cordero para sustituir los corderos en pie. Análogamente, un consumidor normal de carne de cordero no satisfaría "una necesidad o inclinación"

---

[107] Se decía que esos criterios incluían el uso final de un producto en un mercado determinado, los gustos y hábitos del consumidor y las propiedades, naturaleza y calidad de los productos: *Ajustes fiscales en frontera*, párrafo 18 y *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 24.

[108] Sr. Askey, miembro de la USITC, informe de la USITC, I-8, nota 7 y Sr. Crawford, miembro de la USITC, I-9, nota 8.

[109] *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 29. Véase asimismo *Canadá - Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*, WT/DS31/AB/R, 30 de junio de 1997, página 27.

[110] *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 30, citado del informe del Grupo Especial (WT/DS8/R, 11 de julio de 1996), párrafo 6.22.

[111] WT/DS75/AB/R, 18 de enero de 1999 (informe del Órgano de Apelación) y WT/DS75/R, 17 de septiembre de 1998 (informe del Grupo Especial).

[112] Informe del Grupo Especial, párrafo 10.43 e informe del Órgano de Apelación, párrafos 109, 113 y 124.

[113] Informe del Órgano de Apelación, párrafo 115.

[114] Una piel de cordero consiste en el cuero y la lana.

por la carne de cordero comprando un cordero vivo. En *Japón - Bebidas alcohólicas*, en *Corea - Bebidas alcohólicas* y en *Canadá - Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*[115], los consumidores pueden comprar los productos considerados y utilizarlos fundamentalmente de la misma manera, aunque puedan corresponder a inclinaciones diferentes. Lo mismo no se puede afirmar con respecto a los corderos en pie y a la carne de cordero.

7.46 El enfoque utilizado por los miembros de la USITC para identificar la rama de producción nacional pertinente se basó en este caso en un criterio legislativo enunciada en la Ley de Comercio de los Estados Unidos.[116] Conforme a este criterio un artículo nacional se puede considerar directamente competidor con un artículo importado en una etapa anterior o posterior de la elaboración cuando la importación pueda tener un efecto económico en el productor nacional "comparable a" la importación de un artículo en la misma etapa de elaboración. Sin embargo, en las normas del GATT ha sido rechazado, tanto con respecto a las determinaciones relativas a "productos similares" como relativas a productos "directamente competidores".

7.47 Los grupos especiales del GATT nunca han aceptado que se pudiese subsanar el defecto de los productos no "similares" invocando un concepto de línea de producción continua. En el Grupo Especial de *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas*[117] en opinión del Grupo Especial "la interdependencia económica entre las industrias productoras de materias primas o partes componentes y las industrias elaboradoras del producto final" carecía de importancia a los efectos de una determinación relativa a un "producto similar" en el Código Antidumping.[118] Análogamente, en el asunto *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE*[119] el Grupo Especial refutó el argumento del Canadá según el cual en razón de los vínculos económicos entre los productores de ganado en pie y los productores de carne vacuna para manufactura, pudiese considerarse también a los primeros "productores" de carne vacuna para manufactura en el sentido del párrafo 5 del artículo 6 del Código de Subvenciones.[120] Estos casos muestran claramente que la consideración de productos en etapas anteriores de la elaboración como directamente "competidores" con aquellos de una etapa ulterior de la elaboración sólo sobre la base de intereses económicos vinculados, no es compatible con las normas del GATT.

7.48 Análogamente, ese argumento no ha sido aceptado cuando se ha tratado de competencia directa. En *Canadá - Restricciones aplicadas a las importaciones de helado y de yogur*[121], el Grupo Especial no aceptó el argumento del Canadá de que el helado y el yogur "competían directamente" con la leche cruda. El Grupo Especial opinó que "[e]n esencia, la competencia directa consistía en

---

[115] WT/DS31/AB/R, 30 de junio de 1997.

[116] 19 USC sec 601(5).

[117] Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39S/507.

[118] Párrafo 4.5. Ambas partes, incluidos los Estados Unidos, convinieron en que las uvas y el vino no podían considerarse productos "similares".

[119] SCM/85, 13 de octubre de 1987.

[120] Párrafos 5.8, 5.12 y 5.13. En ese caso las partes y el Grupo Especial acordaron que el ganado en pie no era producto "similar" con respecto a la carne vacuna para manufactura fresca y congelada; párrafo 5.1.

[121] Informe del Grupo Especial adoptado el 5 de diciembre de 1989, IBDD 36S/73.

que un comprador permanecía fundamentalmente indiferente ante la elección de un producto u otro y los consideraba sustituibles en cuanto a su utilización".[122] El Grupo Especial rechazó el argumento del Canadá según el cual al competir directamente los helados y el yogur importado con los helados y el yogur de producción nacional, así "desplazaban" a la leche cruda que habría sido de otro modo transformada para la elaboración de helado y yogur. Consideró que se trataba de competencia indirecta.[123]

7.49 En el presente caso, la debida aplicación del criterio para determinar si los productos son directamente competidores indica con claridad que los corderos en pie y la carne de cordero no son productos "directamente competidores". Los corderos en pie y la carne de cordero tienen mercados separados. Los compradores de los primeros son los criadores, los establecimientos de engorde y los mataderos. Los compradores de la carne de cordero son sus consumidores. La comercialización de corderos en pie y de carne de cordero es diferente. La publicidad para ambos productos es diferente. Los consumidores habituales no permanecen indiferentes ante la elección de corderos en pie o de carne de cordero. No consideran que los corderos en pie y la carne de cordero sean productos sustituibles entre sí o intercambiables. El hecho de que los corderos en pie se puedan transformar en carne de cordero no significa que tengan los mismos usos finales. La alegación de que los corderos en pie y la carne de cordero son productos directamente competidores sobre la base de la interdependencia económica ha sido refutada sistemáticamente en la jurisprudencia del GATT. En efecto, al tratar de considerar a los corderos en pie y a la carne de cordero como productos "directamente competidores", los Estados Unidos tratan de resucitar la teoría de "desplazamiento" o "competencia indirecta" del Canadá a la que se opusieron y que fue refutada por el Grupo Especial en el asunto *Canadá - Helado y yogur*.

7.50 La determinación incorrecta por los Estados Unidos de su "rama de producción nacional" constituye de por sí un incumplimiento de las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, la identificación errónea de la "rama de producción nacional" también tiene un efecto directo en la determinación de si se ha causado o amenazado causar un daño grave a esa rama de producción nacional. La determinación incorrecta por los Estados Unidos de la rama de producción nacional pertinente, ha producido en este caso errores en la determinación de si ha tenido o no lugar una amenaza de daño grave. Ello se debe a que los Estados Unidos al formular esa determinación han tenido en cuenta la situación de los criadores y establecimientos de engorde, sectores de una rama de producción que produce corderos en pie y que es diferente de la rama de producción que produce productos similares o directamente competidores respecto de la carne de cordero importada.

7.51 Los argumentos expuestos *supra* establecen con claridad que para cumplir los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en una investigación sobre salvaguardias debe identificarse la rama de producción nacional correcta, es decir la rama de producción que produce productos similares o directamente competidores con respecto al producto importado. En su investigación relativa a las medidas de salvaguardia contra las importaciones de carne de cordero, los Estados Unidos debían, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, determinar la rama de producción que producía un producto similar o directamente competidor respecto de la carne de cordero importada. Los Estados Unidos no lo hicieron. En lugar de ello, formularon una determinación a los efectos de su investigación sobre salvaguardias de que la rama de producción nacional se componía de los productores de los productos que no eran "similares o directamente competidores". Se basaron para ello en una coincidencia de los intereses económicos entre los

[122] Párrafo 73. El Grupo Especial también rechazó la opinión de que la leche cruda y el yogur y el helado pudiesen considerarse "productos similares" a los efectos del párrafo 2 c) del artículo XI del GATT.

[123] Párrafo 73.

productores de corderos en pie, producto que no es similar ni directamente competidor con respecto a la carne de cordero importada, y los productores de carne de cordero, producto directamente competidor con la carne de cordero importada. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias justifica este enfoque. Los efectos económicos de las importaciones de carne de cordero en cada uno de estos productores no son pertinentes a la cuestión de determinar qué rama de producción produce un producto similar o directamente competidor con respecto a esas importaciones. Se trata simplemente de determinar si los criadores y los establecimientos de engorde, que producen corderos en pie, forman parte de la rama de producción nacional que produce un producto similar o directamente competidor respecto de las importaciones de carne de cordero.

7.52 Como los Estados Unidos no sostuvieron que los corderos en pie criados por los criadores y engordadores eran "similares" a la carne de cordero importada, la cuestión pertinente en el presente caso es determinar si esos animales vivos son "directamente competidores" con la carne de cordero. Los argumentos expuestos *supra* establecen con claridad que no lo son. De ello se desprende que los Estados Unidos no han definido correctamente su rama de producción nacional a los efectos de la investigación sobre salvaguardias en el caso del cordero, conforme a lo establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, la identificación errónea por los Estados Unidos de la rama de producción nacional pertinente ha redundado en una determinación errónea por los Estados Unidos de una amenaza de daño grave, sobre la base de la situación económica de los criadores y establecimientos de engorde.

b) Los Estados Unidos no han logrado demostrar "la clara inminencia" de ningún "daño grave" para su rama de producción nacional

7.53 Los Estados Unidos formulan en el presente caso la determinación de que su rama de producción nacional se enfrenta a una "amenaza de daño grave". El párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que "se entenderá por 'amenaza de daño grave' la clara inminencia de un daño grave …". Además, la determinación de la existencia de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".[124] De conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 4, se entenderá por "daño grave" un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional. Por consiguiente, a fin de cumplir sus obligaciones en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos deben demostrar que se plantea para su rama de producción nacional una clara inminencia de amenaza de un menoscabo general significativo.

7.54 En una investigación para determinar si ha tenido lugar una amenaza de daño grave, las autoridades competentes, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". Esta obligación de evaluar todos los factores pertinentes entraña la obligación de examinar estos factores y de demostrar su pertinencia o lo contrario. El Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Camisas de lana*[125], reconoció este criterio con respecto a las medidas de salvaguardia en el marco del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, que ha sido aplicado también por los grupos especiales a medidas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.[126] Además, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Grupo Especial indicó que un Miembro debía examinar "todos los factores pertinentes que estaban en su posesión o que debía haber obtenido de conformidad con el

[124] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 1 b) del artículo 4.

[125] Párrafos 7.25-7.27.

[126] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.55 y *Argentina - Calzado*, párrafo 8.167.

párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en la época de la investigación" y debía dar "una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de esos hechos apoyaba la determinación formulada".[127] El párrafo 2 c) del artículo 4 exige que se publique un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.[128]

7.55 La determinación de que una rama de producción haya sido objeto de un daño grave o de una amenaza de daño grave es una determinación comparada. En otros términos, la situación de una rama de producción nacional o la situación que se prevea para esa rama de producción en el momento de la determinación, debe ser objeto de un menoscabo general significativo en comparación con la situación en la que se encontraba en otro momento. Por consiguiente, debe existir alguna indicación sobre el período de una investigación relativa a medidas de salvaguardia de que la situación de la rama de producción sea o será objeto de un menoscabo general significativo en comparación con su situación al comienzo del período.

7.56 El informe preparado por la USITC sobre el que se basa la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos, no formula ninguna determinación semejante. Tampoco demuestra "la clara inminencia" de "un menoscabo general significativo", en el sentido de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4. En cambio, en el informe simplemente se enumeran diversos factores con lo que se pretende mostrar que la rama de producción nacional, definida por la USITC, estaba amenazada por un daño grave. Estos factores comprenden la disminución de la proporción del mercado correspondiente a la carne de cordero nacional tanto en volumen como en valor; la reducción del volumen y el valor de la producción de carne de cordero nacional; la reducción de los precios de la carne de cordero; una disminución del número de establecimientos de cría de corderos; disminución de las ventas de los mataderos y las plantas de despiece; reducción de los ingresos de los mataderos, las plantas de despiece y los establecimientos de engorde; fluctuaciones de los ingresos que afectan a los ganaderos; una menor utilización de la capacidad de las plantas de despiece, y una disminución constante de la productividad general del sector durante todo el período.[129] La USITC no intenta "evaluar" esos factores como lo exige el párrafo 2 a) del artículo 4, ni tampoco mostrar cómo esos factores representan una amenaza para la situación de la rama de producción nacional. Se limita a afirmar que dichos factores "muestran" que la rama de producción nacional está amenazada por un daño grave.[130] No se intenta demostrar la manera en que estos factores apoyan la determinación formulada. Por consiguiente, no hay una "demostración de la pertinencia de los factores examinados" de conformidad con el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[127] Párrafo 7.55.

[128] El párrafo 1 del artículo 3 también prevé la publicación de un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado las autoridades competentes sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

[129] Informe de la USITC, I-18 a I-20.

[130] Informe de la USITC, I-21. Además, la USITC no debía haber considerado factores como la disminución del número de establecimientos de cría de corderos, la reducción de los ingresos de los ganaderos, las fluctuaciones de los ingresos de los ganaderos y criadores y de la productividad de los ganaderos y criadores, para determinar la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave. En efecto, esos factores están relacionados con la situación de la rama que produce ganado en pie, que no forma parte de la rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores respecto de las importaciones de carne de cordero en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.57 Queda demostrado que la USITC no ha procedido a evaluar los factores pertinentes de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 a) del artículo 4, porque hace referencia a la disminución del número de establecimientos de cría de corderos entre 1993 y 1997. Basándose en esta disminución la USITC sostiene que los indicadores de empleo disminuyeron durante el período considerado. Sin embargo, la USITC no explica la forma en que fueron afectados los niveles de empleo y rentabilidad cuando disponía de la prueba de que el 94 por ciento de los establecimientos que salieron del mercado tenían menos de 100 ovejas.[131] Probablemente salieron del mercado los ganaderos de dedicación parcial, o aficionados u otros que contaban con otras fuentes de ingresos. La USITC simplemente pasó por alto los hechos además de no evaluar la pertinencia del indicador que citaba. Por añadidura, la USITC ni siquiera trata de explicar cómo puede considerarse que los establecimientos que ya no estaban en el mercado estén amenazados por un menoscabo general significativo claramente inminente.

7.58 La USITC utiliza los datos selectivamente. Señala que al ser más amplio el alcance de los datos proporcionados por el USDA sobre la rama de producción que los datos del cuestionario de la USITC, "cuando sea posible" se basará en los datos del USDA.[132] La posibilidad de escoger entre ambos conjuntos de datos los que mejor avalen su opinión sobre la existencia de amenaza de daño grave confiere a la USITC una libertad excepcional. Los datos del cuestionario sobre indicadores como la producción, los envíos, la rentabilidad y el empleo indican tendencias más positivas que los datos del USDA. Como consecuencia, la USITC rechaza los datos del cuestionario aunque sólo encuentre para sustituirlos suposiciones sobre el empleo sobre la base de las cifras proporcionadas por el USDA que indican la disminución del número sólo en establecimientos de cría.

7.59 La USITC también extrae en forma selectiva las conclusiones de los datos que utiliza. Ello queda de manifiesto cuando la USITC al examinar la rentabilidad dice, sobre la base de los datos del cuestionario, que una "parte importante de los criadores informaron de que su actividad había arrojado pérdidas".[133] Es una afirmación que induce a error. También se podía haber dicho sobre la base de los datos del cuestionario que "una parte importante de los criadores informaron de que su actividad había arrojado beneficios". En realidad, los datos muestran que mientras el 51 por ciento de los criadores que suministraron datos comunicaron que su actividad había arrojado beneficios en 1993, el 67 por ciento, que había arrojado beneficios de enero a septiembre de 1998. Aun cuando los criadores que respondieron a los cuestionarios de la USITC fueran los más prósperos, los datos que proporcionaron indicaban que la rentabilidad que habían obtenido era superior en la última parte del período de la investigación que en la primera. Los datos también muestran que la proporción de criadores que indicaron haber obtenido beneficios se mantuvo relativamente constante entre 1994 y 1998.[134] Esto no es coherente con la afirmación de la USITC de que la actividad de los criadores arrojaba pérdidas.

7.60 Análogamente, al referirse a la rentabilidad de los establecimientos de engorde, la USITC también trata de sacar conclusiones no basadas en los datos. Por ejemplo, sobre la base de los datos del cuestionario, la USITC determina que los primeros nueve meses de 1998 fueron el período durante el cual los establecimientos de engorde registraron sus pérdidas más importantes durante el

[131] Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelandia con respecto a la carne, Prueba documental 7, " Number of US Lamb Growers and Size of Operations 1994-1997" (adjunto como Anexo 6).

[132] Informe de la USITC, I-16.

[133] Informe de la USITC, I-20.

[134] Informe de la USITC, II-28, cuadro 12.

período objeto de investigación.[135] Basa esta conclusión en la comparación de las respuestas de nueve establecimientos de engorde que proporcionaron respuestas a los cuestionarios sobre el período 1993-1997, siete, que dieron respuestas para el período enero-septiembre de 1997 y seis, que proporcionaron respuestas para el período enero-septiembre de 1998.[136] En suma, la USITC trata de sacar conclusiones comparando lo que simplemente no es comparable.

7.61 Inversamente, se descalificaron los datos del cuestionario sobre cuestiones tales como la capacidad, la utilización de la capacidad, los inventarios y la productividad, que hubieran proporcionado un panorama de la situación financiera de la rama de producción que no correspondía a la percepción de la USITC por considerarlos "contradictorios".[137] La USITC también desestimó la pertinencia de las existencias[138], y así no tuvo en cuenta el hecho de que las existencias de los mataderos disminuyeron efectivamente de enero a septiembre de 1998 en comparación con el año anterior.[139] Análogamente, sobre la base de pruebas episódicas la USITC concluyó que se observaban en la financiación del capital y el reembolso de los préstamos dificultades coherentes con el deterioro de la situación financiera de la rama de producción nacional de la carne de cordero.[140] Sin embargo, si se consideran dignas de crédito las pruebas episódicas, también las había de que algunos mataderos y empresas de despiece habían contraído compromisos financieros para la adquisición de equipos nuevos y la modernización de las plantas.[141] Esos compromisos normalmente se contraen cuando hay expectativas de que aumenten las ganancias. Expectativas de esa naturaleza no caracterizan a una rama de producción sobre la que se cierne la amenaza de un menoscabo general significativo.

7.62 En otro ejemplo, la USITC utiliza la disminución de los precios del cordero que tuvo lugar hacia fines del período de la investigación como indicador clave de la mala situación de la rama de producción nacional. La caída de los precios supuestamente afectó al resultado financiero de todos los sectores de la rama de producción.[142] Sin embargo, al formular esta conclusión la USITC no tiene en cuenta el hecho de que los precios de los corderos sacrificados entre 1997 y 1998 fueron superiores que durante la mayor parte del período comprendido entre 1993 y 1994. Análogamente, en septiembre de 1998 los precios mayoristas reales de la carne de cordero eran un 12 por ciento superiores a los que prevalecían en enero de 1993. La USITC tampoco tiene en cuenta que al quitarse las subvenciones que se concedían al comienzo del período objeto de investigación en el marco de la Ley de la Lana, los ingresos de los criadores eran efectivamente más elevados al final del período de la investigación que al comienzo.[143]

---

[135] Informe de la USITC, I-19.

[136] Informe de la USITC, II-32, cuadro 15.

[137] Informe de la USITC, I-20.

[138] Informe de la USITC, I-20.

[139] Informe de la USITC, II-22.

[140] Informe de la USITC, I-21.

[141] Informe de la USITC, II-15, n 61 y n 64.

[142] Informe de la USITC, I-20.

[143] Véase la figura 1 párrafo 4.14 de la presente comunicación.

7.63 Por lo que se refiere a la constatación de amenaza de daño grave formulada por la USITC, pese a lo que consideraba "disminuciones durante el período de la investigación de la parte de mercado, la producción, los envíos, la rentabilidad y los precios de la rama de producción nacional", la USITC no llegó a la conclusión de que esos factores redundasen en "un menoscabo general significativo" de la situación de la rama de producción nacional. De haberlo hecho, habría llegado a la conclusión de la existencia efectiva de daño grave. En cambio, concluyó que "era clara la inminencia de un menoscabo general significativo". Lo que no hizo la USITC fue identificar una base sobre la que pudiera respaldarse esa conclusión. En síntesis, la USITC afirma, como una verdad de por sí evidente, que los factores que no constituyen un daño grave deben constituir una amenaza de daño grave.

7.64 La conclusión de la existencia de una amenaza requiere más que una afirmación. El Grupo Especial en el asunto *Corea - Derechos antidumping aplicados a las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos*[144] sostuvo que para determinar si existe una amenaza se necesita "un análisis prospectivo de una situación presente para determinar si una 'modificación de las circunstancias' era 'claramente prevista e inminente'". A juicio del Grupo Especial, se exigía un análisis de la evolución futura pertinente en cuanto al volumen y los efectos de las importaciones en los precios y sus consiguientes efectos en la producción nacional.[145]

7.65 Análogamente, en *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá*[146], el Grupo Especial señaló que conforme a la práctica de los signatarios del GATT el concepto de amenaza de daño importante "se había interpretado en el sentido de que exigía pruebas de hecho de un cambio, claramente previsto e inminente, de las circunstancias".[147] En el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*[148], el Grupo Especial afirmó que una conclusión de existencia de "daño" exige que la parte "demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo".[149]

7.66 Esos requisitos están implícitos en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias conforme al cual para establecer la existencia de una amenaza de daño grave debe demostrarse "la clara inminencia" de ese daño grave. La definición que da el diccionario de "imminent" ("inminente") es "impending, soon to happen" ("pendiente, que no tardará en ocurrir").[150] Para determinar que algo "no tardará en ocurrir" es necesario un análisis prospectivo; se requiere una evaluación de lo que probablemente ocurra en el futuro. La USITC no efectúa dicha evaluación. En vez de ello consideró el pasado, que a su juicio no presentaba "un menoscabo general significativo" de

---

[144] Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1993 (ADP/92 y Corr.1), IBDD 40S/238.

[145] Párrafo 271.

[146] Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 27-28 de octubre de 1993 (SCM/162), IBDD 40S/426.

[147] Párrafo 402. Véase asimismo *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, informe del Grupo Especial adoptado el 18 de julio de 1985 (L/5814), IBDD 32S/58, párrafo 4.8.

[148] WT/DS24/R, 8 de noviembre de 1996.

[149] Párrafo 7.55.

[150] *The New Shorter Oxford English Dictionary* (1993).

la situación de la rama de producción nacional. La USITC rechazó la información que pudiera dar alguna idea de futuro. Rechazó los datos del cuestionario que mostraban el aumento de los envíos netos, del empleo y las ventas netas durante el período de la investigación, alegando que esos datos adolecían del defecto de haber eliminado los casos negativos. Sin embargo, sin duda la información sobre la competitividad de los "sobrevivientes", o sea de los casos positivos, predice un futuro mejor que la información sobre aquellos que quedaron fuera de la rama de producción.

7.67 Los factores examinados por la USITC muestran exactamente lo que esta Comisión y todas las partes ante la misma aceptaron, es decir, que las ramas de producción de corderos en pie y de la carne de cordero de los Estados Unidos durante el período de la investigación, se siguieron caracterizando por la tendencia a la baja que experimentaban ya desde principios del decenio de 1940. Sin duda, la continuación de ese descenso en 1993, al principio del período de la investigación, no constituía un menoscabo general significativo inminente de la situación de la rama de producción. De haber sido así, la USITC se habría visto obligada a determinar la existencia de daño grave durante el período objeto de investigación, es decir, que la amenaza claramente inminente de 1993 se había convertido en 1998 en un daño grave efectivo. Pero no lo hizo. ¿Cómo justificar entonces que la continuación del descenso que ya existía en 1993 sin que fuese una amenaza de daño grave, repentinamente constituya en 1998 un menoscabo general significativo claramente inminente de la rama de producción? La USITC tenía la obligación de explicarlo, y no lo hizo.

7.68 En cambio, la USITC se basa en el descenso que se produjo en el pasado para explicar una amenaza de menoscabo general significativo en el futuro. Para respaldar su conclusión, cita las cifras del USDA que muestran que la producción disminuyó un 23,2 por ciento entre 1993 y 1997. Sin embargo, en su mayor parte esa disminución de la producción se produjo en el período comprendido entre 1993 y 1996, cuando la producción se redujo un 21,7 por ciento.[151] En otras palabras, la disminución de la producción tuvo lugar en su mayor parte antes de 1997. El hecho de que la producción en enero-septiembre de 1998 era un 3,4 por ciento inferior a la cifra comparable de 1997 corresponde a los límites de la fluctuación normal de la producción, especialmente en un sector que estuvo durante muchos años en un estado general de decadencia. En consecuencia, las cifras relativas a las disminuciones de la producción en el pasado utilizadas por la USITC en apoyo de su conclusión de existencia de amenaza de daño grave, en realidad no dan ninguna indicación de la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional.

7.69 Por consiguiente, los Estados Unidos no han cumplido las obligaciones previstas en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de formular su determinación de la clara inminencia de un daño grave basándose en hechos y en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. La USITC, en cambio, ha basado su determinación de existencia de daño grave en la presentación de hechos que muestran que no hubo un daño grave efectivo. No ha efectuado ningún análisis prospectivo de la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional en el futuro. Ha formulado sus conclusiones a través de la utilización selectiva de los datos de que disponía y ha extraído sin un criterio coherente conclusiones de los datos sobre los que quiso basarse.

En efecto, lo que muestran los datos disponibles es la continuación de la prolongada decadencia de la rama de producción nacional. La USITC no consideró que esa disminución representara la clara inminencia de una menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional al comienzo del período de la investigación. No se dio ninguna explicación de por qué la continuación de la prolongada decadencia debía ahora considerarse equivalente a una amenaza de daño grave. En consecuencia, los Estados Unidos no han cumplido los requisitos del

[151] Informe de la USITC, II-21, cuadro 7.

párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de determinar sobre la base de conclusiones fundamentadas que existe un menoscabo general significativo de la situación de su rama de producción nacional claramente inminente.

3. Los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de las importaciones haya amenazado causar un daño grave a su rama de producción nacional de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.70 El párrafo 1 del artículo 2 establece que un Miembro puede aplicar una medida de salvaguardia cuando las importaciones de un producto en su territorio hayan aumentado en tal cantidad que amenacen causar un daño grave. EL párrafo 2 del artículo 4 estipula que al investigar esa cuestión las autoridades competentes deben evaluar todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción (párrafo a)) y que la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave debe demostrarse sobre la base de "pruebas objetivas" (párrafo b)). Además, el daño causado por otros factores, distintos del aumento de las importaciones, no se atribuirá al aumento de las importaciones.[152]

7.71 El Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos* resumió esas obligaciones de la siguiente manera:

> "En su evaluación de la relación de causalidad, la autoridad nacional está obligada a evaluar todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción. Además, si la autoridad nacional ha identificado otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que hayan causado daño a la rama de producción nacional, no atribuirá el daño causado por estos factores al aumento de las importaciones."[153]

7.72 En el presente caso, la constatación de causalidad por la USITC es errónea en tres aspectos fundamentales:

> En primer lugar, la USITC aplica un criterio para evaluar la causalidad que no está basado en el Acuerdo sobre Salvaguardias;
>
> En segundo lugar, la USITC no demuestra la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4; y
>
> En tercer lugar, la USITC no cumple el requisito del párrafo 2 b) del artículo 4, según el cual el daño causado por otros factores, distintos del aumento de las importaciones no se atribuirá al aumento de las importaciones.

[152] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

[153] Párrafo 7.89.

a) Los Estados Unidos aplican indebidamente un criterio de "causa sustancial"

7.73 La USITC constató que el aumento de las importaciones de carne de cordero era "al mismo tiempo una causa sustancial de amenaza de daño grave y una causa no menos importante que cualquier otra causa".[154] Por consiguiente, concluye que el aumento de las importaciones de carne de cordero constituye una "causa sustancial" de la amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de carne de cordero. La USITC basa su criterio de "causa sustancial" en el artículo 202 b) 1) B de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos. Sin embargo, la conclusión a la que llega no cumple las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo, el daño grave o una amenaza de daño grave deben ser causados por el aumento de las importaciones; y no basta que el aumento de las importaciones cause "sustancialmente el daño". En resumen, los Estados Unidos han aplicado un criterio menos riguroso que el de la "causa sustancial", en lugar del criterio establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias según el cual la causa del daño grave debe ser el aumento de las importaciones.

7.74 El criterio "de causa sustancial" de los Estados Unidos es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias como se desprende claramente de la propia explicación que facilita la USITC sobre cómo aplicarlo. Se satisface si el aumento de las importaciones constituye una causa "no menos importante que cualquier otra causa" o "una causa igual o más importante que cualquier otra causa".[155] Por consiguiente, el criterio de "causa sustancial" de los Estados Unidos se cumple aunque el aumento de las importaciones sea sólo una entre otras varias causas del daño grave a condición de que *ninguna causa particular* sea más importante que el aumento de las importaciones.

7.75 El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece con claridad que esa evaluación de las causas de daño grave es incompatible con los requisitos del Acuerdo. Establece que el daño que causen otros factores distintos del aumento de las importaciones no podrá atribuirse a esas importaciones. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 es imposible acumular el daño causado por una diversidad de factores y luego determinar si el efecto del aumento de las importaciones es o no superior al de cualquier otra causa por separado. Por el contrario, no podrá atribuirse ningún daño grave a las importaciones en absoluto si ese daño grave es de hecho atribuible a otras causas.

7.76 Al aplicar un criterio con respecto a la relación de causalidad no fundamentado en el Acuerdo sobre Salvaguardias los Estados Unidos han atribuido a las importaciones de carne de cordero el daño causado a su rama de producción nacional por factores de naturaleza interna y que son el resultado de la política gubernamental o de la dinámica interna del mercado. Al hacerlo, los Estados Unidos no han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias que limitan la aplicación de las medidas de salvaguardia a condiciones en que el *aumento de las importaciones* amenaza causar un daño grave.

[154] Informe de la USITC, I-21.

[155] Informe de la USITC, I-21.

b) Los Estados Unidos no demuestran la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave

7.77 Al analizar la causalidad en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, un Miembro debe examinar las condiciones de competencia en el mercado entre las importaciones y el producto nacional para determinar si, sobre la base de pruebas objetivas, se ha demostrado la relación de causalidad entre las importaciones y cualquier amenaza de daño grave.[156] Por consiguiente, en este caso la USITC debía examinar las condiciones de competencia entre la carne de cordero importada y la nacional en el mercado de los Estados Unidos para determinar si demostraban en forma objetiva la relación de causalidad entre las importaciones y la amenaza de daño constatada. Por añadidura, el Órgano de Apelación indicó que para el análisis de la relación de causalidad en las investigaciones sobre salvaguardias debe ser esencial la relación entre los movimientos de las importaciones y los movimientos de los factores de daño.[157] En consecuencia, en el caso presente el análisis de la relación de causalidad efectuado por la USITC debía haberse centrado en la relación entre el aumento de las importaciones y los factores que según se consideraba indicaban una amenaza de daño para la rama de producción nacional.

7.78 En su análisis de la relación de causalidad la USITC estima que, debido a la naturaleza de la rama de producción nacional del cordero, el aumento de las importaciones "probablemente ocasionaría a los productores nacionales la pérdida de algunas ventas, la necesidad de reducir los precios para mantener las ventas, o ambas cosas".[158] Se refiere a pruebas contradictorias de la probabilidad de que las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia aumenten en los años siguientes y sugiere que "los aumentos del volumen de las importaciones pueden tener en el futuro inmediato efectos negativos adicionales en los precios de la rama de producción nacional, los volúmenes de los envíos y las condiciones financieras". Sin embargo, la única prueba que cita para apoyar su afirmación de que "el aumento de las importaciones ha causado la caída de los precios a corto plazo" es una disminución del valor unitario de los productos nacionales e importados en 1997 y 1998, y un aumento de la parte del mercado correspondiente a la carne de cordero importada durante el período de la investigación, en particular, en 1997 y 1998.[159] Afirma, sin pruebas, que el empeoramiento de la situación financiera de la rama de producción nacional fue la consecuencia del aumento de las importaciones y sostiene que este aumento de las importaciones "captó" una parte del mercado de los productores nacionales.[160]

7.79 En realidad, los factores mencionados por la USITC no pueden respaldar razonable y objetivamente una conclusión semejante. Por ejemplo, si bien es cierto que la proporción del mercado de carne de cordero que correspondía a los Estados Unidos, bajó del 88,8 por ciento en 1993 al 80,3 por ciento en 1997 y al 76,7 por ciento en el período comprendido entre enero y septiembre de 1998, ello se debió en gran medida a la disminución de la producción de los Estados Unidos durante ese período. El aumento de las importaciones no compensó esta reducción drástica de la oferta nacional de carne de cordero. Durante la totalidad del período de la investigación, la producción nacional disminuyó 82 millones de libras, mientras que las importaciones sólo aumentaron

[156] *Argentina - Calzado*, informe del Grupo Especial, párrafo 8.229.

[157] *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 144, citado del informe del Grupo Especial, párrafo 8.237.

[158] Informe de la USITC, I-22.

[159] Informe de la USITC, I-24.

[160] Informe de la USITC, I-24.

28 millones de libras. En consecuencia, el aumento de las importaciones durante el período de la investigación no compensó la reducción de la producción nacional. Por ello, la USITC supone, sin efectuar ningún análisis, que el producto importado *se apropió* de la parte correspondiente al mercado nacional. Esta afirmación también hace caso omiso de la propia constatación formulada por la USITC de que los productos importados respondieron en parte a la nueva demanda.[161]

7.80 El análisis que hace la USITC de la relación de causalidad consiste en conjeturas y especulaciones. Considera el declive de la rama de producción nacional durante el período de la investigación y el aumento de las importaciones durante ese período, y luego supone que el aumento de las importaciones es la causa del declive de la rama de producción nacional. Supone que la disminución de los precios nacionales registrada a mediados de 1997 fue causada por el aumento de las importaciones[162]; sin presentar ninguna prueba en tal sentido. La USITC no distingue en absoluto entre las circunstancias de un aumento de las importaciones porque llegan a un mercado a precios reducidos y desplazan a la producción nacional, y las circunstancias de un aumento de las importaciones porque ha disminuido la producción nacional debido a factores relacionados con la oferta interna. Esta distinción es, no obstante, fundamental. En el segundo caso las circunstancias claramente no determinaban una relación de causalidad.

7.81 En los factores que indican una relación de causalidad, a que se refiere la USITC, no se establece una distinción entre las circunstancias de una disminución de la producción nacional debido a causas propias de la oferta interna y las circunstancias de una disminución de la producción nacional debido al aumento de las importaciones. En ambos casos las importaciones aumentarían, disminuiría la producción nacional y los productores nacionales harían frente a una situación difícil. En ambos casos, los beneficios y los ingresos de la rama de producción nacional se deteriorarían. Por consiguiente, el hecho de que disminuya la producción nacional y aumenten las importaciones no sirve de base para demostrar que la disminución de la producción es el resultado ya sea de factores internos o bien del aumento de las importaciones. La USITC se refiere a la situación difícil de los productores nacionales y a la disminución de los ingresos y beneficios, pero no proporciona una base que permita determinar la causa de una u otra, ni para distinguir entre las causas internas y los efectos del aumento de las importaciones.

7.82 Sencillamente la USITC pasó por alto los métodos que podían haberse empleado para establecer esas distinciones. Por ejemplo, un medio clave de determinar si el daño resulta de factores internos o del aumento de las importaciones consiste en analizar la información sobre los precios. Es un enfoque contemplado en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el informe del Grupo Especial en el caso *Argentina - Calzado*.[163] Sin embargo, la USITC no lo utilizó. La USITC no realizó ningún análisis serio del efecto de los precios en las condiciones de competencia. No hay ningún análisis concreto de las tendencias de los precios de las importaciones y de los productos nacionales. Tampoco se menciona ningún razonamiento económico teórico o empírico para apoyar las diversas afirmaciones y suposiciones acerca de la relación de causalidad en que se hayan basado las conclusiones de la USITC.

[161] Informe de la USITC, I-32.

[162] Informe de la USITC, I-24.

[163] Párrafo 8.252.

7.83 A fin de cumplir las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC debió haber demostrado la existencia de un vínculo entre una variable, el aumento de las importaciones, y otras variables, los factores que constituían una amenaza de daño para la rama de producción nacional. Un análisis econométrico habría sido objetivo, y habría proporcionado estadísticas sobre dicha relación. En investigaciones anteriores de la rama de producción nacional de carne de cordero, la USITC utilizó a ese efecto un análisis econométrico. Por ejemplo, en 1995[164], la USITC utilizó un "modelo de autorregresión vectorial" al concluir que las importaciones de carne de cordero sólo habían tenido un efecto marginal en la producción nacional. En este caso, la USITC disponía de análisis actualizados basados en la metodología utilizada en su investigación anterior. La USITC incluso cita el estudio de 1995 para sugerir que "las importaciones sólo contribuyen en menor medida a desplazar el cordero nacional o contener sus precios, y que las importaciones son sustitutivos imperfectos."[165] Sin embargo, la USITC no realizó otro análisis econométrico como el que había utilizado en 1995.

7.84 Además, para formular una determinación de *amenaza* de daño grave, los Estados Unidos tienen la obligación de demostrar que el aumento de las importaciones será la causa de un daño grave en el futuro. Deben *demostrar* la relación de causalidad; no basta sólo con afirmar que existe esa relación. Sin embargo, también en este caso, el análisis de la USITC se sustenta en una aseveración y no en una demostración. Por consiguiente, no sólo los Estados Unidos han omitido demostrar que la disminución de la producción nacional ha sido causada por el aumento de las importaciones, sino que tampoco han justificado la suposición formulada por la USITC de que las importaciones habrían de causar en el futuro una amenaza de daño grave.

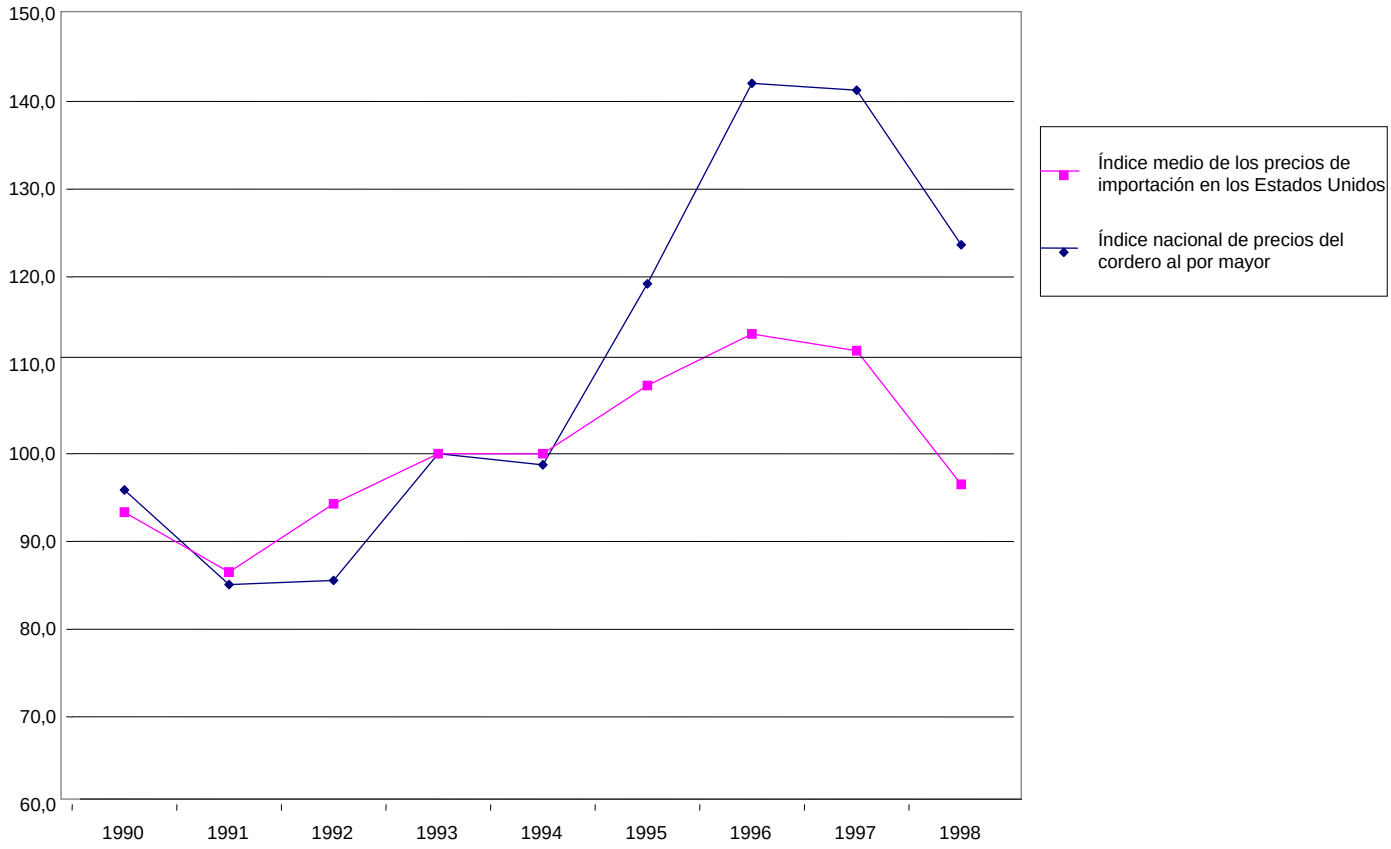
7.85 Un análisis de la información disponible sobre los precios debidamente realizado por la USITC habría llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones no podía haber sido la causa de la disminución de la producción nacional durante el período de la investigación de la Comisión. Teniendo en cuenta los índices de los precios reales de la carne de cordero en el mercado de los Estados Unidos, el precio real de esta carne aumentó sin cesar durante gran parte del período objeto de investigación (figura 5).

7.86 La figura 5 muestra que durante este período el precio de la carne de cordero importada aumentó más abruptamente que el precio de la carne de cordero nacional. En tales circunstancias la disminución de la producción nacional no puede haber sido atribuible al aumento de las importaciones. En efecto, el marcado aumento del precio de las importaciones hubiera contribuido a aumentar los precios de la carne de cordero en el mercado interno de los Estados Unidos.

[164] USITC, Carne de cordero: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. Nº 332-357, agosto de 1995, publicación Nº 2915 de la USITC.

[165] Informe de la USITC, II-74.

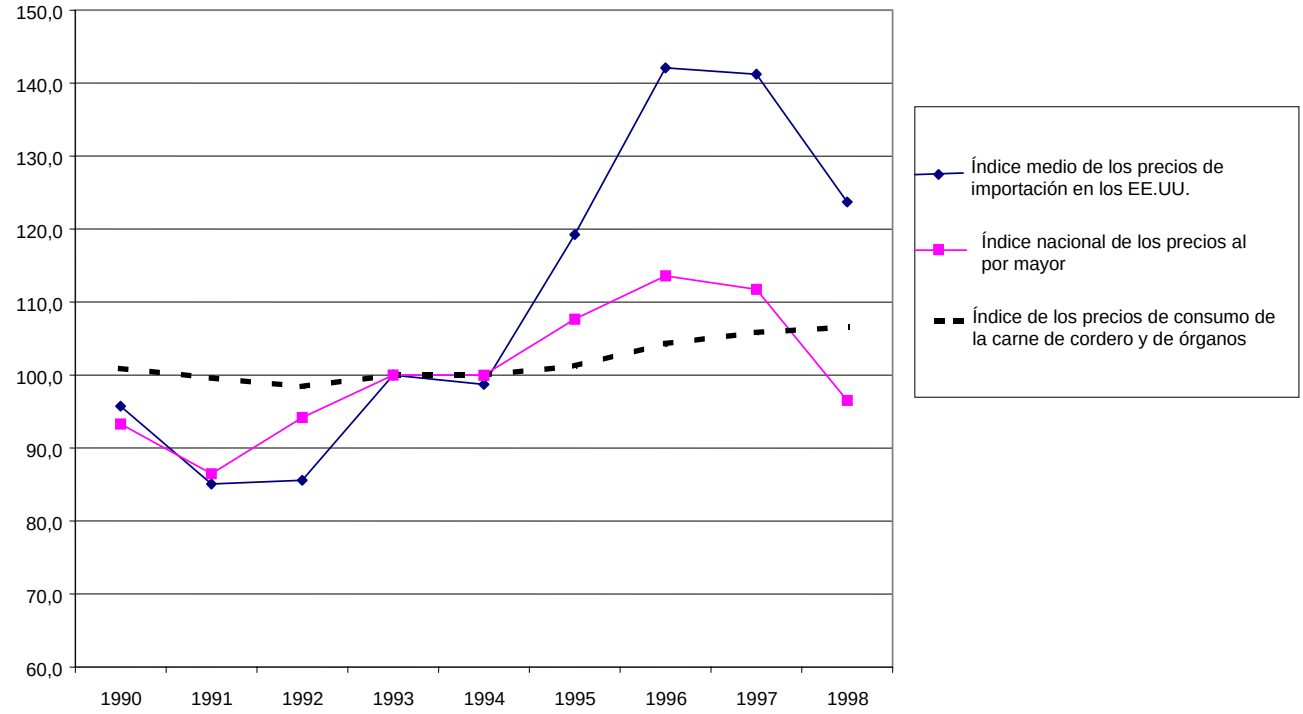
Figura 5: Índices de los precios reales de la carne de cordero importada y nacional de venta al por mayor en los Estados Unidos



Fuentes: *Publicación de la ITC Nº 2915 del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la USITC, agosto de 1995, páginas 2 a 46 y 2 a 47 (Precio de importación unitario CIF); Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos (IPC); Anuario de 1996 sobre la carne roja USDA/AMS y "Livestock, Dairy and Poultry 1997-1999" (Precio nacional al por mayor).*

7.87 El aumento de los precios de suministro entre 1993 y 1997 muestran claramente que durante este período hubo escasez de carne de cordero en el mercado de los Estados Unidos. Esto también provocó el aumento de los precios de consumo reales (figura 6).

Figura 6: Índices de los precios reales (ajustados con el IPC) del cordero en el mercado de los Estados Unidos



Fuentes: *Departamento de Comercio; Publicación de la ITC Nº 2915, agosto de 1995, páginas 2 a 46 y 2 a 47; Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos; Anuario sobre la carne roja USDA/AMS; "Livestock, Dairy and Poultry" 1997-1999.*

Como se observa en la figura 6, el precio de consumo siguió aumentando en 1998 pero a un ritmo inferior que en los años anteriores.

7.88 En 1998 disminuyeron los precios tanto del cordero importado como los precios nacionales al por mayor. Sin embargo, después de una disminución del 12 por ciento, entre 1997 y 1998, en 1998 el precio de importación seguía superando en un 24 por ciento el nivel de 1993. La disminución de los precios en un año, de 1997 a 1998, tras varios años de sucesivos aumentos de los precios no demuestra que las importaciones hayan provocado la disminución de los precios nacionales. Centrarse en esa parte especial del período objeto de investigación significaría no tener en cuenta la realidad de que los precios del sector agropecuario fluctúan. Por ejemplo, los precios reales del cerdo han registrado amplias fluctuaciones en los últimos años y se redujeron un 9 por ciento entre agosto de 1997 y abril de 1998.[166] Se escoge un período objeto de investigación con objeto de examinar las tendencias y los efectos durante un determinado lapso y no para tener en cuenta fenómenos aislados, no repetidos.

7.89 La conclusión que puede extraerse de la información pertinente sobre los precios es que el aumento de las importaciones no puede haber sido una causa de ningún daño grave para la rama de producción nacional de los Estados Unidos. Por el contrario, la causa del declive de la rama de producción debe haber residido en factores internos, más aún si se consideran durante este período las cantidades de la producción nacional. Desde 1993 hasta 1997, pese al aumento de los precios reales de la carne de cordero, disminuyó la cantidad de carne de cordero de producción nacional. Cuando los precios reales aumentan, no puede atribuirse a los aumentos de las importaciones la causa de la

[166] Véase la figura 4 del párrafo 4.25 de esta comunicación.

disminución de la producción nacional. Los factores responsables de la contracción de la oferta nacional deben ser exteriores al mercado. En este caso, el aumento de las importaciones fue una *respuesta* a esta caída de la curva de la oferta, y no su *causa*.

7.90 La información pertinente sobre los precios durante el período de la investigación indica claramente que la causa del declive de la rama nacional de los Estados Unidos durante ese período debe atribuirse a factores internos. A ese respecto, el factor principal que causó ese declive fue la supresión de la subvención a la lana. La subvención a la lana aportaba el 19,3 por ciento de los ingresos de los productores de corderos en pie (establecimientos de cría y de engorde). Es inevitable que una rama de producción con un flujo doble de ingresos se vea afectada por la reducción sustancial de uno de ellos. El problema, debidamente considerado, al que hizo frente la rama de producción nacional radica en la reducción de la producción de los criadores y establecimientos de engorde. Es decir, cualquier deterioro de la situación económica de los mataderos y plantas de despiece - los productores de carne de cordero que es el producto similar o directamente competidor de la carne de cordero importada - resulta de la disminución de la producción de los criadores y establecimientos de engorde. No es la consecuencia de la competencia derivada del aumento de las importaciones.

7.91 Otro factor importante de la disminución de la producción de la rama nacional durante el período objeto de investigación es la competitividad del precio de la carne de cordero con respecto a la de otras carnes. En este contexto, si bien disminuyeron los precios nacionales al por mayor y a nivel del productor al final del período objeto de investigación, no es razonable concluir que las importaciones hayan sido la causa de la disminución de los precios. Como se desprende de la comparación entre los índices de los precios reales de consumo del cordero y de otras carnes[167], los precios de la carne de cordero a nivel del consumidor se mantuvieron muy elevados durante 1997 y 1998, mientras que disminuyeron los precios reales de otras carnes, en particular, la de cerdo. Es notable el contraste con el período comprendido entre 1995 y 1997. En ese entonces, hubo aumentos significativos de los precios reales de la carne de cerdo que hubieran contribuido a mantener la demanda de cordero a precios más elevados. En su informe, la USITC concluyó que la demanda de carne de cordero era sensible a los precios.[168] Sin embargo, luego no tuvo en cuenta los cambios relativos de los precios al analizar el declive del final del período registrado en los precios nacionales al por mayor y a nivel del productor. Análogamente, la USITC concluyó que numerosas importaciones satisfacían la nueva demanda[169], pero después pasó por alto esta conclusión al considerar el efecto del aumento de las importaciones en la rama de producción nacional. La USITC se limitó en cambio a suponer que la disminución de los precios nacionales a la que atribuía tal importancia había sido causada por las importaciones.

7.92 El análisis *supra* de la pertinencia de otros factores en el declive de la rama de producción nacional muestra que el análisis de la relación de causalidad efectuado por la USITC se basaba en su totalidad en la *suposición* de que el aumento de las importaciones había provocado la disminución de los precios, con el consiguiente deterioro de la situación financiera de la rama de producción nacional. No se examinaron detenidamente factores de la relación de causalidad como la competencia de los precios de otras carnes. Análogamente, factores de causalidad tales como la eliminación de las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana y la sobrealimentación de los corderos en 1997 que según alegaron los demandados habían tenido entonces un efecto negativo en los precios, fueron sumariamente rechazados alegando que no constituían una causa más importante de la amenaza futura

[167] Véase la figura 4 en el párrafo 4.25 de la presente comunicación. Los precios reales de las aves de corral también aumentaron durante ese período: informe de la USITC, II-70, figura 17.

[168] Informe de la USITC, I-22.

[169] Informe de la USITC, I-32.

que el aumento de las importaciones. De esa forma, el informe de la USITC da la impresión de que la Comisión resolvió que lo que consideraba una amenaza de daño grave para la rama de producción nacional era el resultado del aumento de las importaciones, el cual no debía modificarse a la luz de un análisis adecuado de los otros factores pertinentes al declive de la rama de producción. Sin embargo, de haber considerado esos otros factores como debía hacerlo, la USITC no habría llegado a la conclusión que presentó.

7.93 Los argumentos expuestos muestran con claridad que la afirmación de la USITC de que el aumento de las importaciones causaba una amenaza de daño grave para la rama de producción nacional era solamente especulación y conjetura. Los argumentos *supra* también establecen que la USITC no hizo una distinción entre una disminución de la producción nacional debida a factores relacionados con la oferta interna y la disminución debida al aumento de las importaciones. Podía haber hecho esa distinción utilizando el análisis econométrico al que ya había recurrido al investigar la rama de producción del cordero, pero optó por no hacerlo. De haber realizado un análisis a fondo de los precios, la USITC no habría llegado a la conclusión que formuló sobre la relación de causalidad. Por el contrario, se hubiese determinado la responsabilidad de otros factores en el deterioro de la rama de producción nacional, como por ejemplo la supresión de la subvención en el marco de la Ley de la Lana y la falta de competitividad con respecto a las demás carnes.

7.94 Si un declive de la rama de producción nacional que no constituye un daño grave es consecuencia de factores de orden interno y no del aumento de las importaciones, no cabe deducir la conclusión de que la continuación de ese declive constituye una amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones. Como los Estados Unidos no analizaran correctamente las causas del declive de su rama de producción nacional las conclusiones a que llegaron sobre la causa de una supuesta amenaza para la misma son falsas y carecen de validez.

c) Los Estados Unidos atribuyen indebidamente a las importaciones el daño causado por otros factores

7.95 El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece expresamente que al efectuar una determinación de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave, habiendo otros factores distintos del aumento de las importaciones que al mismo tiempo causen daño, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones. Sin embargo, el criterio de "causa sustancial", directamente en contradicción con este requisito, conduce a que los Estados Unidos atribuyan al aumento de las importaciones el daño que según ellos mismos reconocen ha sido causado por otros factores. Por ejemplo, la USITC reconoce que la supresión de la subvención en el marco de la Ley Nacional de la Lana fue una causa del declive de la rama de producción nacional de 1993 a 1997.[170] No obstante, aunque indica que este factor no será una causa significativa en el futuro y, por ende, no atribuye la amenaza de daño grave a la supresión de la subvención, considera el daño causado por la supresión de la subvención mencionada como prueba de una amenaza de daño grave. Después atribuye esa amenaza al aumento de las importaciones.[171]

7.96 Igualmente, la USITC concluye que han sido causas del daño la competencia de los otros productos cárnicos, la concentración en el sector de los mataderos y la imposibilidad de que la rama

[170] Informe de la USITC, I-24.

[171] Informe de la USITC, I-17.

de producción desarrolle y aplique un programa de comercialización eficaz.[172] Sin embargo, como ninguno de estos factores, individualmente considerados eran, a juicio de la USITC, una causa más importante del daño que el aumento de las importaciones, ésta consideró injustificado modificar su constatación. Pese a ello no negó que una parte de la amenaza de daño grave en que se basaba su constatación de causalidad era atribuible a otros factores distintos del aumento de las importaciones.

7.97 El hecho de que la USITC no atribuya el daño que según reconoce ha sido causado por otros factores a esos otros factores, y no a las importaciones, constituye una violación de lo previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, la determinación de la relación de causalidad efectuada por la USITC en este caso es precisamente lo que en virtud de ese artículo no debe hacer un Miembro que impone una medida de salvaguardia, es decir, atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

4. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es "necesaria para […] prevenir el daño grave" ni "necesaria para […] facilitar el reajuste", en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de la medida de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.98 Aunque haya sido justificada la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia, ésta debe igualmente ajustarse a lo dispuesto en el párrafo 1 de los artículos 5 y 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 del artículo 5 establece lo siguiente: "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste." Establece asimismo que los Miembros deberán elegir las medidas "más adecuadas" para el logro de los objetivos de este artículo. En *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación afirmó que esta disposición "impone a un Miembro que aplique una medida de salvaguardia la *obligación* de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[173] Por lo tanto, los Estados Unidos tienen una doble obligación que cumplir al aplicar su medida de salvaguardia frente a una amenaza de daño grave. Los Estados Unidos deben asegurar que su medida es "necesaria" para "prevenir" la amenaza de daño grave. En segundo lugar, los Estados Unidos deben asegurar que su medida es "necesaria" para "facilitar el reajuste". En efecto, como lo demostrará Nueva Zelandia, los Estados Unidos no cumplieron ni una ni otra obligación. Además, el párrafo 1 del artículo 3 establece que un Miembro que aplica una medida de salvaguardia publique un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Nueva Zelandia también demostrará que los Estados Unidos no cumplieron esta obligación con respecto a la necesidad de la medida de salvaguardia aplicada.

a) La medida de los Estados Unidos no es "necesaria" para prevenir el daño grave en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.99 El sentido corriente del término "necesario" según la definición del *The New Shorter Oxford English Dictionary*[174] es "that cannot be dispensed with or done without," (de lo que no se puede

[172] Informe de la USITC, I-25 y I-26. La USITC también examinó los argumentos de que el aumento de los costos de los insumos y la sobrealimentación de los corderos eran causas de una amenaza de daño grave. Aunque el informe de la USITC no es claro a este respecto, parece rechazar ambos factores como causas: I-25.

[173] Párrafo 96 (las cursivas figuran en el original).

[174] (1993).

prescindir) o "requisite, essential, needful." (indispensable, esencial). El término "necesario" se utiliza en otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC y tiene un significado particular en la jurisprudencia del GATT. En el asunto *Estados Unidos - Artículo 337 de la Ley Arancelaria de 1930*[175], el Grupo Especial, refiriéndose al apartado d) del artículo XX del GATT dijo que una parte contratante no podía justificar en tanto que "necesaria" una medida incompatible con otras disposiciones del GATT si "tiene razonablemente a su alcance otra medida que no sea incompatible".[176] Añadió que si una parte contratante no disponía de una medida compatible con el GATT, "esa parte contratante debe utilizar, de las medidas que tenga razonablemente a su alcance, aquella que suponga el *menor grado de incompatibilidad* con las otras disposiciones del Acuerdo General".[177]

7.100 Esta obligación de escoger la medida "menos restrictiva del comercio" para cumplir el criterio de "necesidad" fue aplicada por los grupos especiales del GATT en *Tailandia - Restricciones a la* importación *de cigarrillos e impuestos internos sobre los cigarrillos*[178], y en *Estados Unidos - Medidas que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de la malta*.[179] También fue apoyada por el Grupo Especial de la OMC y el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*.[180]

7.101 La justificación del criterio de la medida "menos restrictiva del comercio" en el contexto del artículo XX del GATT reside en que sirve para reducir al mínimo el efecto de las exenciones de la aplicación de las obligaciones sustantivas del GATT. Se aplican consideraciones similares en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, destinado a mejorar el efecto del comercio leal y no de las prácticas comerciales desleales.[181] El párrafo 1 del artículo 5 tiene por objeto limitar la facultad de los Miembros de aplicar medidas de salvaguardia que por definición los dispensan de sus obligaciones sustantivas en el marco de la OMC.[182] Los Miembros pueden tomar una medida semejante "sólo […]

---

[175] Informe del Grupo Especial adoptado el 7 de noviembre de 1989 (L/6439), IBDD 36S/402.

[176] Párrafo 5.26.

[177] Párrafo 5.26 (en cursivas en el original).

[178] Informe del Grupo Especial adoptado el 7 de noviembre de 1990 (DS10/R), IBDD 37S/222, párrafos 73 a 75.

[179] Informe del Grupo Especial adoptado el 19 de junio de 1992 (DS23/R), IBDD 39S/242, párrafos 5.40 a 5.43. Véanse asimismo los informes no adoptados de los grupos especiales en *Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún*, DS21/R, examinados en el Consejo el 18 de febrero, el 18 de marzo y el 30 de abril de 1992, IBDD 39S/183, párrafo 5.28 y *Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún*, DS29/R, 16 de junio de 1994, párrafo 200.

[180] Informe del Grupo Especial, WT/DS2/9 (modificado por el informe del Órgano de Apelación el 20 de mayo de 1996), párrafo 6.24 e informe del Órgano de Apelación WT/DS2/AB/R, 29 de abril de 1996, página 21.

[181] En el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, las medidas de salvaguardia en el marco del ATV se consideraban exenciones de las obligaciones sustantivas a los efectos de aplicar la carga de la prueba.

[182] A este respecto, las disposiciones en materia de salvaguardias son más similares a las disposiciones de exenciones generales del artículo XX del GATT que algunas disposiciones de otros Acuerdos de la OMC donde se utiliza el término "necesario". Véase la Nota de la Secretaría, Consejo del Comercio de Servicios, *párrafo 4 del artículo VI del AGCS: Disciplinas en materia de reglamentación nacional para todos los servicios*, S/C/W/96, 1º de marzo de 1999, párrafo 22.

en cuanto sea necesaria" para lograr el objetivo de prevenir un daño grave. En el contexto de las medidas de salvaguardia, se hace hincapié en la necesidad de preservar la integridad de las obligaciones sustantivas de los Miembros dimanantes de los Acuerdos de la OMC, precisamente en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se refiere a la necesidad de "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994". El preámbulo reconoce la necesidad del reajuste estructural, pero también reconoce "la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla". Por lo tanto, la interpretación del término "necesaria" en el párrafo 1 del artículo 5 en el sentido de medida "menos restrictiva del comercio", confiere su sentido corriente al término "necesaria", es decir, "indispensable" y "esencial", aplicado en el contexto especial del artículo 5 y habida cuenta del objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias en su totalidad.

7.102 El Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos* aceptó el criterio de la medida "menos restrictiva del comercio" como interpretación adecuada del término "necesaria" del párrafo 1 del artículo 5. Indicó en su informe: "a fin de dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 5 un Miembro debe aplicar una medida que en su totalidad no sea más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[183]

7.103 En el caso presente, la medida correctiva aplicada por los Estados Unidos no era la menos restrictiva del comercio disponible. Por ejemplo, era más restrictiva del comercio que la propuesta por la USITC, en diversos aspectos. En primer lugar, la propuesta de la USITC de un contingente arancelario hubiera mantenido el tipo aplicable dentro del contingente en el nivel NMF consolidado de aproximadamente el 0,2 por ciento.[184] La medida impuesta por los Estados Unidos elevó el tipo aplicable dentro del contingente al 9 por ciento. Además, la USITC propuso en el primer año un tipo del 20 por ciento aplicable fuera del contingente. La medida de los Estados Unidos adopta un tipo aplicable fuera de contingente en el primer año, del 40 por ciento. Las mismas condiciones se repiten en los años subsiguientes.[185] Por lo tanto, al parecer los Estados Unidos no aplicaron una medida que cumpliera el criterio de la menor restricción del comercio.

7.104 La medida de los Estados Unidos es más restrictiva del comercio de lo necesario para lograr sus objetivos en un aspecto adicional. En efecto, la USITC concluyó que no existía un daño grave real para la rama de producción nacional. En otros términos, el nivel de las importaciones que prevaleció durante el período de la investigación no era causante de daño. En lugar de ello, la amenaza identificada por la USITC procedía de los posibles aumentos en el futuro. Pese a ello, los Estados Unidos a través de su arancel aplicable dentro del contingente impusieron una restricción a las importaciones situada en niveles iguales o inferiores a los existentes durante el período de la investigación, o sea, niveles iguales o inferiores a los considerados no causantes de daño. Al aplicar al mismo tiempo aranceles dentro del contingente y fuera del contingente no limitaron la medida a los aumentos futuros pese a considerarlos la base para determinar la amenaza de daño grave. En suma, los Estados Unidos aplicaron una medida encaminada a hacer frente a un daño grave que según habían constatado no existía.

---

[183] Párrafo 7.101.

[184] Éste es el tipo arancelario *ad valorem* aproximado equivalente a 0,8c por kg, que era el arancel consolidado aplicado a las importaciones de carne de cordero en 1999.

[185] El único aspecto en que la medida correctiva propuesta por la USITC no es menos restrictiva del comercio que la adoptada por los Estados Unidos consiste en que la USITC habría mantenido la medida por un cuarto año.

7.105 El requisito de necesidad previsto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias significa que una medida de salvaguardia no puede ser más restrictiva del comercio de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave. La medida de salvaguardia aplicada a la carne de cordero por los Estados Unidos es más restrictiva del comercio que otra medida considerada por las autoridades competentes de ese país como suficiente para prevenir o reparar el daño grave causado a la rama de producción nacional. Además, la medida de salvaguardia de los Estados Unidos va más allá de lo necesario para prevenir la amenaza de daño grave cuya existencia constata la USITC en este caso, puesto que se aplica a niveles considerados no causantes de daño. Por consiguiente, la medida de los Estados Unidos no cumple el criterio de ser la "menos restrictiva" del comercio.

7.106 El hecho de que los Estados Unidos no hayan aplicado una medida de salvaguardia solamente en la medida necesaria para prevenir o reparar un daño grave significa que no han escogido la medida "más adecuada[s]" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5. En consecuencia, los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones de conformidad con ese artículo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) La medida de los Estados Unidos no es "necesaria" para facilitar el reajuste en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.107 Los Estados Unidos tampoco cumplieron su obligación de aplicar una medida de salvaguardia sólo en la medida necesaria para facilitar el reajuste. También en este caso, el término "necesaria" conlleva el significado de que debe escogerse la medida menos restrictiva del comercio. Además, como señalaron los Grupos Especiales en *Estados Unidos - Gasolina* y *Canadá - Publicaciones*, una medida debe permitir que se logre su objetivo antes de que pueda determinarse que es "necesaria".[186] En este caso, los Estados Unidos no dieron ninguna explicación acerca de la forma en que la medida escogida permitiría lograr el objetivo de facilitar el reajuste o de ser menos restrictiva del comercio que otras medidas razonablemente disponibles que podrían haber alcanzado ese objetivo.

7.108 La USITC abordó la cuestión de facilitar el reajuste. Indicó que el contingente arancelario que había propuesto debería aplicarse conjuntamente con la ayuda para el reajuste. Esto muestra que la USITC consideraba que se necesitaba algo más que la medida de salvaguardia para facilitar el reajuste. En consecuencia, indudablemente en opinión de la USITC un contingente arancelario en sí no facilitaría el reajuste y, por lo tanto, la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia que consiste en un contingente arancelario constituye una demostración *prima facie* de que no se aplicó una medida "necesaria" para facilitar el reajuste.

7.109 Además, en el contexto del presente caso, la medida de los Estados Unidos no es capaz de facilitar el reajuste. Como lo reconoció la USITC, uno de los problemas que enfrenta la rama de producción nacional es satisfacer la demanda de consumo de carne de cordero. Aumentar los costos de las importaciones de carne de cordero más bien reducirá y no aumentará la demanda de consumo y, por ende, no resolverá este problema.

7.110 El requisito de necesidad previsto en el párrafo 1 del artículo 5, aplicado al objetivo de facilitar el reajuste, significa que una medida de salvaguardia debe permitir que se alcance este objetivo y ser el medio de lograrlo menos restrictivo del comercio. La medida de salvaguardia de los Estados Unidos relativa al cordero no permite lo primero y no es lo segundo. Por consiguiente, no ha sido aplicada sólo en la medida necesaria para facilitar el reajuste en el sentido del párrafo 1 del artículo 5. Además, el hecho de que los Estados Unidos no hayan aplicado una medida de salvaguardia necesaria para prevenir el daño grave o facilitar el reajuste, significa que los Estados Unidos no escogieron las medidas más adecuadas para lograr los objetivos previstos en el párrafo 1

[186] *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 6.31 y *Canadá - Publicaciones*, párrafo 5.7.

del artículo 5. Por consiguiente, los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones con arreglo a ese artículo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

c) Los Estados Unidos no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de su medida, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.111 El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes de un Miembro que impone una medida de salvaguardia publiquen un informe en el que se enuncien las constataciones de esas autoridades y sus conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. El hecho de que una medida de salvaguardia cumpla lo prescrito en el artículo 5 es sin duda una de esas cuestiones pertinentes. Sin embargo, al aplicar su medida de salvaguardia definitiva en el caso presente, los Estados Unidos no explicaron en qué sentido esa medida podía considerarse el medio menos restrictivo del comercio que permitiría lograr el objetivo de prevenir el daño grave. La USITC explicó detenidamente la medida correctiva que había propuesto[187], pero la Administración de los Estados Unidos lo rechazó sin explicar la medida que impuso en lugar de la recomendación de la USITC. Por añadidura, ni la USITC ni la Administración de los Estados Unidos proporcionaron ninguna explicación sobre cómo la medida cumplía la prescripción contenida en el párrafo 1 del artículo 5 de que se aplicase sólo "en la medida necesaria para […] facilitar el reajuste".

7.112 El hecho de no explicar por qué su medida de salvaguardia relativa al cordero era "necesaria" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, hace que los Estados Unidos violen su obligación en virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias de no aplicar una medida de salvaguardia sin publicar un informe enunciando sus constataciones y "conclusiones fundamentadas" sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

5. Los Estados Unidos no aplicaron una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran, en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo I del GATT de 1994

7.113 El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que "[l]las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". En el caso presente, los Estados Unidos no lo han hecho. Han excluido las importaciones del Canadá, México e Israel y de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos. Sin embargo, al formular su determinación de amenaza de daño grave, los Estados Unidos consideraron las importaciones de todos los países de donde procedía la carne de cordero que ingresa al mercado de los Estados Unidos.

7.114 Tras haber formulado una determinación sobre la base de todas esas importaciones, los Estados Unidos excluyeron algunas de la aplicación de su medida de salvaguardia. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias justifica una exclusión semejante.[188] Esto se estableció explícitamente en el asunto *Argentina - Calzado*, cuando el Órgano de Apelación rechazó una alegación formulada por la Argentina en el sentido de que tenía derecho de excluir de la aplicación de su medida de salvaguardia a las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR que habían

[187] Informe de la USITC, I-29 a I-38.

[188] A menos que los países estén eximidos de la aplicación de la medida de salvaguardia en virtud del párrafo 1 del artículo 9, como países en desarrollo Miembros.

sido tenidos en cuenta para formular la determinación de existencia de daño. El Órgano de Apelación dijo:[189]

> "constatamos que la investigación realizada por la Argentina que evaluó si las importaciones procedentes de *todas* las fuentes causaban o amenazaban causar un daño grave, sólo podía dar lugar a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de *todas* las fuentes".

7.115 Además, el no aplicar una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de procedencia supone la concesión de una ventaja a los productos de un Miembro excluido de la aplicación de la medida de salvaguardia, no concedida "inmediata e incondicionalmente" a los productos de los Miembros a que se aplica la medida. En consecuencia, esa omisión contradice la obligación de "la nación más favorecida" consignada en el artículo I del GATT de 1994, así como la prescripción prevista expresamente en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

6. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia incompatible con las obligaciones dimanantes del artículo II del GATT de 1994

7.116 La aplicación por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia que no está en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, constituye además un incumplimiento de las obligaciones que corresponden a este país de conformidad con el artículo II del GATT. Al imponer derechos de aduana que no se justifican en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias porque exceden de los fijados en su lista, los Estados Unidos no cumplen las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 b) del artículo II del GATT.

VIII. CONCLUSIÓN

8.1 Al aplicar su medida de salvaguardia adoptada el 7 de julio de 1999 a las importaciones de carne de cordero de Nueva Zelandia, los Estados Unidos han incumplido las obligaciones dimanantes del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

8.2 Por todas las razones mencionadas *supra*, Nueva Zelandia solicita respetuosamente al Grupo Especial que constate que:

1. La medida adoptada por los Estados Unidos no constituye una respuesta a "la evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT y, por ende, no cumple lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2 y en el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Los Estados Unidos no han demostrado que su "rama de producción […] que produce productos similares o directamente competidores" ha sido amenazada de "daño grave", de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3. Los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de las importaciones han causado ninguna amenaza de daño grave a su rama de producción nacional de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[189] Párrafo 113 (las cursivas figuran en el original).

4. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es necesaria para prevenir el daño grave ni para facilitar el reajuste, en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de la medida, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5. Los Estados Unidos no han aplicado una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de procedencia de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo I del GATT de 1994.

6. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia por la que no cumplen las obligaciones que les corresponden de conformidad con el artículo II del GATT de 1994.

Por consiguiente, Nueva Zelandia solicita al Grupo Especial que recomiende que los Estados Unidos pongan en conformidad con las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, el trato concedido a las importaciones de carne de cordero procedente de Nueva Zelandia.

ANEXO 2-2

CARTA DE NUEVA ZELANDIA

(9 de mayo de 2000)

Me refiero a la solicitud de determinadas resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos al Grupo Especial el viernes 5 de mayo.

Nueva Zelandia ha tenido ahora la oportunidad de examinar la solicitud de los Estados Unidos y querríamos ofrecer nuestras opiniones preliminares acerca de las cuestiones de procedimiento planteadas por los Estados Unidos.

Es nuestro parecer que las diversas alegaciones contenidas en la solicitud de los Estados Unidos carecen de legitimidad y, a este respecto, Nueva Zelandia desearía exponer su posición por escrito en relación con las diversas alegaciones hechas por los Estados Unidos. Creemos que los Estados Unidos no han planteado ninguna cuestión que no se pueda tratar mediante una respuesta escrita que se sometería a la decisión del Grupo Especial con ocasión de la primera reunión sustantiva. De conformidad con el párrafo 13 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial, esperamos que el Grupo Especial nos indique el momento oportuno para la presentación por escrito de dichas opiniones.

Además, no vemos por qué la solicitud de los Estados Unidos requeriría en modo alguno un cambio del plazo fijado para la recepción de la primera comunicación de los Estados Unidos. Después de todo, éste es un plazo que todas las partes (incluidos los Estados Unidos) acordaron tras los extensos debates que tuvieron lugar en la reunión de organización del Grupo Especial de 28 de marzo de 2000. La presentación al Grupo Especial de una solicitud de resolución preliminar no debería alterar este procedimiento acordado.

Como se menciona *supra*, Nueva Zelandia transmitirá sus opiniones detalladas en relación con las alegaciones de los Estados Unidos en una comunicación escrita separada. Sin embargo, en el momento actual, querríamos señalar que la solicitud de establecimiento del Grupo Especial se comunicó a los Estados Unidos el 14 de octubre de 1999 y que la reunión de organización del Grupo Especial se celebró el 28 de marzo de 2000. No obstante, los Estados Unidos no señalaron ninguna supuesta deficiencia en los términos de la solicitud de establecimiento del Grupo Especial ni solicitaron ninguna prórroga del plazo para la presentación de su primera comunicación hasta el 5 de mayo (menos de una semana antes de la expiración del plazo). A este respecto, queremos recordar las observaciones formuladas por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"* (WT/DS108/AB/R) de que:

> "[e]n virtud del […] principio de buena fe, los Miembros demandados deben señalar oportuna y prontamente las deficiencias de procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como a la del OSD o el Grupo Especial, de manera que, en caso necesario, éstas puedan corregirse para solucionar las diferencias" (párrafo 166).

De hecho, como el Órgano de Apelación señaló más adelante:

> "[l]as normas de procedimiento del sistema de solución de diferencias de la OMC tienen por objeto promover, no el desarrollo de técnicas de litigio, sino simplemente la solución equitativa, rápida y eficaz de las diferencias comerciales" (*ibid*).

Quedamos a la espera de la opinión del Grupo Especial sobre el momento propuesto para la presentación de nuestras respuestas escritas a las correspondientes alegaciones de los Estados Unidos.

ANEXO 2-3

RESPUESTA DE NUEVA ZELANDIA A LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

(17 de mayo de 2000)

A. Introducción

1. Los Estados Unidos han solicitado que el Grupo Especial formule resoluciones preliminares sobre tres cuestiones.[1]

2. En primer lugar, los Estados Unidos alegan que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia no es suficiente en cuestiones de derecho para cumplir con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD).[2]

3. En segundo lugar, los Estados Unidos alegan que Nueva Zelandia afirma que la legislación sobre salvaguardias de los Estados Unidos es, a primera vista, incompatible con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias sin que haya citado dicha legislación en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.[3] Los Estados Unidos solicitan una determinación en el sentido de que, por consiguiente, la compatibilidad de dicha legislación con el Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y es ajena al alcance de la presente diferencia.[4]

4. En tercer lugar, los Estados Unidos plantean algunas cuestiones en lo que respecta a la divulgación de la información comercial confidencial.[5]

5. En una comunicación del secretario del Grupo Especial, se invitó a Nueva Zelandia a que presentara por escrito sus puntos de vista sobre la mencionada solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos antes del miércoles 17 de mayo de 2000.[6] Los puntos de vista de Nueva Zelandia sobre la solicitud de los Estados Unidos se exponen a continuación.

B. Presunta insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial

1. Antecedentes

6. Los Estados Unidos alegan que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia no es suficiente, por cuestiones de derecho, para cumplir con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos

[1] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, 5 de mayo de 2000.

[2] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafos 1-15.

[3] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafos 16-19.

[4] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafo 20.

[5] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafos 21-23.

[6] Carta a las Partes del secretario del Grupo Especial, 10 de mayo de 2000.

por los que se rige la solución de diferencias (ESD) en el sentido de que en esas peticiones "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Los Estados Unidos afirman además que Nueva Zelandia no ha proporcionado ninguna indicación del fundamento de derecho de sus reclamaciones y sostienen que nada en su solicitud de establecimiento de un grupo especial representa una información que permitiría aclarar exactamente cuáles son las obligaciones de los artículos mencionados que, según se alega, han sido vulneradas. Al hacer estas alegaciones los Estados Unidos se basan en la reciente decisión del Órgano de Apelación en *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*.[7]

7. Además, los Estados Unidos alegan que la insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial ha perjudicado considerablemente a los Estados Unidos al afectar su capacidad para responder a las reclamaciones de Nueva Zelandia con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos se refieren en particular al artículo 4 de dicho Acuerdo.[8] Los Estados Unidos sostienen que la insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial les ha impedido conocer el verdadero carácter de las reclamaciones formuladas contra ellos con arreglo a dichas disposiciones y los ha puesto en situación de limitarse a adivinar de cuáles de las muchas obligaciones previstas en dichos artículos se trata.[9] Los Estados Unidos afirman que esto ha limitado gravemente su capacidad de iniciar la tarea de preparación de su defensa.

8. A juicio de Nueva Zelandia no hay ninguna insuficiencia en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia. En efecto, como lo demostrará Nueva Zelandia, en este caso la solicitud cumple con creces la norma mínima para constituir la base del mandato del grupo especial. Además, los Estados Unidos no han presentado a su debido tiempo sus objeciones de procedimiento a la solicitud de Nueva Zelandia. Por otra parte, aun si, contrariamente a lo que piensa Nueva Zelandia, se considerase que la solicitud es defectuosa, los Estados Unidos no han sido perjudicados en su defensa y la participación de terceros no ha quedado afectada debido a que se conoce claramente el fundamento de derecho de la reclamación de Nueva Zelandia. Por último, aun si los Estados Unidos y los terceros han quedado perjudicados por cualquier presunta insuficiencia en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, la decisión del Grupo Especial de prorrogar el plazo de presentación de la primera comunicación de los Estados Unidos ya ha resuelto esta cuestión.

2. Prescripciones jurídicas relativas a la solicitud de establecimiento de un grupo especial

9. En el párrafo 2 del artículo 6 del ESD se prescribe que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se identificarán las "medidas concretas en litigio" y que se hará una breve exposición de "los fundamentos de derecho de la reclamación" que sea "suficiente para presentar el problema con claridad".

10. Nueva Zelandia considera que, en vista de las circunstancias del caso, su petición, en las palabras del Grupo Especial *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de banano*, "tiene un grado de especificidad suficiente que cumple los requisitos mínimos establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD".[10]

---

[7] WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999.

[8] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafos 6 y 7.

[9] Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafo 9.

[10] WT/DS27/R, 22 de mayo de 1997, párrafo 7.29. El Órgano de Apelación hizo suya esta conclusión: WT/DS27/AB/R, 9 de septiembre de 1997, párrafo 141.

Interpretación equivocada de Corea - Productos lácteos

11. Como antes se ha dicho, los Estados Unidos fundamentan su reclamación relativa a la presunta insuficiencia de la solicitud de Nueva Zelandia de establecimiento de un grupo especial en la reciente decisión del Órgano de Apelación en el caso *Corea - Productos lácteos*. Sin embargo, los Estados Unidos citan sólo algunos pasajes seleccionados de las constataciones del Órgano de Apelación sobre esta cuestión y por lo tanto presentan erróneamente las constataciones del Órgano de Apelación en dicho caso. En realidad, cuando el Órgano de Apelación dictaminó que, si bien siempre era necesario identificar las disposiciones del tratado cuya violación se alegaba, era posible que no *siempre* esto fuese suficiente. No dijo que la simple numeración de dichas disposiciones *no* sería suficiente en todos los casos. Cuando se cita en forma completa el parecer del Órgano de Apelación, dice lo siguiente:

> "Hay situaciones en las que la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata puede, *dadas las circunstancias del caso*, bastar para que se cumpla la norma de la claridad de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación pero *puede* haber también situaciones en las que, dadas las circunstancias, la mera enumeración de los artículos del tratado no baste para cumplir le criterio del párrafo 2 del artículo 6, por ejemplo, en el caso de que los artículos enumerados no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones. En ese caso, cabe la posibilidad de que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo no baste para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6."[11] (Cursivas añadidas.)

12. En el caso *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación aclaró también el sentido de sus resoluciones anteriores dictadas en *Comunidades Europeas - Banano.* En ese caso, el Órgano de Apelación según dijo, no pretendió establecer que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo cuya vulneración se alegaba aseguraría *siempre* un cumplimiento suficiente de los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 "*en todos y cada uno de los casos*, independientemente de las circunstancias concretas de cada caso".[12] En el propio caso *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación sostuvo que era necesario examinar caso por caso el planteamiento adoptado en toda solicitud de establecimiento de un grupo especial.[13] También subrayó que lo que era necesario exponer con suficiente claridad eran las *alegaciones* del reclamante y no los argumentos detallados.[14] El Órgano de Apelación sostuvo en dicho caso que la solicitud de las Comunidades Europeas debería haber sido más detallada "dadas las circunstancias particulares que concurren en este caso".[15] Estas constataciones indican que las circunstancias particulares de cada caso son fundamentales en cuanto a la suficiencia de toda solicitud de establecimiento de un grupo especial.

13. Como resulta claro, de ninguna manera se determina previamente que la simple enumeración de los artículos pertinentes en una solicitud de establecimiento de un grupo especial tenga por resultado inevitable que dicha solicitud resulte insuficiente para cumplir la norma prescrita en el ESD. La suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe decidirse en cada caso según sus propias circunstancias y con la debida atención de sus propios antecedentes. La cuestión es

[11] Párrafo 124.

[12] Párrafo 123.

[13] Párrafo 127.

[14] Párrafo 123.

[15] Párrafo 131.

saber si en la solicitud se exponen las reclamaciones del demandante de manera suficiente a fin de exponer el problema claramente en cuanto al fondo del asunto y cumplir con la letra y el espíritu del ESD.[16]

14. Nueva Zelandia considera que en este caso, habida cuenta de sus propios antecedentes y circunstancias, la simple enumeración de artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias que según se alega han sido vulnerados en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, es suficiente para presentar el problema con claridad de manera tal que no quede perjudicada la capacidad de los Estados Unidos para defenderse en las actuaciones del Grupo Especial.

Muchas obligaciones, muchas reclamaciones

15. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia en este caso se enumeran los artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 que constituyen la base de la reclamación jurídica de Nueva Zelandia. Los Estados Unidos alegan que esto es insuficiente con respecto a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque esas disposiciones contienen muchas obligaciones. Los Estados Unidos hacen referencia a la declaración del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* en la cual se señala que los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuentan con varios párrafos en muchos de los cuales se establece por lo menos una obligación distinta.[17]

16. Nueva Zelandia alega el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados Unidos con arreglo a los párrafos 1 y 2 del artículo 2, los párrafos 1 a), 1 b), 1 c) del artículo 4 y los párrafos 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4. Sería redundante especificar en la solicitud que no se ha cumplido con lo dispuesto en cada uno de estos párrafos cuando todas las obligaciones prescritas en dichas disposiciones forman la base de la reclamación de Nueva Zelandia. Además, el artículo 3 contiene una sola obligación explícita. En esa disposición se prescribe que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación en la cual deberá comprobarse, entre otras cosas, si la aplicación de la medida de salvaguardia sería de interés público y contiene asimismo una obligación de publicar un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos no han cumplido con esta obligación.

17. En consecuencia, la referencia que se hace en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su totalidad concuerda enteramente con las reclamaciones de Nueva Zelandia en el presente caso.

Carácter "cambiante" de las reclamaciones

18. En sus alegaciones relativas a la insuficiencia de la solicitud, los Estados Unidos se refieren al carácter "cambiante" de las reclamaciones de los demandantes. Sin embargo, como se ha demostrado en la presente comunicación, las reclamaciones presentadas por Nueva Zelandia en el presente caso se han expuesto en términos muy precisos. El Órgano de Apelación ha señalado claramente que existe una importante diferencia entre las *alegaciones* identificadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial, que determinan el mandato de éste de conformidad con el artículo 7 del ESD, y los *argumentos* en apoyo de esas alegaciones, que se exponen y aclaran progresivamente en las primeras

[16] Véase *Corea - Productos lácteos*, párrafos 120 y 123.

[17] Solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, párrafo 3, y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 129.

comunicaciones escritas, los escritos de réplica, y la primera y segunda reuniones del Grupo Especial con las Partes a medida que el caso avanza.[18] Por ejemplo, en el caso *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación subrayó que "lo que era necesario exponer con suficiente claridad eran las alegaciones, y no los argumentos detallados".[19] Los Estados Unidos no hacen una distinción apropiada entre las reclamaciones expuestas en las solicitud de establecimiento de un grupo especial y los argumentos en apoyo de dichas reclamaciones. Si bien los *argumentos* seguirán evolucionando a medida que se desarrolle el caso, las *reclamaciones* de Nueva Zelandia se han expuesto claramente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y no han cambiado desde ese momento.

La práctica de los Estados Unidos

19. La práctica de los Estados Unidos resulta también ilustrativa al determinar el grado de detalle que, a juicio de los Estados Unidos, se requiere en la solicitud de establecimiento de un grupo especial en la que se alega el incumplimiento de disposiciones que contienen muchas obligaciones. Por ejemplo, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada en el caso *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a la exportación de productos lácteos*, los Estados Unidos se limitan a enumerar una serie de disposiciones, contenidas en diversos Acuerdos de la OMC que, según afirman, han sido vulneradas por el Canadá.[20] Sin embargo sus reclamaciones en ese caso se referían sólo a algunas de las obligaciones contenidas en algunas de esas disposiciones. En particular, las disposiciones enumeradas comprendían el "artículo 9" del Acuerdo sobre la Agricultura. Dicho artículo consiste en cuatro párrafos, varios de los cuales contienen muchas obligaciones. Los Estados Unidos sostuvieron luego ante el Grupo Especial que sólo se habían producido violaciones de los párrafos 1 a) y 1 c) de ese artículo.[21] De manera semejante, en *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, México alegó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos era insuficiente por razones notablemente semejantes a las que ahora alegan los Estados Unidos.[22] En ese caso los Estados Unidos afirmaron que habían cumplido con los requisitos mínimos del artículo 6.[23]

3. Los Estados Unidos no han planteado las cuestiones a su debido tiempo

20. Además, los Estados Unidos han tenido diversas oportunidades para plantear sus objeciones a la solicitud de establecimiento de un grupo especial pero no lo han hecho. La solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia se comunicó a los Estados Unidos el 14 de octubre de 1999. Esa petición fue examinada por el OSD en sus reuniones celebradas el 27 de octubre y el 3 de noviembre de 1999 y otra vez en su reunión del 19 de noviembre de 1999.[24]

---

[18] *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, WT/DS50/AB/R, 19 de diciembre de 1997, párrafo 88.

[19] Párrafo 123.

[20] WT/DS103/4, 3 de febrero de 1998. Véanse también las solicitudes de los Estados Unidos en *Canadá - Período de protección mediante patente* (WT/DS170/2, 15 de julio de 1999) y *Corea - Contratación pública* (WT/DS163/4, 11 de mayo de 1999).

[21] Informe del Grupo Especial, WT/DS103/R, 17 de mayo de 1999, párrafo 3.6.

[22] WT/DS132/R, 28 de enero de 2000.

[23] Párrafo 7.10.

[24] WT/DSB/M/70, 15 de diciembre de 1999 y WT/DSB/M/71, 11 de enero de 2000.

En esas reuniones Nueva Zelandia se refirió a su solicitud de establecimiento de un grupo especial y reiteró su declaración en el sentido de que:

> "Estima Nueva Zelandia que la medida de salvaguardia en cuestión es incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos conforme a los artículos 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, II y XIX del GATT de 1994."[25]

Nueva Zelandia siguió diciendo en ambas reuniones que solicitaba el establecimiento de un grupo especial con mandato uniforme, lo cual fue aceptado por el OSD en su reunión del 19 de noviembre de 1999. Conforme al párrafo 1 del artículo 7 del ESD, el mandato uniforme de un grupo especial debe referirse a la solicitud presentada por escrito por el reclamante para definir los parámetros de la diferencia que debe ser examinada por el Grupo Especial.

21. En esas reuniones del OSD ni los Estados Unidos ni ningún otro Miembro de la OMC formularon objeción alguna a la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia. Los Estados Unidos respondieron más bien a la solicitud con una declaración en la que dijeron que, a su juicio, la medida que habían adoptado cumplía con todas las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto contrasta con lo ocurrido durante el debate realizado en el OSD acerca de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas en *Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente* el 17 de febrero de 1999, en que los Estados Unidos plantearon expresamente sus objeciones en materia de procedimiento a dicha solicitud.[26]

22. Tampoco plantearon los Estados Unidos ninguna objeción a la solicitud presentada por Nueva Zelandia durante la reunión de organización del Grupo Especial celebrada el 28 de marzo de 2000. Más aún, los Estados Unidos no formularon ninguna objeción a la solicitud de establecimiento de un grupo especial hasta el 5 de mayo de 2000, una semana antes del plazo fijado para la presentación de su primera comunicación, y casi siete meses después de haber recibido la solicitud de establecimiento de un grupo especial.

23. Como dijo el Órgano de Apelación en Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"[27], los Miembros demandados deben:

> "señalar oportuna y prontamente las deficiencias de procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como a la del OSD o el Grupo Especial, de manera que, en caso necesario, éstas puedan corregirse para solucionar las diferencias. Las normas de procedimiento del sistema de solución de diferencias de la OMC tienen por objeto promover, no el desarrollo de técnicas de litigio, sino simplemente la solución equitativa, rápida y eficaz en las diferencias comerciales." [28]

---

[25] WT/DSB/M/70, página 8 y WT/DSB/M/71, página 14.

[26] WT/DSB/M/55, 29 de abril de 1999.

[27] WT/DS108/AB/R, 24 de febrero de 2000.

[28] Párrafo 166. También en el caso *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático* (WT/DS62/AB/R, 5 de junio de 1998) el Órgano de Apelación expresó su preocupación ante la posibilidad de que se produjeran prolongadas batallas procesales en las primeras etapas de las actuaciones de los grupos especiales si se requería demasiada concreción, por ejemplo, en la definición de los productos que eran objeto de la diferencia: párrafo 71.

Los grupos especiales deben evitar que las técnicas de litigio afecten la solución justa, rápida y efectiva de las diferencias en materia de comercio.

4. Los intereses de los Estados Unidos no han sufrido ningún perjuicio grave

24. A juicio de Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han demostrado que fueron perjudicados por las presuntas insuficiencias en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Los Estados Unidos conocían en detalle los fundamentos de derecho de la reclamación desde el momento en que Nueva Zelandia presentó su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

25. En el caso *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que:

> "es necesario examinar caso por caso si la mera enumeración de los artículos cuya vulneración se alega cumple la norma del párrafo 2 del artículo 6. Al resolver esa cuestión, tenemos en cuenta si el hecho de que la solicitud de establecimiento del grupo especial se limitara a enumerar las disposiciones cuya violación se alegaba, habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del Grupo Especial, ha afectado negativamente a la capacidad del demandado para defenderse."[29]

26. En ese caso el Órgano de Apelación desestimó la apelación de Corea que se refería a la incompatibilidad con las disposiciones del ESD de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas debido a que Corea no había demostrado que la mera enumeración de los artículos que se afirmaba que habían sido vulnerados hubiera redundado en perjuicio de su capacidad de defenderse en el curso de las actuaciones del Grupo Especial. Corea afirmó que había sufrido perjuicio pero no proporcionó detalles que apoyaran esa afirmación.[30]

27. De manera semejante en el caso *Comunidades Europeas - Bananos*, el Órgano de Apelación consideró que no se había inducido a las Comunidades Europeas a error en relación con las alegaciones que se formulaban contra ellas como parte demandante por el hecho de que sólo se hubieran enumerado los artículos que se alegaba habían vulnerado.[31] También en el caso *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, el Órgano de Apelación estimó que la supuesta falta de precisión de los términos técnicos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no había afectado los derechos de defensa de la parte demandada en el curso de las actuaciones del Grupo Especial.[32]

28. El Órgano de Apelación declaró en el caso *Comunidades Europeas - Banano* que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que las alegaciones se especifiquen de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros "puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación".[33] En consecuencia, parece claro que el hecho de que una solicitud de establecimiento de un grupo especial cumpla con las prescripciones del ESD depende de si la parte demandada ha sufrido un perjuicio grave en su capacidad de defenderse, lo cual a su vez depende en todo caso de si la parte demandada conocía el fundamento de derecho de la reclamación.

---

[29] Párrafo 127.

[30] Párrafo 131.

[31] Párrafos 140 y 141 y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 123.

[32] WT/DS62/AB/R, 5 de junio de 1998, párrafo 70. Véase también *Corea - Productos lácteos*, párrafo 126.

[33] Párrafo 143. Véase también *Corea - Productos lácteos*, párrafo 125.

29. En el caso que se examina, Nueva Zelandia considera que los Estados Unidos no han sufrido un perjuicio en su defensa. Los Estados Unidos conocían todo el alcance de las reclamaciones de Nueva Zelandia desde el momento en que se presentó la solicitud de establecimiento de un grupo especial. También fueron informados del pleno alcance de las reclamaciones en las consultas celebradas con arreglo tanto al Acuerdo sobre Salvaguardias como al ESD. En realidad la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia no hizo otra cosa que confirmar que se planteaban reclamaciones en relación con las cuestiones que habían sido tratadas en las consultas. Esto fue vuelto a confirmar en la primera comunicación de Nueva Zelandia. Esa comunicación no contenía ninguna sorpresa ni nada que pudiera ser causa de un perjuicio.

30. En particular, los Estados Unidos conocían ampliamente las reclamaciones de Nueva Zelandia con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias resultantes de las tres series de consultas celebradas sobre este asunto. Se llevaron a cabo dos series de consultas acerca de las medidas de los Estados Unidos, con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el 28 de abril de 1999 y el 14 de julio de 1999. Luego se realizaron nuevas consultas con arreglo al ESD el 26 y el 27 de agosto de 1999. En la primera serie de consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 se presentaron por escrito algunas preguntas de los Estados Unidos y se formularon también otras preguntas de los Estados Unidos en las consultas efectuadas con arreglo al ESD.[34] Australia presentó asimismo preguntas a los Estados Unidos en las consultas realizadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y al ESD, en las cuales también participó Nueva Zelandia en calidad de observador.[35]

31. Entre las preguntas formuladas por Nueva Zelandia a los Estados Unidos en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el 28 de abril de 1999 figuraban preguntas sobre las obligaciones de los Estados Unidos conforme al párrafo 1 del artículo 2 (prescripciones sobre la validez sobre medidas de salvaguardias), el párrafo 1 c) del artículo 4 (definición de rama de producción nacional), y 2 b) del artículo 4 (no atribución a otros factores y prueba de "causa sustancial" de los Estados Unidos) del Acuerdo sobre Salvaguardias.[36] Además, entre las preguntas formuladas por Nueva Zelandia a los Estados Unidos en las consultas realizadas con arreglo al ESD, en las cuales se llevó a cabo un debate a fondo con los Estados Unidos sobre las obligaciones de los Estados Unidos conforme al párrafo 2 del artículo 2 (exclusión de la aplicación de la medida de los asociados en un acuerdo de libre comercio), el párrafo 1 del artículo 3 (incumplimiento de las prescripciones en materia de transparencia con respecto a la medida efectiva impuesta), el párrafo 1 b) del artículo 4 (clara inminencia de la amenaza de un daño grave) y el párrafo 2 c) del artículo 4 (incumplimiento de la prescripción relativa a la publicación en que se demuestre la pertinencia de los factores examinados)[37] del Acuerdo sobre Salvaguardias. En las respuestas de los Estados Unidos a esas preguntas se hacía en varias ocasiones una referencia a

[34] Las preguntas presentadas por escrito en las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se adjuntan como Anexo NZ11. Las preguntas presentadas por escrito en las consultas celebradas con arreglo al ESD se adjuntan como Anexo NZ12.

[35] Las preguntas presentadas por escrito por Australia a los Estados Unidos en las consultas se adjuntan a la primera comunicación escrita de Australia como pruebas documentales 25 a 27.

[36] Nueva Zelandia, preguntas 2-5 (se adjuntan como Anexo NZ11).

[37] Preguntas 2, 3, 12, 13, 27 y 28 (adjuntas como Anexo NZ12). Además en las preguntas 8, 10, 14, 15 y 16 se siguieron abordando cuestiones que se habían planteado en consultas anteriores realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las demás preguntas se referían en gran parte a las disposiciones enumeradas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia y en relación con las cuales los Estados Unidos no alegan haber sufrido un perjuicio.

determinadas páginas del informe de la USITC relativas a las cuestiones debatidas, lo cual indicaba que los Estados Unidos comprendían claramente a qué obligaciones asumidas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias se referían las reclamaciones de Nueva Zelandia.

32. Por lo demás, las preguntas formuladas por Australia en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 4 de mayo de 1999, a las cuales Nueva Zelandia asistió en calidad de observador, no sólo se referían a las disposiciones antes mencionadas sino también al párrafo 1 a) del artículo 4 (menoscabo general significativo) y al párrafo 2 a) del artículo 4 (evaluación de los factores para determinar la amenaza de un daño grave).[38] En las preguntas formuladas a los Estados Unidos por Australia en las consultas realizadas con arreglo al ESD, en las cuales se llevó a cabo un debate de fondo, en el cual participó Nueva Zelandia, se hizo referencia asimismo a las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[39] También en este caso, las respuestas presentadas por los Estados Unidos tanto oralmente como por escrito a estas preguntas indicaban que comprendían claramente cuales eran las obligaciones cuyo incumplimiento alegaban los reclamantes.

33. La importancia de las consultas fue aceptada por el Órgano de Apelación en el caso *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura* cuando dijo:

> "Porque las alegaciones que se formulan y los hechos que se establecen durante las consultas configuran en gran medida el fondo y el ámbito del posterior procedimiento del Grupo Especial."[40]

34. En consecuencia, y para terminar, Nueva Zelandia no advierte cómo una presunta falta de precisión en las reclamaciones determinadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial han afectado el derecho de los Estados Unidos a defenderse. Los Estados Unidos conocían en detalle desde hacía cierto tiempo las alegaciones jurídicas formuladas por Nueva Zelandia.

3. El Grupo Especial ya ha atenuado cualquier perjuicio

35. Los Estados Unidos no han demostrado que cualesquiera presuntas insuficiencias en la solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Nueva Zelandia sean tan importantes como para que la solicitud resulte viciada y por lo tanto no pueda constituir la base del mandato del Grupo Especial. Más aún, al aducir que cualquier perjuicio sufrido podría atenuarse prorrogando el plazo de presentación de su primera comunicación, los Estados Unidos han reconocido que la prórroga del plazo fijado para su primera comunicación sería suficiente para subsanar dicho perjuicio. Por consiguiente, es claro que las supuestas insuficiencias de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, aun en caso de ser aceptadas por el Grupo Especial, no justifican una resolución en el sentido de que el Grupo Especial carece de fundamento jurídico y no puede seguir adelante.

---

[38] Preguntas 6, 9, 11, 13 y 23 de Australia. Véanse también las preguntas 1, 2, 7, 8, 10-12, 17-19 y 27 en relación con otros párrafos de los artículos 2-4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las preguntas de Australia en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 el 4 de mayo de 1999 se adjuntan a la primera comunicación escrita de Australia en tanto que prueba documental 25.

[39] Véase en particular las preguntas 1, 5, 7, 13-15, 18-20 y 31. Las preguntas formuladas por Australia en las consultas realizadas con arreglo al ESD se adjuntan a la primera comunicación escrita de Australia como prueba documental 27.

[40] WT/DS50/AB/R, 19 de diciembre de 1997, párrafo 94.

36. En el párrafo 1 del artículo 12 del ESD, se prescribe que los grupos especiales seguirán los Procedimientos de Trabajo que se recogen en el Apéndice 3 del ESD. Sin embargo, se autoriza al mismo tiempo que el Grupo Especial acuerde otra cosa tras consultar a las partes en la diferencia. De esta manera el ESD deja a los grupo especiales "un margen de discreción para ocuparse, siempre con sujeción al debido proceso legal, de situaciones concretas que pueden surgir en un determinado caso y que no estén reguladas explícitamente".[41] En el presente caso el Grupo Especial ha prorrogado el plazo de presentación de la primera comunicación de los Estados Unidos a pesar de las objeciones de las partes reclamantes.[42] Esta decisión se ha adoptado según las facultades discrecionales del Grupo Especial después de celebrarse consultas con las partes. Nueva Zelandia considera que el Grupo Especial ha atenuado en esa forma todo perjuicio que los Estados Unidos aleguen haber sufrido. En consecuencia no existe razón alguna para formular una determinación como la que solicitan los Estados Unidos en el sentido de que el Grupo Especial carece de fundamento de derecho y no puede seguir adelante.

C. Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

37. Los Estados Unidos sostienen que Nueva Zelandia alega en su primera comunicación que la legislación de los Estados Unidos es, a primera vista, incompatible con las obligaciones que han asumido los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.[43] Los Estados Unidos afirman que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos no está comprendida en el mandato del Grupo Especial, y solicitan que, en consecuencia, el Grupo Especial resuelva que la legislación es ajena al alcance de la presente diferencia.[44]

38. Nueva Zelandia no comprende el fundamento de las reclamaciones formuladas por los Estados Unidos sobre esta cuestión. Nueva Zelandia no ha solicitado del Grupo Especial una constatación sobre la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

39. Nueva Zelandia considera que los Estados Unidos aplican equivocadamente un criterio de "causa sustancial" que no figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[45] La aplicación de esta prueba por la USITC no es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se dijo claramente en la primera comunicación de Nueva Zelandia, la constatación de la USITC, basada en este criterio, no es compatible con las normas enunciadas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. A juicio de Nueva Zelandia corresponde claramente al mandato del Grupo Especial examinar la compatibilidad de esa constatación, así como la compatibilidad del criterio de causa sustancial aplicado por la USITC, con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[41] *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26/AB/R, 16 de enero de 1998, nota a pie de página 138. Véase también *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, informe del Grupo Especial - Canadá (WT/DS48/R/CAN, 18 de agosto de 1997), párrafo 8.18 e informe del Grupo Especial - Estados Unidos (WT/DS26/R/USA, 18 de agosto de 1997), párrafo 8.14. La explicación del Grupo Especial fue considerada por el Órgano de Apelación como "razonable" en *Comunidades Europeas - Hormonas*, párrafo 152.

[42] Carta a las Partes del secretario del Grupo Especial, 10 de mayo de 2000, último párrafo.

[43] Solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, párrafo 16.

[44] Solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, párrafo 20.

[45] Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafos 7.73-7.76.

40. De conformidad con el artículo 7 del Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias, los grupos especiales deben examinar "el asunto sometido al OSD". Según el Órgano de Apelación en el caso *Guatemala - Investigación y dumping sobre el cemento Portland procedente de México*, la "cuestión" sometida a un grupo especial consta de dos elementos: las *medidas* concretas en litigio y *los fundamentos de derecho de la reclamación*.[46]

41. Las medidas concretas en litigio en el presente caso son aquellas a que se hace referencia en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, es decir la medida de salvaguardia definitiva impuesta con arreglo a la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y el "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero".[47]

42. De los documentos a que se hace referencia en el mandato del Grupo Especial se deduce claramente que el tema de la presente diferencia es la imposición de una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de carne de cordero y el proceso jurídico interno de los Estados Unidos que ha llevado a imponer la medida, inclusive la investigación de la USITC, las constataciones y conclusiones de la USITC y el proceso que tuvo por resultado la determinación final del Presidente de los Estados Unidos. Todas estas medidas, junto con las reclamaciones relativas a su compatibilidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias son la "cuestión remitida al OSD". Estos elementos constituyen la base del mandato del Grupo Especial.

43. Las constataciones y conclusiones de la USITC que están comprendidas en el mandato del Grupo Especial incluyen las relativas al criterio de causa sustancial. Como se observó en la primera comunicación de Nueva Zelandia, la USITC fundó el criterio de causa sustancial en el artículo 202 B) 1) B de la Ley de Comercio de 1974.[48] Ésta es una simple exposición de hecho. No es necesario que el Grupo Especial constate si la legislación de los Estados Unidos está comprendida en su mandato. Más aún, Nueva Zelandia no ha hecho al Grupo Especial ninguna solicitud en tal sentido. En cambio, lo que resulta claro, es que la cuestión de la compatibilidad del criterio de causa sustancial usado por la USITC y el Acuerdo de Salvaguardias está claramente comprendida en el mandato del Grupo Especial.

D. Información comercial confidencial

44. Contrariamente a lo que suponen los Estados Unidos, Nueva Zelandia no ha tratado de obtener la información comercial confidencial que tuvo ante sí la USITC sin que se comunicara en ningún momento a Nueva Zelandia. La posición de Nueva Zelandia en cuanto a la información confidencial se expone en los párrafos 7.22 a 7.25 en su primera comunicación. Al no divulgarse la información en la cual se basaron sus autoridades competentes, los Estados Unidos no pueden valerse de dicha información en apoyo de las conclusiones a que llegaron la USITC y la administración de los Estados Unidos para demostrar que se habían cumplido las obligaciones asumidas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias o al GATT de 1994.

[46] WT/DS60/AB/R, 2 de noviembre de 1998, párrafo 72.

[47] Primera comunicación de Nueva Zelandia, Anexo NZ5.

[48] Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafo 7.73.

E. Conclusión

45. Nueva Zelandia ha demostrado que las alegaciones hechas por los Estados Unidos en su solicitud de resoluciones preliminares carecen de fundamento. La solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Nueva Zelandia es claramente suficiente para cumplir con los requisitos del ESD. Además, la solicitud de los Estados Unidos de una resolución en el sentido de que la legislación sobre salvaguardias debe excluirse del mandato del Grupo Especial carece de fundamento. Por último, Nueva Zelandia ha vuelto a exponer su posición con respecto a la información comercial confidencial.

ANEXO 2-4

DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA SOBRE LAS SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES

(25 de mayo de 2000)

Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, representantes de los Estados Unidos, de nuestra correclamante Australia, y miembros de la Secretaría:

1. Nueva Zelandia ha expuesto detalladamente sus puntos de vista sobre las solicitudes de los Estados Unidos en una comunicación escrita presentada al Grupo Especial la semana pasada. En consecuencia, no repetiré completamente esos puntos de vista en la presente declaración. En lugar de ello, pondré de relieve los elementos principales de nuestra posición en relación con cada una de las solicitudes de los Estados Unidos.

La solicitud cumple con la norma requerida en este caso

2. Nueva Zelandia no admite que su solicitud de establecimiento de un grupo especial en el presente caso no cumpla con la norma establecida en el párrafo 2 del artículo 6 del (ESD), ni que los Estados Unidos hayan quedado perjudicados por dicha solicitud. La demora de los Estados Unidos en presentar su solicitud parece indicar que todo perjuicio que puedan haber sufrido los Estados Unidos ha sido provocado por su propia demora. Además, aun si los Estados Unidos han resultado perjudicados como lo alegan, la decisión del Grupo Especial de prorrogar el plazo de presentación de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos ya ha tratado ahora esa cuestión. Por último, la demora con que se han presentado las objeciones de los Estados Unidos a la solicitud del Grupo Especial indica claramente que esas objeciones se plantean como una técnica táctica de litigio, con el único fin de poner en desventaja a Nueva Zelandia en su preparación para esta audiencia del Grupo Especial.

3. A pesar de la manera inexacta como han presentado los Estados Unidos las conclusiones en ese caso, en la decisión del Órgano de Apelación en el caso *Corea - Productos lácteos* se indica claramente que las circunstancias propias de cada caso son fundamentales para juzgar la suficiencia de cualquier solicitud de establecimiento de un grupo especial, y que lo que debe exponerse con claridad suficiente son las *reclamaciones* del demandante y no argumentos detallados.[1]

4. En las circunstancias propias del presente caso, Nueva Zelandia alega un incumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados Unidos con arreglo a todas las disposiciones de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Para ser más específica, Nueva Zelandia hubiera tenido que exponer en detalles sus argumentos, algo que, según está claramente aceptado, un Miembro no está obligado a hacer. Más aún, hubiera sido redundante especificar en la solicitud que se alegaba un incumplimiento de cada uno de los párrafos de los artículos 2 y 4. En cuanto al artículo 3, dicha disposición sólo contiene una obligación explícita, publicar un informe en que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, y ésa es la obligación que, alega Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han cumplido.

[1] Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos (WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999), párrafo 123.

5. Como hemos señalado, la propia práctica de los Estados Unidos indica que en una solicitud sobre establecimiento de un grupo especial puede ser suficiente enumerar las disposiciones de los Acuerdos de la OMC presuntamente vulneradas. Más aún, Nueva Zelandia ha ido más allá de lo que han hecho los propios Estados Unidos en los casos de *Canadá - Productos lácteos*[2] y *México - Jarabe de maíz con alta concentración de fructosa*.[3]

Los Estados Unidos no han sufrido ningún perjuicio

6. Aun si la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia fue insuficiente, los Estados Unidos no han demostrado que quedaran perjudicados en su capacidad para defenderse durante las actuaciones del Grupo Especial. Más aún, tenían presente en detalle el fundamento jurídico de la reclamación desde el momento en que Nueva Zelandia presentó su solicitud de establecimiento de un grupo especial.[4]

7. Los Estados Unidos alegan que han sido perjudicados por la enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias hecha en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Afirman que no podían saber, entre las muchas obligaciones contenidas en esas disposiciones, cuáles eran objeto de reclamaciones de parte de Nueva Zelandia.[5] Pero cuando, como ocurre en este caso, una de las partes presenta una reclamación en relación con todas y cada una de las muchas prescripciones de los artículos 2 y 4 y con respecto a la única obligación explícita contenida en el artículo 3, me parece que es difícil comprender cómo esto puede haber tenido por consecuencia un perjuicio.

8. Sería posible imaginar un perjuicio en la preparación de la defensa en una situación contraria -es decir, si los Estados Unidos alegaran que habían comprendido en la solicitud de establecimiento de un grupo especial que sólo se plantearían determinadas disposiciones, para comprobar que en realidad la primera comunicación contenía otras alegaciones. En esa situación, los Estados Unidos podían alegar justificadamente que las reclamaciones adicionales formuladas en la comunicación perjudicaban su capacidad para defenderse, y no deberían ser tenidas en cuenta por el Grupo Especial.

9. Sin embargo, esto no es lo ocurrido en el presente caso. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia se daba a entender, al enumerar enteramente los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se trataría de todas las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo a dichas disposiciones. Esto es exactamente lo que ha sucedido. En consecuencia todo el tiempo que hayan dedicado los Estados Unidos a preparar su defensa sobre cualquiera de las obligaciones será un tiempo bien empleado. ¿Cuál es la desventaja?

---

[2] Solicitud de los Estados Unidos sobre el establecimiento de un grupo especial, *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a la exportación de productos lácteos* (WT/DS103/4, 3 de febrero de 1998).

[3] Solicitud de los Estados Unidos para el establecimiento de un grupo especial, *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de los Estados Unidos* (WT/DS132/2, 14 de octubre de 1998).

[4] En su comunicación presentada en calidad de tercero, las Comunidades Europeas indican que están de acuerdo con Nueva Zelandia en que, en las circunstancias particulares del presente caso, los Estados Unidos estuvieron informados del fundamento jurídico exacto de la reclamación, de conformidad con las prescripciones del ESD: párrafo 12.

[5] Carta de los Estados Unidos al Presidente el 5 de mayo de 2000, párrafo 9.

10. Además, los Estados Unidos tenían conocimiento de todo el alcance de las reclamaciones de los demandantes antes de que se formulara la solicitud de establecimiento de un grupo especial, pues habían sido informados al respecto en las consultas celebradas tanto con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias como al ESD. En realidad la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia no hizo sino confirmar que se presentarían reclamaciones en relación con las cuestiones planteadas en las consultas. Los Estados Unidos participaron en las deliberaciones sobre esas cuestiones realizadas durante las consultas, y hasta presentaron respuestas por escrito a las preguntas hechas por los demandantes en relación con cuestiones acerca de las cuales alega ahora no haber tenido antes ningún conocimiento.[6] Tanto las deliberaciones como las respuestas escritas indican claramente que los Estados Unidos tenían conocimiento del fundamento de las reclamaciones formuladas por Nueva Zelandia en su primera comunicación escrita.

Terceros

11. De manera semejante, no puede demostrarse ningún perjuicio a los intereses de terceros. Las Comunidades Europeas, en su comunicación presentada en calidad de tercero, afirman que han sido puestas en situación de desventaja por la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia debido a que no sabían el fundamento jurídico exacto de sus reclamaciones con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[7] Sin embargo no han presentado ninguna prueba de dicha desventaja. En consecuencia su reclamación se hace exactamente sobre la misma base que la presentada por Corea en el caso *Corea - Productos lácteos* que fue rechazada por el Órgano de Apelación por no haberse proporcionado "detalles que apoyaran esa afirmación" en relación con el perjuicio alegado.[8]

12. Como antes se ha indicado en relación con las reclamaciones de los Estados Unidos, las Comunidades Europeas tenían presente de manera detallada el fundamento jurídico de la reclamación de Nueva Zelandia desde el momento en que se presentó la solicitud de establecimiento de un grupo especial. En la solicitud de Nueva Zelandia se enumeraban los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y nuestras reclamaciones se refieren a todas las disposiciones contenidas en dichos artículos. En consecuencia, las Comunidades Europeas no pueden haber sufrido un perjuicio a causa de la solicitud.

Cualquier perjuicio ya ha quedado atenuado

13. Por último, en el caso de que los Estados Unidos hayan sufrido algún perjuicio en su capacidad para defenderse durante las actuaciones del Grupo Especial debido a la simple enumeración de las disposiciones presuntamente vulneradas que se hacía en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia, al prorrogar el Grupo Especial el plazo para recibir la primera comunicación escrita de los Estados Unidos dicho perjuicio ya ha quedado atenuado.

[6] Carta de la Misión Permanente de los Estados Unidos a la Misión Permanente de Nueva Zelandia de 23 de julio de 1999, adjunta a la respuesta de Nueva Zelandia a la solicitud de resoluciones preliminares formulada por los Estados Unidos como Anexo NZ11.

[7] Párrafo 11.

[8] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 131.

Las objeciones no se han presentado a su debido tiempo

14. Por todas estas razones, la solicitud de los Estados Unidos carece de fundamento. Pero existe todavía otra cuestión que quisiera señalar a la atención del Grupo Especial. Los Estados Unidos plantearon sus objeciones de procedimiento a la solicitud de establecimiento de un grupo especial sólo en una fase muy adelantada de las actuaciones. Habiendo tenido conocimiento del contenido de dicha solicitud desde octubre del año pasado, los Estados Unidos no indicaron a Nueva Zelandia que existiera ningún problema ya sea en el OSD, en la reunión de organización del Grupo Especial o en cualquier otro momento. Consideramos que esto es incompatible con la resolución del Órgano de Apelación en el caso *Empresas de ventas en el extranjero*, en el sentido de que los Miembros demandados en los casos de solución de diferencias deben señalar oportuna y prontamente las deficiencias del procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como a la del OSD o el Grupo Especial, de manera que pueda llegarse a una solución equitativa, rápida y eficaz de las diferencias.[9] Esto es aún más importante cuando la diferencia se refiere a medidas adoptadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.

15. El hecho de presentar su objeción de procedimiento a la solicitud en una fase muy anterior no hubiera supuesto ninguna desventaja para los Estados Unidos. Sin embargo, existía una desventaja considerable para Nueva Zelandia por el hecho de haberla planteado en una fase muy avanzada. Nueva Zelandia ya había aceptado, animada por el deseo de llegar a una solución pronta y eficiente en la diferencia, un calendario de trabajo del Grupo Especial en virtud del cual disponía de menos de 10 días laborables entre la recepción de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos y la presentación del caso de Nueva Zelandia en esta reunión. El tiempo de que ha dispuesto Nueva Zelandia para preparar esta reunión, que ya era mínimo, quedó reducido nuevamente por la necesidad de escribir, en muy poco tiempo, una nueva comunicación para responder a la solicitud de resoluciones preliminares formulada por los Estados Unidos y por la prórroga del plazo de que dispusieron los Estados Unidos para presentar su primera comunicación escrita.

16. Nueva Zelandia ha estado, por lo tanto, en posición de desventaja al presentar su reclamación durante las actuaciones del Grupo Especial. En cambio los Estados Unidos no han sufrido ningún perjuicio. Como dijo el Órgano de Apelación en el caso *Empresas de ventas en el extranjero*, las técnicas de litigio no deben ser contrarias a la solución equitativa, rápida y eficaz de las diferencias comerciales. En consecuencia, a juicio de Nueva Zelandia, el Grupo Especial debe rechazar la solicitud presentada por los Estados Unidos de que dicte una resolución indicando que en este caso la solicitud de establecimiento de un grupo especial era insuficiente.

Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

17. Como ya hemos observado en nuestra comunicación escrita sobre esta materia, Nueva Zelandia no comprende el fundamento de la solicitud presentada por los Estados Unidos para que se dicte una resolución en el sentido de que su legislación de salvaguardias está fuera del ámbito de la presente diferencia.[10] Nueva Zelandia no ha solicitado ninguna constatación del Grupo Especial sobre la compatibilidad de dicha legislación con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo que solicita Nueva Zelandia al Grupo Especial es que declare que el criterio de "causa sustancial" aplicado por la USITC durante su investigación de salvaguardia no tiene ninguna justificación en el Acuerdo sobre Salvaguardias y por lo tanto vulnera las obligaciones asumidas en el marco de la OMC.

[9] Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero" (WT/DS108/AB/R, 24 de febrero de 2000), párrafo 166.

[10] Respuesta de Nueva Zelandia a la solicitud de resoluciones preliminares de Estados Unidos, párrafo 38.

18. De los documentos a que se hace referencia en el mandato del Grupo Especial se deduce claramente que el objeto de la presente diferencia es la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero y el procedimiento de derecho interno de los Estados Unidos que tuvo por consecuencia la imposición de dicha medida. Ese procedimiento comprende la investigación llevada a cabo por la USITC y sus constataciones y conclusiones, así como el procedimiento que culmina en la determinación final del Presidente de los Estados Unidos. Esas constataciones y conclusiones comprenden a su vez las relativas a la prueba de causa sustancial utilizada por la USITC.

Información confidencial

19. Nueva Zelandia ha expuesto claramente en su comunicación escrita en respuesta a la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos que, contrariamente a lo supuesto por los Estados Unidos, Nueva Zelandia no ha tratado en realidad de obtener de los Estados Unidos que divulguen información comercial confidencial.[11] Nuestra posición sobre la información confidencial se expone en nuestra primera comunicación escrita.[12] Esta posición es que los Estados Unidos no pueden basarse en información, que no ha sido hecha pública por la USITC, en apoyo de las conclusiones a que ha llegado la USITC a fin de demostrar el cumplimiento de las obligaciones con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias o al GATT de 1994. Tampoco pueden los Estados Unidos basarse en información no divulgada por la administración de los Estados Unidos para demostrar la compatibilidad de la medida con las obligaciones asumidas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y al GATT de 1994.

Conclusión

20. En conclusión, Sr. Presidente, deben rechazarse las alegaciones formuladas por los Estados Unidos en su solicitud de resoluciones preliminares.

[11] Párrafo 44.

[12] Párrafos 7.22-7.25.

ANEXO 2-5

PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA

(25 de mayo de 2000)

Señor Presidente, señores miembros del Grupo Especial, representantes de los Estados Unidos y de la otra parte reclamante, Australia, y miembros de la Secretaría:

1. El presente caso conlleva la interpretación de importantes disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. La cuestión en litigio es el derecho de los Miembros a que se les apliquen medidas de salvaguardia solamente si están en plena conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este caso los Estados Unidos han impuesto una medida de salvaguardia que no cumple esa obligación. Por ende, Nueva Zelandia ha sometido este asunto al Grupo Especial.

2. En mi exposición de esta mañana no volveré a repetir todo lo expuesto en la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia. Presentaré, en cambio, un somero resumen de la esencia de los argumentos de Nueva Zelandia y después me centraré en las cuestiones clave sobre las que el Grupo Especial se ha de pronunciar. Haré asimismo algunos comentarios sobre los argumentos expuestos por los Estados Unidos en su primera comunicación escrita. Sin embargo, desearía ante todo formular algunos comentarios generales sobre el enfoque adoptado por los Estados Unidos en su repuesta a la alegación de Nueva Zelandia.

3. Las cuestiones centrales en este caso consisten en determinar si los organismos competentes de los Estados Unidos realizaron la investigación y efectuaron las determinaciones previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, antes de aplicar la medida considerada, y si han aplicado la medida de conformidad con las disposiciones pertinentes de dichos Acuerdos. Ciertamente, hay muchos elementos que giran en torno a la investigación y al informe de la USITC.

4. En la primera comunicación escrita, sencillamente los Estados Unidos formulan afirmaciones que no hacen al caso. Refutan argumentos que Nueva Zelandia no formuló y no refutan los argumentos que Nueva Zelandia sí formuló. Sostienen que la posición de Nueva Zelandia se caracteriza por tratar de volver a exponer de otra forma los elementos del caso ya presentados a la USITC, y en consecuencia tergiversan los argumentos de Nueva Zelandia. En particular, los Estados Unidos afirman que Nueva Zelandia "se encamina, indebidamente, a hacer que el Grupo Especial lleve a cabo una interpretación *de novo* de lo ya consignado en el expediente"[1], en contradicción con la norma de examen pertinente.

5. Esa no es, claro está, la posición de Nueva Zelandia. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia señaló que la USITC no había formulado las determinaciones o proporcionado el análisis o el razonamiento que exigen las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ello no significa que vuelvan a exponerse los hechos; es una afirmación, justificada haciendo referencia al informe de la USITC, de que no se han cumplido obligaciones concretas dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

6. Además, a la luz de las alegaciones que formulan con respecto a la reclamación de Nueva Zelandia la propia respuesta de los Estados Unidos es curiosa. En su primera comunicación escrita, los Estados Unidos describen el informe que les habría complacido que la USITC escribiera, y no el

[1] Párrafo 44.

informe que realmente redactó. Colman las lagunas del informe de la USITC y procuran atribuir razonamientos y conclusiones a la USITC que sencillamente el informe no contiene. Al hacerlo, falsean las constataciones de la USITC. A este respecto, Nueva Zelandia sugiere respetuosamente que el Grupo Especial examine con detenimiento la forma en que la primera comunicación escrita de los Estados Unidos supuestamente basa sus argumentos en el informe de la USITC.

7. Hay dos ejemplos que lo ilustran, uno relativo a la amenaza de daño grave y el otro relativo a la relación de causalidad. En primer lugar, en el párrafo 78 los Estados Unidos dicen lo siguiente: "La determinación por la USITC de la existencia de amenaza se basa, en lo esencial, en que las pruebas que la USITC tenía ante sí, sirven de apoyo a las cuatro constataciones principales". Luego, se enumeran estas "constataciones" en los párrafos 79 a 82. Tal vez los miembros del Grupo Especial pensaron, como nosotros, que esta referencia a las "constataciones" hacía alusión a las "constataciones" formuladas por la USITC. Pero el primer indicio de que no fue así, reside en la ausencia de referencias de pie de página a dichas "constataciones". Tras haber investigado la cuestión más a fondo descubrimos que ninguna de esas supuestas "constataciones" eran efectivamente "constataciones" de la USITC. Se trataba de "constataciones" que habían reunido improvisadamente los Estados Unidos en su primera comunicación escrita a los efectos del presente caso, procurando realizar la tarea que la USITC no había cumplido.

8. En segundo lugar, en el párrafo 110 de la primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman "No constató la USITC que el aumento de las importaciones fuese una entre varias causas del descenso de los precios y las ventas de la rama de producción nacional". Esta vez había una nota de pie de página, que remitía a la página I-26 del informe de la USITC. Allí, la única afirmación de la USITC a la que era verosímil que se refiriesen los Estados Unidos estaba redactada en los siguientes términos: "a nuestro juicio el aumento de las importaciones constituye una causa importante, y *una causa no menos importante que cualquier otra causa*, de la amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de la carne de cordero" (sin cursivas en el original). Por consiguiente, la referencia hecha en la nota contradice en realidad la afirmación del texto. En efecto, en el texto que precede a la página I-26 se enumeran todos los demás factores distintos del aumento de las importaciones que a juicio de la USITC causaban una amenaza de daño grave, pero que eran de igual o menor importancia que el aumento de las importaciones.

9. Por consiguiente, queda claramente en evidencia, señor Presidente, que una lectura cuidadosa del informe de la USITC muestra que ésta no hizo lo que los Estados Unidos ahora sostienen que había hecho.

10. Los Estados Unidos abordan los hechos y el informe de la USITC con la misma ligereza con la que tratan la ley. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia señaló que habida cuenta del carácter extraordinario de la medida de salvaguardia, el Acuerdo sobre Salvaguardias debía interpretarse estrictamente[2], lo cual recogió la CE en su comunicación de tercero.[3] Los Estados Unidos no disintieron con ello en su primera comunicación escrita y parecían haber aceptado que correspondía interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias con un criterio estricto.

11. Sin embargo, en la práctica, los Estados Unidos se apartan notablemente del criterio adecuado para interpretar las obligaciones en materia de medidas de salvaguardia dimanantes de los Acuerdos de la OMC. Las interpretaciones originales, insólitas y excesivas de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias que proporcionan los Estados Unidos en sus argumentos, convertirían las medidas de urgencia en medidas rutinarias. Convertirían las medidas cuyo objeto es proporcionar un

[2] Párrafo 7.19.

[3] Párrafo 3.

alivio provisional en circunstancias extraordinarias, en medidas que protegerían una rama de producción nacional de los efectos de factores internos o de las fluctuaciones que se producen habitualmente en algunos mercados.

12. En suma, señor Presidente, los argumentos de los Estados Unidos, en este caso, desarrollados para justificar un procedimiento al que parecen atribuir particular importancia los Estados Unidos, desafían con descaro el objeto y fin de las normas por las que se rigen las medidas de urgencia en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el GATT de 1994.

Resumen de los argumentos de Nueva Zelandia

13. Como señaló Nueva Zelandia en su primera comunicación escrita, el declive a largo plazo de la rama de producción de la carne de cordero de los Estados Unidos, causado por factores internos, fue utilizado por la USITC para justificar la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero. En suma, las importaciones de carne de cordero se convertirían en la víctima expiatoria de los problemas que experimentaba la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. De esa forma, los Estados Unidos pasaron por alto el hecho de que las importaciones aumentaron en respuesta a la demanda interna que la producción nacional no satisfacía por las mismas razones causantes de su deterioro. Las importaciones fueron una respuesta a circunstancias por las que atravesaba la rama de producción de carne de cordero en los Estados Unidos y no fueron la causa de esas circunstancias.

14. Sabiendo que no era posible justificar su argumentación basándose en el informe elaborado por la USITC, los Estados Unidos en su primera comunicación escrita procuraron centrarse en un breve intermedio del período objeto de investigación utilizado por la Comisión, de esencialmente 15 meses, en 1997 y 1998. Sin embargo, como lo señalará Nueva Zelandia más adelante en esta declaración, los Estados Unidos además de dar una descripción engañosa de lo ocurrido en ese período, procuran justificar la decisión de la USITC basándose en un razonamiento que no es el de la USITC. Además, tratando de apoyar en esta nueva base la determinación de la USITC para confirmar su validez, los Estados Unidos aplican erróneamente la decisión del Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado*.[4]

15. Señor Presidente, los Estados Unidos no han cumplido las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, de cinco maneras fundamentales expuestas a continuación.

> *En primer lugar*, los Estados Unidos no identificaron ninguna "evolución imprevista de las circunstancias" que redundara en aumentos de las importaciones, cuando en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 esa "evolución imprevista de las circunstancias" era un requisito previo a la adopción de una medida de salvaguardia.
>
> *En segundo lugar*, los Estados Unidos definieron su "rama de producción nacional" a los efectos de la investigación sobre salvaguardias de forma tal que no se basaron en lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
>
> *En tercer lugar*, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que existía una "amenaza de daño grave" sin cumplir su obligación en virtud del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de establecer la "clara inminencia" de un daño grave.

[4] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999).

En cuarto lugar, los Estados Unidos no constataron que la causa de la supuesta amenaza de daño grave era el aumento de las importaciones porque aplicaron un criterio para la determinación de la relación de causalidad que no puede justificarse con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En quinto lugar, al adoptar la medida de salvaguardia efectivamente aplicada contra Nueva Zelandia, los Estados Unidos no cumplieron la obligación que les corresponde de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar esas medidas "sólo [...] en la medida necesaria" para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, ni proporcionaron ninguna justificación de su medida.

Por último, Nueva Zelandia también ha alegado que los Estados Unidos no cumplen las obligaciones que les incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 2 y del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de los artículos I y II del GATT. Además, a la luz de la información revelada por los Estados Unidos en su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia también argumentará que los Estados Unidos incumplen las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

16. Señor Presidente, desearía desarrollar ahora cada uno de estos argumentos más detalladamente. Sin embargo, como cuestión preliminar señalaré que las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 deben ser cumplidas por los Miembros al determinar si corresponde adoptar una medida de salvaguardia, o al adoptar dicha medida. Los Estados Unidos no pueden ahora, en este procedimiento, colocarse en el lugar de la USITC y rectificar los defectos del razonamiento o del análisis efectuado por esta Comisión.

Evolución imprevista de las circunstancias

17. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia señaló que en ninguna parte de su informe la USITC hacía referencia alguna a la "evolución imprevista de las circunstancias" que redundó en un aumento de las importaciones, y que menos aún, procuraba identificar en qué podían haber consistido esas circunstancias.[5] Sin embargo, esa "evolución imprevista de las circunstancias" es un requisito previo previsto en el artículo XIX del GATT de 1994. Para los Estados Unidos, según afirman en su primera comunicación escrita, ello no constituye problema porque esa evolución imprevista de las circunstancias está al parecer implícita en el informe de la USITC[6], aunque no se mencionen en absoluto las palabras "evolución imprevista de las circunstancias".

18. Sin embargo, las "modificaciones notables e inesperadas" que los Estados Unidos asimilan a la "evolución imprevista de las circunstancias" no constituyen sino un aumento de las importaciones. Por consiguiente, los Estados Unidos tratan de establecer que la necesidad de la "evolución imprevista de las circunstancias", que exige el artículo XIX del GATT, se satisface demostrando que han aumentado las importaciones, condición establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

19. Si fuera correcto ese argumento no habría sido necesario que el Órgano de Apelación tanto en el caso *Argentina - Calzado* como *Corea - Productos lácteos*[7] concluyese que el requisito de la

[5] Párrafo 7.31.

[6] Párrafo 60.

[7] *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* (WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999).

"evolución imprevista de las circunstancias" previsto en el artículo XIX del GATT seguía siendo una obligación para los Miembros. Hubiera bastado con demostrar el aumento de las importaciones. En efecto, no habiendo logrado como tercero en los asuntos "*Argentina - Calzado*" y "*Corea - Productos lácteos*" eliminar de sus obligaciones en el marco de la OMC la necesidad de "evolución imprevista de las circunstancias", los Estados Unidos tratan en el presente caso de alcanzar el mismo objetivo mediante un argumento diferente.

20. Además, como lo señaló la CE en su comunicación de tercero[8], el argumento de los Estados Unidos es absurdo. El artículo XIX del GATT establece que para aplicar una medida de salvaguardia el aumento de las importaciones de un producto debe ser "consecuencia" de la "evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, el argumento de los Estados Unidos es que el aumento de las importaciones de carne de cordero es la consecuencia de un aumento de las importaciones de carne de cordero, lo cual sencillamente es una tautología. Y como lo señalaron también las CE, los Estados Unidos no pueden dar credibilidad a ese argumento haciendo alusión a las modificaciones de la composición por productos que de congelados pasaron a ser refrigerados.

21. Por cierto, aun cuando no fuera una tautología, las importaciones de carne de cordero refrigerada no pueden constituir una "evolución imprevista de las circunstancias". Esas importaciones se han encontrado en el mercado de los Estados Unidos por lo menos desde 1990. Constituyeron una respuesta a la evolución interna del mercado estadounidense y no una "evolución imprevista de las circunstancias". Aumentaron las importaciones de carne de cordero refrigerada para satisfacer la demanda interna y, como lo reconoció la propia USITC, para responder a nuevas demandas. La rama de producción nacional de los Estados Unidos fue incapaz de responder a la demanda debido a la reducción de la oferta nacional de corderos. Por consiguiente, aun cuando pudiese admitirse en principio que las importaciones de carne de cordero refrigerada representan una "evolución imprevista de las circunstancias", en los hechos esas importaciones eran previsibles y habían sido previstas.

22. Sea como fuere, los argumentos de los Estados Unidos sobre esta cuestión no constituyen sino una justificación *ex post facto*. Es un intento por hallar en el informe de la USITC alguna circunstancia que pudiera calificarse de "imprevista", a fin de justificar la compatibilidad con el artículo XIX del GATT de 1994. Sin embargo, para hacerlo los Estados Unidos deben desvirtuar las conclusiones de la USITC.

23. Los Estados Unidos alegan que la USITC concluyó que el producto importado y el nacional se volvieron más similares durante el período objeto de investigación, al aumentar las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada, y el volumen de los productos importados.[9] Los Estados Unidos insisten particularmente en el supuesto examen por la USITC de la creciente proporción del producto importado refrigerado.[10] De hecho, la USITC en su estudio de la medida estableció con claridad que "las condiciones de competencia en los mercados tanto nacional como mundial de carne de cordero han cambiado en *varios* aspectos importantes durante los últimos años"[11] (sin cursivas en el original). En estos "varios aspectos importantes" se incluyen además de la creciente proporción de producto refrigerado, el hecho de que el consumo de carne de cordero representa una proporción mínima del consumo de proteínas en los Estados Unidos; la "notable modificación" como

[8] Párrafo 22.

[9] Informe de la USITC, I-22.

[10] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 56 y 57.

[11] Informe de la USITC, I-32.

consecuencia de la derogación de la Ley de la Lana, y la disminución sustancial de los precios de la piel de cordero que se produjo a mediados de 1998.[12] En su primera comunicación escrita los Estados Unidos destacaron uno de esos factores y alegaron que se trataba de una circunstancia considerada imprevista por la USITC.

24. Sin embargo, los Estados Unidos han atribuido sólo a este factor un peso que no le dio la USITC. La Comisión no discute que se haya producido un cambio "brusco" e "inesperado" con respecto a la competencia de la carne de cordero importada. El informe de la USITC de 1995 citado por los Estados Unidos pone de relieve el hecho de que la carne de cordero refrigerada representaba el 31 por ciento de todas las importaciones de carne de cordero en 1990.[13] En el caso del producto de Nueva Zelandia, esta proporción se encontraba en el mismo nivel en 1997.[14] Por consiguiente, el aumento de las exportaciones de productos refrigerados no puede haberse producido de forma brusca e inesperada.

25. En efecto, la USITC no podía haber considerado que ninguna modificación de los productos congelados en refrigerados constituyese una circunstancia imprevista. Señaló que la carne de cordero ingresaba cada vez más al mercado de los Estados Unidos en forma refrigerada y fresca, al efectuar su determinación de que la carne de cordero importada y la nacional eran productos similares.[15] Al hacerlo, concluyó que la carne de cordero tanto congelada como refrigerada era "similar" a la carne de cordero nacional. Sería incongruente concluir sobre una modificación de un producto similar a otro, que fuera algo "brusco", "inesperado", o "imprevisto".

26. Por lo tanto, para hacer valer el argumento de que el aumento de las importaciones era una consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias, los Estados Unidos pasaron por alto lo que había comprobado realmente la USITC y trataron de apoyarse en lo que no había hallado la Comisión. Procuran construir una argumentación con elementos mencionados por la USITC al evaluar la relación de causalidad y la condición de producto similar, y al considerar la determinación de una medida. Pero en realidad nunca la USITC consideró si ese aumento de las importaciones era o no consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" y ahora es demasiado tarde para que los Estados Unidos improvisen una argumentación semejante atribuyéndola a la USITC.

Rama de producción nacional

27. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia señaló que los Estados Unidos no habían aplicado lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias en su determinación de lo que constituía una rama de producción nacional supuestamente amenazada de daño grave.[16] En vez de determinar qué rama de producción producía un producto "similar o directamente competidor" con respecto a la carne de cordero importada, según lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos aplicaron un criterio para determinar lo que constituía una clase abstracta del "conjunto de los productores", independientemente de que los miembros de esa clase produjesen realmente un "producto similar o

[12] Informe de la USITC, I-30.

[13] USITC, carne de cordero: Condiciones de competencia que afectan a las ramas de producción estadounidense y extranjera de cordero, Inv. Nº 332-357, agosto de 1995, cuadro 2-14.

[14] Informe de la USITC, I-32.

[15] Informe de la USITC, I-11.

[16] Párrafo 7.41.

directamente competidor".[17] Al hacerlo, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta las actualmente bien establecidas normas de interpretación aplicables a los Acuerdos de la OMC.

28 El artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que debe atribuirse a las palabras de un tratado su sentido corriente en el contexto de éstas y teniendo en cuenta el objeto y el fin del tratado en su conjunto. El enfoque de los Estados Unidos consiste en interpretar las palabras el "conjunto de los productores" separados de su contexto, sin tener en cuenta el hecho de que sólo los productores que producen un "producto similar o directamente competidor" son los que se pueden incluir en la clase "conjunto de los productores".

29. El enfoque de los Estados Unidos tampoco tiene en cuenta el hecho de que la expresión calificativa "el conjunto de", determina la amplitud del número de productores de una rama de producción, y no la de la propia rama. Su objeto es lograr que una investigación en materia de salvaguardias no se limite a determinados miembros seleccionados de una rama de producción. Debe, por el contrario, considerar la rama de producción en su conjunto. La expresión "el conjunto de" no tenía por objeto ampliar el número de integrantes de una rama de producción para abarcar a otros productores además de los que producían "productos similares o directamente competidores".

30. La determinación de "rama de producción nacional" efectuada por la USITC estaba basada en su idea de que había "una línea de producción continua" desde el producto bruto hasta el elaborado, y una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los criadores y los elaboradores. Los Estados Unidos procuran justificar este enfoque alegando que se trata del "enfoque tradicional de la USITC".[18] Pero el hecho de que sea tradicional no es pertinente. Nueva Zelandia no acusaba de incoherencia a la USITC; en cambio deseaba, y aún desea, saber de qué forma podía justificarse un enfoque semejante en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

31. Los Estados Unidos tratan de singularizar los casos mencionados por Nueva Zelandia en que se rechazaron las teorías de "integración vertical" y "línea de producción continua". Aducen que los hechos eran diferentes o que el informe del Grupo Especial no se adoptó.[19] Pero los Estados Unidos no pueden hallar ningún caso en que se aplicaran las teorías de la "integración vertical" o de la "línea de producción continua". Por ese motivo siguen siendo meramente teorías que no han sido aplicadas.

32. En realidad esas teorías no podrían haberse aplicado. Los Estados Unidos vacilaron con razón al afirmar que si bien el Acuerdo de Salvaguardias no exige necesariamente ese análisis, lo "permite".[20] El Acuerdo sobre Salvaguardias sólo podría "permitir" las teorías de los Estados Unidos si se hiciera caso omiso del propio texto del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 1 c) del artículo 4.

Amenaza de daño grave

33. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia demostró que la USITC no había formulado ninguna determinación de "la clara inminencia" de un "menoscabo general significativo" que constituyese un daño grave.[21] Por consiguiente, su determinación de la existencia de una

[17] Informe de la USITC, I-12 a I-14.

[18] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 62.

[19] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 72 a 76.

[20] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 70.

[21] Página 53.

amenaza de daño grave no estaba en conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC se había referido a toda una serie de factores pero no los había "evaluado" como lo exige el párrafo 2 a) del artículo 4, ni tampoco presentado "una demostración de la pertinencia de los factores examinados", de conformidad con el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, no efectuó ningún análisis prospectivo que pudiera servir de base para determinar que se pudiese considerar una amenaza lo que ocurriese en el futuro.

34. Los Estados Unidos objetaron el análisis de Nueva Zelandia, aduciendo que constituía un intento por evaluar nuevamente las pruebas que tenía la USITC ante sí.[22] Pero los Estados Unidos se equivocan. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia no cuestionaba *a posteriori* las afirmaciones de la USITC. Señalaba el hecho de que la USITC no había analizado los factores pertinentes como exigía el Acuerdo sobre Salvaguardias, ni tampoco había presentado conclusiones fundamentadas basadas en pruebas objetivas.

35. Sin embargo, el propio enfoque que aplican los Estados Unidos a la cuestión de la amenaza de daño grave es confuso. En vez de abordar por separado las cuestiones de la amenaza de daño grave y la relación de causalidad, los Estados Unidos combinan ambas cuestiones. Pese a mostrar una cierta culpabilidad por proceder de esa forma, cuando dice que el párrafo 2 b) del artículo 4 "da a entender, sin duda, que la demostración de una relación de causalidad puede ser una conclusión distinta de la determinación de una amenaza de daño grave"[23], el objetivo que persiguen es evidente. Mezclando ambas cuestiones, los Estados Unidos pueden valerse de consideraciones referidas a la relación de causalidad para reafirmar sus argumentos sobre la amenaza, y utilizar las consideraciones relativas a la amenaza para dar la impresión de apoyar su argumentación sobre la causalidad. Si los Estados Unidos hubiesen abordado separadamente ambas cuestiones fácilmente habría quedado en evidencia que la USITC no había podido satisfacer ninguno de los respectivos criterios.

36. En la primera comunicación escrita, los Estados Unidos sostienen que existía una amenaza de daño grave para su rama de producción nacional debido al aumento de las importaciones que tuvo lugar en un breve intermedio en el curso del período objeto de investigación.[24] Los Estados Unidos se refieren a esto cuando dicen que las importaciones "registraron un incremento súbito hacia finales del período que era objeto de la investigación" y que se preveía que seguirían aumentando en 1999.[25] El análisis de los Estados Unidos está centrado en el aumento de las importaciones que se produjo en 1997-1998. Para destacar la importancia que tiene el período más reciente, apela a la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.[26]

37. Sin embargo, los Estados Unidos sólo atienden a una parte de lo afirmado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* cuando se refieren a "la decisión del asunto *Argentina - Calzado*, en que el Órgano de Apelación advirtió de que en el análisis del daño deben examinarse los acontecimientos súbitos y recientes".[27] En realidad el Órgano de Apelación dijo que

[22] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 139.

[23] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 147.

[24] Párrafo 83.

[25] Párrafo 79.

[26] Párrafos 78 y 83.

[27] Párrafo 83.

los textos tanto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como del artículo XIX del GATT requieren que "el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave"".[28]

38. Si se examinan concretamente las conclusiones de la USITC, queda claro que no se cumplen las condiciones expuestas en el informe sobre *Argentina - Calzado*. También en este caso, los Estados Unidos atribuyen a la USITC palabras ausentes de su informe. Para la USITC las importaciones de Australia y Nueva Zelandia registraron un incremento súbito al final del período objeto de investigación. La proporción de las importaciones en el mercado por lo que se refiere a la cantidad aumentaron del 11,2 por ciento en 1993 al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998.[29] El 45 por ciento de ese aumento se produjo entre 1993 y 1996, y el 55 por ciento, entre 1997 y el período considerado de 1998.[30] No se trata de un "incremento súbito" como sostienen los Estados Unidos, ni tampoco de un aumento lo bastante "súbito" o "agudo" como para corresponder a la situación del asunto *Argentina - Calzado*.

39. Análogamente, los Estados Unidos tratan de atribuir a la USITC la opinión de que una modificación de la composición por productos, que de congelados pasaron a ser refrigerados, condujo a un descenso de los precios nacionales.[31] Pero no es lo que afirmó la USITC. Se limitó a señalar que "el aumento de las importaciones había causado la disminución de los precios a corto plazo".[32] La USITC no hace referencia al efecto que pueden tener las distintas composiciones por productos. Por lo demás, es incorrecto afirmar, como lo hacen los Estados Unidos[33], que la USITC constató que las tendencias de los precios de la carne de cordero se mantendrían en el futuro. La USITC no realizó ningún análisis prospectivo que permitiese determinar la posible tendencia futura de los indicadores económicos.

40. Los Estados Unidos tratan de establecer una relación entre el lapso en que se registraron aumentos de las importaciones y un descenso de los precios nacionales, es decir, en 1997-1998.[34] Claro que al hacerlo, no tomaron en consideración el hecho de que a juicio de la USITC los precios nacionales, que habían comenzado a bajar a finales de 1997, empezaron a recuperarse en julio de 1998.[35] Lo que los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial acepte es que ese descenso de los precios durante una sola temporada constituye una base suficiente para justificar una medida de salvaguardia contra las importaciones. Además, si se adoptase el criterio con el cual los Estados Unidos interpretan el informe *Argentina - Calzado* y que consiste en centrarse solamente en los

[28] *Argentina - Calzado*, párrafo 131.

[29] Informe de la USITC, cuadro 32, II-50.

[30] Informe de la USITC, cuadro 32, II-50.

[31] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 81.

[32] Informe de la USITC, I-24.

[33] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 81.

[34] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 81.

[35] Informe de la USITC, I-20; II-55. En la página I-18 de su informe la USITC afirma, no obstante, que el descenso de los precios nacionales se inició a fines de 1997 y prosiguió en 1998.

acontecimientos *más* recientes, en este caso se habrían tenido en cuenta los últimos tres meses, cuando aumentaron los precios nacionales.

41. La primera comunicación escrita de los Estados Unidos también presenta una teoría nueva. Sobre la base de la conclusión formulada por la USITC de que se había estabilizado la demanda a partir de 1996, los Estados Unidos alegan que, en el contexto de esa demanda estable, un aumento de la oferta resultante del aumento de las importaciones tiene un efecto negativo en los precios.[36] Esta teoría tampoco figura en el informe de la USITC. Además, dicha teoría pasa por alto diversos factores, todos ellos contenidos en el informe de la USITC.

42. Aun con la estabilización de la demanda, un aumento de la oferta no significa necesariamente una disminución de los precios. Las actividades de promoción y desarrollo del mercado afectan a los precios. La propia USITC reconoció que la incapacidad de la rama de producción estadounidense de aplicar un programa de comercialización eficaz para impulsar la demanda podría haber tenido un efecto considerable en la rama de producción y, por ende, en los precios.[37] Los precios también pueden disminuir a causa de la competencia de los precios de las demás carnes. La carne de cordero compite en el mercado con otras carnes, particularmente la de cerdo. Por cierto, los precios de la carne de vacuno y de cerdo disminuyeron durante prácticamente el mismo período en que bajaron los precios de la carne de cordero.

43. La suposición que formulan los Estados Unidos en su primera comunicación escrita de que un aumento de las importaciones durante un período de demanda estabilizada redundaría en una disminución de los precios, se basa a su vez en la suposición de que los precios nacionales de la carne de cordero se reducirían por efecto del producto importado. Los Estados Unidos alegan que al parecer los precios de las importaciones de determinados cortes fueron más baratos durante todo el período objeto de investigación, aunque no revelan los datos sobre los que basan esta afirmación.[38] Como se indica en la figura 5 de la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, los precios de las importaciones siguieron a los precios nacionales, y no lo contrario, y no disminuyeron en la misma medida que los precios nacionales en 1997 y 1998.

44. En síntesis, la nueva teoría de los Estados Unidos de que el aumento de las importaciones en un mercado con una demanda de consumo estabilizada conduciría a una amenaza de daño grave, simplemente no resiste el análisis. La falacia de la nueva posición que defienden los Estados Unidos en su primera comunicación escrita radica en la afirmación de que pueden extraerse conclusiones del efecto de las importaciones considerando sólo un breve período. Sólo es posible sacar conclusiones semejantes si son claros los indicadores a corto plazo. Pero, como ya ha sido señalado, los indicadores a corto plazo no son concluyentes. Por esa razón la USITC trató de abarcar un panorama más extenso. Por su parte, los Estados Unidos tratan de justificar una medida de salvaguardia apoyándose en una conclusión que sacaron basándose en lo que no es sino una fluctuación habitual del comercio agropecuario.

45. En realidad, ni la USITC ni los Estados Unidos, en su calidad de revisor del informe de la Comisión, han examinado ninguna tendencia de los indicadores económicos que pudiera haber demostrado la "clara inminencia" de un menoscabo general significativo. Los Estados Unidos no efectuaron un análisis prospectivo de las tendencias probables de los indicadores económicos de la

[36] Párrafo 81.

[37] Informe de la USITC, I-26.

[38] Párrafo 87.

situación de la rama de producción nacional. El único análisis prospectivo está relacionado con el aumento de las importaciones, y no se trata más que de una suposición basada en la combinación efectuada por los Estados Unidos de las cuestiones relativas a la relación de causalidad y al daño, en el sentido de que el aumento de las importaciones provoca el deterioro de los indicadores de la rama de producción nacional. Este es el tipo de conjeturas que proscribe el Acuerdo sobre Salvaguardias.

46. Al concentrarse tan sólo en un aspecto de la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, a saber, la necesidad de considerar un período reciente, los Estados Unidos pasaron por alto el elemento esencial de esa decisión. Han identificado un aumento de las importaciones lo suficientemente reciente, pero ninguno de los argumentos de los Estados Unidos demuestran que haya sido lo bastante súbito, agudo o importante para satisfacer la condición establecida en *Argentina - Calzado*.

Relación de causalidad

47. Como señaló Nueva Zelandia en su primera comunicación escrita, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé que sólo se podrá aplicar una medida de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones amenace causar un daño grave.[39] El Acuerdo sobre Salvaguardias no precisa el concepto de "causa" con ningún calificativo. Por cierto, establece que el daño causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones no se podrá atribuir al aumento de las importaciones. Como consecuencia, un Miembro no puede aplicar una medida de salvaguardia para hacer frente a una amenaza de daño grave causado al mismo tiempo por el aumento de las importaciones y por otros factores. Una medida de salvaguardia podrá aplicarse sólo si la causa de la amenaza de daño grave es el aumento de las importaciones.

48. En consecuencia, la determinación formulada por la USITC de que la relación de causalidad existe es errónea porque estaba basada no en la constatación de que la supuesta amenaza de daño grave era la consecuencia del aumento de las importaciones, sino en una constatación de que el aumento de las importaciones constituían una "causa sustancial" de esa supuesta amenaza. Ahora bien, en ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias se califica el término "causa" con el adjetivo "sustancial". Tampoco se justifica una interpretación semejante de conformidad con este Acuerdo ni con el GATT de 1994.

49. Los Estados Unidos parecen aducir que se justifica la aplicación del criterio de la "causa sustancial" porque figura en una ley de los Estados Unidos desde hace "más de 25 años."[40] Ninguno de estos elementos es pertinente. No interesa si el criterio aplicado por la USITC se basa en una ley o fue elaborado por su propia iniciativa. Lo que interesa a un grupo especial de la OMC es simplemente si el criterio está en conformidad con las normas de la OMC. El hecho de que la USITC haya aplicado ese criterio durante más de 25 años tampoco es pertinente. La vigencia prolongada es una mala defensa para justificar la incompatibilidad con las normas de la OMC.

50. Los Estados Unidos sostienen que el texto del párrafo 1 del artículo 2 sobre la relación de causalidad no precisa el "*grado* de causalidad que se requiere" para poder imponer una medida de salvaguardia.[41] Considerar que el criterio de causalidad es de naturaleza abierta le permite a los Estados Unidos afirmar que un criterio que reconozca en el aumento de las importaciones una causa

[39] Párrafo 7.70.

[40] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 112.

[41] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114.

"importante y no menos importante que cualquier otra causa" cumple las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos critican el argumento de Nueva Zelandia de que es menos estricta que la norma de la OMC, y afirman como cuestión de principio que "la ley de los Estados Unidos entraña una prueba *más exigente*" que la prevista en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[42]

51. No obstante, la propia descripción efectuada por los Estados Unidos del criterio aplicado por la USITC demuestra que no puede ser compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos admiten que una medida de salvaguardia se puede aplicar aun cuando el aumento de las importaciones sea, por ejemplo, sólo una de las tres causas de igual importancia de la amenaza de daño grave. En tales circunstancias, el aumento de las importaciones sería una causa "importante" y una causa no menos importante que cualquier otra causa. De todas formas seguiría siendo sólo una de las causas de la amenaza de daño grave.

52. No puede considerarse que esa situación es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sería sin duda conforme a la verdad afirmar que en esas circunstancias el aumento de las importaciones era una "causa sustancial" de la amenaza de daño grave, pero sería un abuso de lenguaje sostener que la "causa" de la amenaza de daño grave hubiese sido el aumento de las importaciones. En virtud de lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4, primera oración, la autoridad competente debe establecer "*the existence of* the *causal link between increased imports of the product concerned and serious injury or threat thereof*", *not the existence of* a *link between increased imports and serious injury or threat*, [el argumento no se aplica al texto del artículo en español], conforme a la cita errónea por los Estados Unidos de la disposición, en el párrafo 77 de su primera comunicación escrita.

53. Señor Presidente, el ejemplo de las causas múltiples que he presentado no es una ilustración hipotética. Concuerda perfectamente con lo que ocurrió en este caso. Procurando establecer la relación de causalidad, la USITC, consideró otros factores.[43] Comprobó que la derogación de la Ley de la Lana era una causa menos importante que el aumento de las importaciones. Concluyó que la competencia que ejercían otros productos cárnicos no era una causa más importante. Concluyó asimismo que la concentración del sector de los mataderos en la rama de producción no era una causa más importante. Pero en ninguno de estos casos la USITC concluyó que esos factores no fuesen en absoluto causas de daño; simplemente no eran causas más importantes que el aumento de las importaciones.

54. Además, con respecto al programa de comercialización eficaz que la rama de producción no logró elaborar y aplicar, la USITC constató que dicho programa podría haber tenido una repercusión considerable en la rama de producción, pero que no habría sido una causa más importante de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones.[44] En este caso, la USITC no concluyó que se trataba de un factor menos importante, sino simplemente que el aumento de las importaciones no era menos importante. En efecto, tenían la misma importancia.

55. Por consiguiente, contrariamente a la alegación de los Estados Unidos, la USITC comprobó que el aumento de las importaciones era uno de los diversos factores causantes de una amenaza de daño grave. Colectivamente considerados, esos otros factores bien podían haber sido más significativos que el aumento de las importaciones. Individualmente no lo eran, y ello bastaba para satisfacer el criterio de la "causa sustancial".

---

[42] Párrafo 120.

[43] Informe de la USITC, I-24 y I-25.

[44] Informe de la USITC, I-26.

56. Los Estados Unidos también tergiversan el efecto de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 que establece que el daño causado por otros factores no se ha de atribuir al aumento de las importaciones. Esto implica, según dicen los Estados Unidos, que, como el daño puede haber sido causado por varios factores hay que aplicar "un criterio de "causa sustancial" u otro similar en cuanto a la relación de causalidad".[45] Este enfoque de la interpretación de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 es realmente digno de "Alicia en el país de las maravillas". Se interpreta que una disposición cuyo objeto es impedir que el daño atribuible a otros factores se atribuya al aumento de las importaciones, justifica una constatación de daño grave causado por el aumento de las importaciones cuando una parte significativa de ese daño no se debe efectivamente al aumento de las importaciones.

57. En el proceso de este análisis más bien contradictorio de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, los Estados Unidos dicen algo importante que es muy cierto. Esa disposición, afirman los Estados Unidos, "insta a los Miembros a no achacar al aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores".[46] Precisamente de eso se trata. Pero, claro está, el reconocimiento de esto por los Estados Unidos lleva consigo un corolario que consiste en una determinación de que una amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones cuando en realidad no todo el daño ha sido causado por el aumento de las importaciones. Ello es precisamente lo que en opinión de los Estados Unidos no se puede hacer. En otros términos, están achacando al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

58. Nuevamente en este caso, los Estados Unidos no aplican el enfoque correcto para interpretar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Tratan de atribuir a las palabras del párrafo 1 del artículo 2 un significado que no es compatible con el sentido corriente de las palabras, en su contexto. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, el aumento de las importaciones debe "causar" el daño. El párrafo 1 del artículo 2 no dice que el aumento de las importaciones debe ser solamente una causa, por importante que sea, que coadyuve a ese daño. Sin embargo, es ese el significado que los Estados Unidos desean atribuir al concepto de causalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias.

59. Los Estados Unidos también critican a Nueva Zelandia por sugerir que la USITC podría haber contemplado la posibilidad de utilizar un análisis econométrico para determinar si la supuesta amenaza de daño grave había sido causada por el aumento de las importaciones.[47] Los Estados Unidos aducen que la USITC no lleva a cabo análisis econométricos, sino que evalúa "las pruebas de carácter objetivo y fáctico con respecto a cada uno de los factores pertinentes, y […] a sus constataciones y conclusiones partiendo de la base de esa evaluación".[48]

60. Sin embargo, en su crítica de la posición de Nueva Zelandia, los Estados Unidos pasan por alto lo esencial. En efecto, para formular cualquier determinación de causalidad, la USITC debía encontrar una metodología que le permitiese distinguir entre el daño causado por factores internos y el daño causado por el aumento de las importaciones. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia señaló que el enfoque de la USITC no le permitía distinguir los casos en que disminuyese la producción nacional debido a factores internos o debido al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos niegan que ello pudiera efectuarse mediante un análisis econométrico. Pero, incluso

[45] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 118.

[46] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

[47] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 131 a 133.

[48] Párrafo 133.

si se desestima esa forma de análisis, es posible proporcionar una orientación a ese respecto mediante un análisis económico.

61. A fin de ilustrarlo, Nueva Zelandia ha adjuntado a la presente declaración un análisis económico de la relación entre las importaciones y el declive de la rama de producción de la carne de cordero de los Estados Unidos durante el período objeto de investigación de la USITC.[49] Este análisis muestra en primer lugar, que su realización es factible, y segundo, que de haberlo hecho la USITC en el transcurso de su investigación, habría formulado una conclusión diferente. Pero la USITC no lo hizo. En cambio, centró su análisis en factores que, a su juicio, conducían a la conclusión de la existencia de una amenaza de daño grave y luego, casi de manera intuitiva, determinó la relación de causalidad. La USITC no recurrió a ninguna metodología, ni método alguno para llegar a esa conclusión. La USITC no demostró la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave sobre la base de pruebas objetivas, como lo exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Aplicación de la medida de salvaguardia

62. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia expuso el incumplimiento por los Estados Unidos de la obligación que les correspondía, en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de aplicar una medida de salvaguardia sólo "en la medida necesaria" para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste.[50] Nueva Zelandia señaló que la obligación de no hacer más de lo necesario era la obligación de aplicar la medida menos restrictiva del comercio que previniese el daño grave y facilitase el reajuste. Los Estados Unidos no lo han hecho.

63. En su primera comunicación escrita, los Estados Unidos cuestionan esta interpretación del concepto de "necesaria" en el párrafo 1 del artículo 5. Pretende establecer una distinción entre "necesaria" y "sólo […] en la medida necesaria", que resulta ser una distinción sin ninguna diferencia.[51] Describe el criterio de la medida "menos restrictiva del comercio" como un "criterio prácticamente imposible" y que se aparta de la forma en que ha sido interpretado el párrafo 1 del artículo 5 hasta la fecha.[52] Sin embargo, los Estados Unidos no explican cómo este criterio difiere del que planteó el Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos*, citado por los Estados Unidos.[53]

64. Luego los Estados Unidos proceden a analizar los errores de Nueva Zelandia. Por último, unas siete páginas y 25 párrafos más adelante, los Estados Unidos exponen su propia visión de las obligaciones que incumben a un Miembro en virtud del párrafo 1 del artículo 5. Incluida en la "investigación en varias fases" a que se refieren los Estados Unidos figura la evaluación de si la medida es "más restrictiva de lo necesario" para prevenir el daño grave y contribuir al reajuste.[54] En el contexto en que los Estados Unidos utilizan el término "restrictivo", sólo pueden querer decir "restrictivo del comercio".

[49] Adjunto como anexo NZ13.

[50] Párrafos 7.97-7.111.

[51] Párrafos 183 a 185.

[52] Párrafo 182.

[53] Párrafo 190.

[54] Párrafo 210.

65. Señor Presidente, parecería que nos hemos equivocado. El criterio de la medida "menos restrictiva del comercio" es en realidad el de la medida "no más restrictiva del comercio de lo necesario".

66. Aparte de esta tergiversación semántica inconducente, los Estados Unidos también afirman que no está prohibido imponer una medida de salvaguardia que vaya más allá de la prevención del daño en virtud de la cual se tiene derecho a imponer la medida. A juicio de los Estados Unidos un Miembro puede imponer una medida de salvaguardia que restablezca la competitividad de la rama de producción de que se trata.[55]

67. Los argumentos de los Estados Unidos sobre este punto reflejan una vez más su confusión con respecto a la relación entre la amenaza y la relación de causalidad, y respecto a lo que puede ser objeto de una medida de salvaguardia. Si la competitividad de una rama de producción se ve amenazada por una amenaza de daño grave consecuencia del aumento de las importaciones, entonces una medida de salvaguardia que prevenga la amenaza de daño grave prevendrá la amenaza a su competitividad. Sin embargo, si la amenaza a la competitividad es ocasionada por factores distintos del aumento de las importaciones, entonces una medida que sólo previene la amenaza debida al aumento de las importaciones no resolverá el problema. No prevendrá la amenaza a la competitividad causada por otros factores.

68. Por consiguiente, la alegación de los Estados Unidos según la cual tienen derecho a adoptar una medida que restablezca la competitividad sería convincente sólo en el caso de que como correspondía hubiesen excluido de su determinación de amenaza de daño grave la amenaza de daño causada por otros factores. No lo hicieron en este caso, y, por ende, los Estados Unidos no pueden atribuir a las importaciones la carga de prevenir una amenaza a su rama de producción nacional que no han causado. Porque eso es precisamente lo que procura lograr su alegación de estar en condiciones de restaurar la competitividad.

69. Además, los Estados Unidos tergiversan los argumentos de Nueva Zelandia sobre la naturaleza de las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Nueva Zelandia no adujo que los Estados Unidos debían aceptar la recomendación de la mayoría de la USITC sobre la reparación. Nueva Zelandia adujo, en cambio, que los Estados Unidos deberían aplicar una medida no más restrictiva de lo necesario para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. La Administración de los Estados Unidos es libre de escoger una medida correctiva que prevenga el daño grave y facilite el reajuste, a condición de que la misma se aplique sólo en la medida necesaria para alcanzar ese objetivo. Por consiguiente, suponiendo que se han reunido las condiciones apropiadas, la aplicación de una medida de salvaguardia menos restrictiva del comercio que la propuesta por la mayoría de la USITC, pero que igualmente previniese el daño grave y facilitase el reajuste, habría sido compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del párrafo 1 del artículo 5.

70. Señor Presidente, Nueva Zelandia desea formular una última observación en relación con la medida efectivamente aplicada por los Estados Unidos. En su primera comunicación escrita, los Estados Unidos trataron de demostrar que habían elaborado una medida destinada a hacer frente a la amenaza de daño sólo en la medida necesaria para prevenir ese daño, refiriéndose a un "modelo económico" que habían elaborado.[56] Nunca se comunicó a Nueva Zelandia información sobre dicho

[55] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 177.

[56] Párrafo 216.

modelo económico. Ello impide, por ende, a los Estados Unidos que se basen en ese supuesto modelo para justificar su medida.

Argumentos adicionales

71. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia señaló que los Estados Unidos no habían publicado sus constataciones y conclusiones sobre la necesidad de la medida de salvaguardia escogida, en contradicción con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[57] Nueva Zelandia reafirma esos argumentos. Análogamente, Nueva Zelandia reafirma su argumento de que la exclusión por los Estados Unidos de algunos países de la aplicación de su medida de salvaguardia constituye una violación de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo I del GATT.[58] Nueva Zelandia no se explayará sobre estas cuestiones en la presente declaración, pero proporcionará detalles adicionales en su comunicación escrita final.

72. No obstante, Nueva Zelandia desea hacer una observación adicional. Durante las consultas celebradas de conformidad con el artículo 4 del ESD, se preguntó a los Estados Unidos si había realizado algún análisis adicional después del informe de la USITC que constituyera la base de la determinación final del Presidente. En sus respuestas, los Estados Unidos afirmaron lo siguiente: "No existe nada que ustedes no tengan", y añadió más adelante: "Nada que no esté incluido en el informe de la USITC cuenta para nosotros".[59] Sobre la base de esa respuesta, Nueva Zelandia decidió no incluir un argumento sobre la infracción de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias hecha por los Estados Unidos en su primera comunicación escrita.

73. Sin embargo, en su primera comunicación escrita, los Estados Unidos se refirieron a un modelo realizado por los Estados Unidos "para poner a prueba diversas combinaciones de aranceles dentro y fuera de contingente y encontrar la combinación de variables que mejor atendiese al daño sin que su alcance fuese más allá de lo necesario".[60] No cabe duda de que si el modelo fue realizado después de haber sido presentado el informe de la USITC, no era correcta la respuesta proporcionada a Nueva Zelandia en las consultas.

74. En tales circunstancias, Nueva Zelandia no puede sino concluir que los Estados Unidos no revelaron al Comité de Salvaguardias "toda la información pertinente", de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, lo cual constituye un incumplimiento por los Estados Unidos de las obligaciones que les corresponden en virtud de esa disposición.

Conclusión

75. Señor Presidente, con esto queda concluida la declaración oral de Nueva Zelandia. Proporcionaremos detalles adicionales en nuestra comunicación de réplica y estamos a la disposición para responder a cualquier pregunta que el Grupo Especial estime oportuno plantear.

---

[57] Párrafos 7.110 y 7.111.

[58] Párrafos 7.112 a 7.114.

[59] Consultas en el marco del ESD entre los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia, celebradas en Ginebra, 26 de agosto de 1999 (sesión de la tarde).

[60] Párrafo 216.

ANEXO 2-6

RESPUESTA ORAL DE NUEVA ZELANDIA A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS EN RELACIÓN CON LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13

(26 de mayo de 2000)

Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, ayer los Estados Unidos formularon algunas observaciones acerca del Anexo NZ13, adjunto a la Declaración oral de Nueva Zelandia. Querría hacer algunas puntualizaciones como respuesta.

1. Nueva Zelandia desea señalar que, de conformidad con el párrafo 14 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial, un Miembro puede depositar material de apoyo hasta que concluya la primera reunión sustantiva. Al adjuntar ese anexo, Nueva Zelandia estaba simplemente valiéndose de ese derecho.

2. El anexo de Nueva Zelandia se preparó en respuesta a la afirmación hecha por los Estados Unidos en el párrafo 130 de su Primera comunicación, según la cual la USITC "efectuó el análisis adecuado en su determinación de que las importaciones de carne de cordero habían aumentado en tal cantidad que causaban una amenaza de daño grave". Nueva Zelandia no ha podido descubrir qué análisis llevó a cabo la USITC para llegar a esa conclusión.

3. Con arreglo a los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC estaba obligada por el párrafo 2 b) del artículo 4 a demostrar la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. Como ha alegado Nueva Zelandia, esta relación de causalidad debe demostrarse, no suponerse.

4. En *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación consideró que cualquier conclusión a la que llegue la autoridad competente debe basarse en un análisis razonado. Con el fin de determinar si un análisis económico podría proporcionar la base para una conclusión razonada sobre la relación entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, Nueva Zelandia encargó el estudio que recoge el anexo.

5. Nueva Zelandia no adjuntó el estudio a su Declaración para invitar al Grupo Especial a que realizara un examen *de novo*. Nueva Zelandia proporciona este estudio a modo de ilustración o ejemplo de un análisis razonado de la cuestión que la USITC tenía ante sí. Demuestra que la cuestión que la USITC tenía que examinar podía tratarse mediante un análisis razonado y no meramente en forma intuitiva.

6. La información en la que se basa el estudio se ha extraído de fuentes primarias de datos citadas en el informe de la USITC. Por lo tanto, se trata de información a disposición del personal de la USITC. Toda esa información se halla disponible en disquete y puede facilitarse al Grupo Especial y a las partes.

7. Los Estados Unidos expresan preocupación por las limitaciones de su capacidad de presentar material adecuado para responder a las alegaciones. Una vez más, podríamos remitir a los Estados Unidos al párrafo 14 del procedimiento de trabajo. Los Estados Unidos están plenamente legitimados para presentar junto con su comunicación final cualquier material que estimen oportuno en apoyo de su réplica.

ANEXO 2-7

DECLARACIÓN FINAL DE NUEVA ZELANDIA

(26 de mayo de 2000)

Señor Presidente, miembros del Grupo Especial:

1. En mi declaración final, quisiera recapitular brevemente lo que Nueva Zelandia considera la esencia de este caso. Como lo declaró usted ayer por la mañana en el contexto del debate sobre las solicitudes preliminares, Sr. Presidente, la cuestión principal en el presente caso es si los Estados Unidos han cumplido sus obligaciones contraídas en el marco de la OMC al imponer su medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero.

2. Ayer, en su declaración, los Estados Unidos expusieron con cierto detalle su parecer según el cual el Acuerdo sobre Salvaguardias constituye un elemento fundamental del sistema multilateral de comercio que ha existido durante más de 50 años. Manifestaron que los Miembros deben ser capaces de adoptar una medida temporal para prevenir o reparar un daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional en situaciones de urgencia.

3. Nueva Zelandia comparte plenamente esa opinión. Sin embargo, al ejercer sus derechos a imponer medidas de salvaguardia, los Miembros deben tener presente asimismo los derechos de otros Miembros. En el Acuerdo sobre Salvaguardias se procura establecer normas para mantener el equilibrio de derechos entre los Miembros que imponen medidas de salvaguardia y los Miembros a quienes se imponen dichas medidas. Se establecen claramente prescripciones que los Miembros *deben* respetar al imponer cualquier medida de salvaguardia. Por lo tanto, la cuestión principal en el presente caso es simplemente si los Estados Unidos han cumplido con esas prescripciones al imponer esta medida de salvaguardia.

4. Ayer, los Estados Unidos volvieron a describir lo que, según alegan, hizo la USITC. Quisiera formular dos observaciones al respecto. La primera es que, al igual que en su primera comunicación escrita, en la declaración oral de los Estados Unidos se han atribuido a la USITC conclusiones y análisis que no es posible encontrar en el informe de la USITC.

5. En segundo lugar, a pesar de que los Estados Unidos siguieron *afirmando* en su declaración oral que habían cumplido con todas las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, una vez más no hicieron ningún esfuerzo por demostrar *cómo* sus medidas cumplen con esas prescripciones.

6. Como dije en mi declaración de ayer, y como Nueva Zelandia ya había dejado en claro en su primera comunicación escrita, un análisis minucioso del informe de la USITC demuestra que, de hecho, los Estados Unidos no cumplieron sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos no han replicado a los argumentos de Nueva Zelandia relativos a las cuestiones muy importantes de la evolución imprevista de las circunstancias, la rama de producción nacional, la amenaza de daño grave, la relación de causalidad y la necesidad de la medida impuesta, como tampoco a los relativos a otros asuntos, ni en su primera comunicación escrita ni en su declaración de ayer.

ANEXO 2-8

RESPUESTAS DE NUEVA ZELANDIA A LAS PREGUNTAS
DEL GRUPO ESPECIAL

(22 de junio de 2000)

¿Se cumplió la disposición del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias"?

1. Al parecer alegan ustedes (citando los informes del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*) que, como las circunstancias posteriores a la negociación de una concesión comercial podrían haber sido previstas, no había fundamento para aplicar la medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos. ¿Cómo podría jamás un Miembro que ha aplicado una medida probar que no pudo haber previsto o no previó una circunstancia dada, ocurrida después de la negociación de una concesión?

Respuesta 1

Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos no podían adoptar la medida aplicada a las importaciones de carne de cordero a menos que dicha medida se aplicase como respuesta a circunstancias posteriores a sus obligaciones contraídas en el marco del GATT de 1994, que fueran inesperadas o imprevistas.[1]

No es menester que un Miembro pruebe que en un caso particular no ha podido prever o no ha previsto una circunstancia dada, ocurrida después de que contrajo obligaciones en virtud del GATT de 1994. No es necesario que las circunstancias sean "imprevisibles" o "que no pueden ser previstas o anticipadas".[2] En cambio, el Miembro está obligado a demostrar objetivamente, como cuestión de hecho, la existencia de circunstancias o acontecimientos que fueron imprevistos o inesperados en el momento en que se contrajeron obligaciones en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias. Son las circunstancias que dieron lugar al aumento de las importaciones las que deben ser imprevistas o inesperadas, y se deben demostrar.

La demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" supondría un examen objetivo, a cargo de las autoridades competentes, de los hechos, acontecimientos y circunstancias que llevaron a que un producto se importase con tal aumento y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional, así como el examen de si esos hechos, acontecimientos y circunstancias tuvieron un carácter inesperado, de modo tal que un Miembro no podía haberlos previsto en el momento en que contrajo la obligación comercial.

[1] El Órgano de Apelación ha observado que se debe demostrar como cuestión de hecho que un Miembro importador ha contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias (*Argentina - Calzado*, párrafo 91, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84). La evolución imprevista de las circunstancias debe ser posterior al hecho de *contraer obligaciones* en virtud del GATT de 1994 y no posterior a la *negociación de una concesión*.

[2] *Argentina - Calzado*, párrafo 91; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

Según las circunstancias de cada caso particular, un Miembro podría demostrar la existencia de tales circunstancias imprevistas o inesperadas cuando, por ejemplo, se ha producido una desviación del comercio del producto como resultado del hundimiento de otro mercado, o una reevaluación monetaria en gran escala que alentó las importaciones hacia un determinado país porque resultaban comparativamente más baratas. Lo esencial es que se realice un examen objetivo de las circunstancias que dan lugar a la importación del producto en cuestión y una demostración de la existencia de tales circunstancias imprevistas o inesperadas.

2. Al parecer alegan ustedes que la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX es un "requisito previo" (Nueva Zelandia) o un "requisito legal" (Australia). El Órgano de Apelación declaró expresamente en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* que la "evolución imprevista de las circunstancias" no es una "condición independiente" para la aplicación de una medida de salvaguardia, sino que constituye una "circunstancia" cuya existencia "se debe demostrar como cuestión de hecho". Al alegar que se trata de un "requisito previo" o un "requisito legal", ¿no alegan ustedes en realidad que la "evolución imprevista de las circunstancias" constituye una "condición"? ¿Cómo definirían ustedes la diferencia, si existiese, entre una "condición legal" y una "circunstancia fáctica"?

Respuesta 2

El razonamiento del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, en relación con la "evolución imprevista de las circunstancias" se basa en el sentido corriente del apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de que "cualquier medida de salvaguardia *debe ser conforme* con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias".[3] Además, el Órgano de Apelación sugirió que el artículo XIX no sólo sigue en vigor y surte plenos efectos, sino que "establece ciertos requisitos previos para la imposición de medidas de salvaguardia".[4]

El Órgano de Apelación expresó además que no consideraba que la primera frase del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX estableciera "condiciones independientes" para la aplicación de una medida de salvaguardia, adicionales a las establecidas en la segunda frase de ese párrafo. En cambio, describe "circunstancias" cuya concurrencia "debe demostrarse de hecho" para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con el artículo XIX.[5] Se desprende claramente de lo resuelto por el Órgano de Apelación que tales circunstancias se *deben* demostrar como una cuestión de hecho. Si no se han demostrado, la medida de salvaguardia no puede aplicarse de forma compatible con el artículo XIX. Por tanto, constituye un requisito previo o un requisito legal el que la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" se demuestre a fin de que la medida de salvaguardia se pueda aplicar de forma compatible con el artículo XIX. Así lo sostuvo el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos*, en el que *revocó* expresamente la conclusión del Grupo Especial en ese caso, de que el artículo XIX del GATT no contenía un "requisito".[6]

[3] *Argentina - Calzado*, párrafo 83; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 77.

[4] *Argentina - Calzado*, párrafo 83.

[5] *Argentina - Calzado*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

[6] Párrafo 90.

El Órgano de Apelación trazó correctamente una distinción entre una condición independiente y una circunstancia fáctica que se debe demostrar. Una condición independiente es una disposición que debe cumplirse para que una medida determinada sea legalmente válida. Una circunstancia fáctica es la demostración de tal circunstancia, exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Tanto las condiciones independientes como la demostración de la circunstancia fáctica de la evolución imprevista de las circunstancias constituyen requisitos legales. Cabe preguntarse si una medida de salvaguardia se puede aplicar si no se ha demostrado la "evolución imprevista de las circunstancias". La respuesta a esta pregunta es claramente negativa. Por consiguiente, la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" se debe *demostrar* para que la medida de salvaguardia se pueda aplicar de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como Nueva Zelandia señaló en su primera comunicación escrita y su declaración oral, en este caso la USITC no demostró la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".[7]

3. Parecen ustedes también alegar que debe haber una "constatación" expresa de la "evolución imprevista de las circunstancias", manifestada de forma explícita, en un informe relativo a una investigación. Si ésta es su posición, ¿en qué disposición del tratado basan ustedes esta afirmación, teniendo en cuenta particularmente la cita precedente del Órgano de Apelación? Si la "existencia" de la "evolución imprevista de las circunstancias" se puede discernir en el informe de la autoridad competente, aunque no se utilicen en el informe estos términos precisos, ¿por qué no se cumpliría este elemento del artículo XIX?

Respuesta 3

Nueva Zelandia alega, que de conformidad con lo decidido por el Órgano de Apelación, la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" debe demostrarse como cuestión de hecho para que una medida de salvaguardia se pueda aplicar de forma compatible con el GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Que las autoridades competentes deben demostrar la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" se desprende claramente de la decisión adoptada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.[8] Además, el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se enuncien sus constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El requisito relativo a la evolución imprevista de las circunstancias es una "cuestión pertinente de hecho y de derecho". Por lo tanto, para cumplir las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y para actuar de conformidad con lo resuelto por el Órgano de Apelación, las autoridades competentes deben demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" y deben enunciar las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre la "evolución imprevista de las circunstancias".

4. Al parecer, centran ustedes sus argumentos relativos a la evolución imprevista de las circunstancias en la afirmación de que el aumento de las importaciones, en sí mismo, debe ser el resultado de una "evolución imprevista de las circunstancias" y a su vez debe causar o amenazar causar un daño grave, para que una medida de salvaguardia sea admisible. Sin embargo, el texto pertinente del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 parece ser más

[7] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.29 y 7.31, y declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 17.

[8] Párrafo 98. El Órgano de Apelación expresó que en ese caso no era necesario pronunciarse sobre "si la investigación [de] las autoridades argentinas había demostrado" la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

amplio, ya que se refiere a las importaciones que "han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales" que resultan en parte de la evolución imprevista de las circunstancias. El Órgano de Apelación, en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, también hizo referencia al "aumento de las importaciones" y a la expresión "en condiciones tales" en su examen de la evolución imprevista de las circunstancias. Por lo tanto, el texto del párrafo 1 del artículo XIX podría significar que, en un caso dado, la "evolución imprevista de las circunstancias" se refiere a las "condiciones" en las que el aumento de las importaciones compite en el mercado del país importador, y no únicamente a su cantidad. En tal caso, esta modificación "imprevista" de las condiciones de la competencia (más que algún otro factor imprevisto que ocasiona un aumento de las importaciones) podría ser la razón de que el aumento de las importaciones cause o amenace causar un daño grave. Sírvanse formular sus observaciones.

Respuesta 4

El apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 establece en su parte pertinente lo siguiente:

> "Si, 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, las importaciones de un producto en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, [...]."

El Órgano de Apelación, en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, consideró que la primera cláusula del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias", es una frase que depende gramaticalmente de la expresión "las importaciones [...] han aumentado" de la segunda parte de ese párrafo.[9] El Órgano de Apelación también dijo explícitamente que las circunstancias *cuya consecuencia sea* que las importaciones de un producto aumenten en tal cantidad y se realicen en condiciones tales, deben haber sido "inesperadas".[10] La utilización de la conjunción "y" significa que el aumento de cantidad de las importaciones *y* las condiciones en las que se realizan deben "resultar" de algo inesperado. Por lo tanto, para mantener la compatibilidad con los criterios del Órgano de Apelación y el sentido corriente de la expresión, la evolución imprevista de las circunstancias debe guardar relación con la importación del producto en términos de cantidad *y* en lo relativo a las condiciones, y debe tratarse de acontecimientos o circunstancias inesperados que dan lugar a esas importaciones.

Existe una progresión lógica de acontecimientos, desde la evolución imprevista de las circunstancias hasta la importación del producto en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional. Ni el aumento de las importaciones ni las condiciones en que éstas se realizan pueden por sí mismos constituir una evolución imprevista de las circunstancias, en el sentido del artículo XIX, ya que el aumento de las importaciones y las condiciones en que éstas se realizan deben ser el *resultado* de una evolución imprevista de las circunstancias. El acortar la progresión de este modo, desde la evolución imprevista de las circunstancias hasta el daño grave causado a la rama de producción nacional significaría dejar de lado las opiniones del Órgano de Apelación, de que existe una *conexión lógica* entre las circunstancias descritas en la primera cláusula (evolución imprevista de las circunstancias) y las condiciones

[9] *Argentina - Calzado*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

[10] *Argentina - Calzado*, párrafo 91; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

enunciadas en la segunda.[11] Esto también significaría excluir en la práctica la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" del artículo XIX del GATT de 1994. Ello sería incompatible con la declaración del Órgano de Apelación, en el sentido de que "el intérprete de un tratado debe interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado de un modo tal que dé sentido a *todas ellas* de manera armoniosa.[12]

¿Es la definición de "rama de producción nacional" utilizada en la investigación llevada a cabo por la USITC compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

5. La USITC observó la existencia de cierta integración vertical y propiedad común entre las empresas que realizaban actividades en los segmentos de cría, engorde, matadero y despiece de la rama de producción. Australia y Nueva Zelandia no impugnan ese hecho en sí mismo, pero alegan que existen pocos ejemplos de este tipo en la rama de producción estadounidense. En la práctica del sistema de solución de diferencias de la OMC (por ejemplo, en el asunto *CE - Bananos III*), se ha considerado que las empresas integradas verticalmente son posibles proveedores de servicios de distribución similares. Por la misma razón, toda empresa dedicada a la cría o el engorde de corderos vivos podría al mismo tiempo, real o potencialmente, dedicarse a actividades de matadero o despiece. ¿Sobre qué base se podría excluir a estos posibles productores de carne de cordero de la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores?

Respuesta 5

Nueva Zelandia cuestiona la alegación de los Estados Unidos, de que "existe una gran integración entre las empresas que intervienen en las distintas fases de esa línea de producción continua".[13] Nueva Zelandia considera que esto no es compatible con las pruebas que tuvo ante sí la USITC ni con el informe de la USITC.

En el informe de la USITC se ofrecen ejemplos de algunas empresas identificadas como establecimientos de engorde que eran también establecimientos de cría[14], y de algunas empresas identificadas como mataderos, que también elaboraban cortes de carne de cordero.[15] Por lo tanto, la mayor parte de la integración constatada efectivamente por la USITC se realizaba entre establecimientos de cría y de engorde, por una parte, y mataderos y plantas de despiece, por la otra; es decir, que la integración se realizaba entre los productores de corderos vivos, por una parte, y entre los productores de carne de cordero, por la otra.

La USITC observó también en su informe que algunos criadores se dedicaban a actividades de engorde y sacrificio de corderos.[16] Esto no resulta en absoluto sorprendente. Entre los 74.000 criadores de corderos de los Estados Unidos, muchos de los cuales, según constató la USITC,

[11] *Argentina - Calzado*, párrafo 92; *Corea - Productos lácteos*, párrafo 85.

[12] *Argentina - Calzado*, párrafo 81.

[13] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 69.

[14] Informe de la USITC, II-13.

[15] Informe de la USITC, II-15.

[16] Informe de la USITC, I-13 y I-14.

eran agricultores aficionados o a tiempo parcial que criaban unos pocos animales[17], no sería inusual que algunos de ellos engordaran y sacrificaran animales para su propio uso. Sin embargo, el informe de la USITC no contiene prueba alguna de empresas que criasen animales vivos y también se dedicasen al sacrificio de animales.

El único ejemplo que ofrece la USITC de integración vertical y propiedad común entre empresas es el caso de la trashumancia, o sea el de quien se dedica al sacrificio doméstico de corderos y también realiza actividades de despiece y de engorde.[18] El sector de la trashumancia se opuso activamente a la petición presentada ante la USITC. Teniendo en cuenta el número total de productores de la rama de producción estadounidense, esa integración vertical es claramente una rareza. Esto no coincide con las alegaciones de los Estados Unidos acerca de una "gran integración" ni de que "la rama de producción está tan integrada que no es posible centrarse en un solo sector del proceso de producción".[19]

Incluso si el Grupo Especial aceptase la alegación de los Estados Unidos relativa a la integración vertical, el asunto *Bananos III* no quita importancia al argumento de Nueva Zelandia de que sólo los establecimientos de mataderos y de despiece son "productores de productos similares o directamente competidores", según lo exigido por el Acuerdo sobre Salvaguardias. En aquel asunto, el Grupo Especial constató que cuando los distribuidores de servicios forman parte de empresas integradas verticalmente y prestan servicios a esas empresas, los distribuidores tienen *capacidad* y *oportunidad* para actuar también en el mercado de distribución de servicios similares a terceros.[20] Aplicado a los productores de mercancías, esto significa simplemente que el productor de una materia prima que forma parte de una empresa integrada verticalmente que también produce un producto final, y a la que el productor provee de productos sin elaborar, tiene la capacidad y la oportunidad de actuar también en el mercado para suministrar ese producto sin elaborar a terceros.

La rama de producción nacional pertinente, a los fines de una investigación en materia de salvaguardia, abarca sólo a los productores *reales* de los productos similares o directamente competidores, y no a posibles productores futuros de esos productos. En consecuencia, Nueva Zelandia estima que los establecimientos de cría y de engorde deben excluirse de la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores, ya que no son productores efectivos de carne de cordero.

6. Supongamos una situación de mercado en la que virtualmente todo el valor del producto final se añade mediante materias primas y productos intermedios y en la que el segmento de la rama de producción que elabora el producto final está muy concentrado y tiene el poder de mercado de "trasladar hacia atrás" virtualmente todo el daño causado por las importaciones de los productos finales similares o directamente competidores, a los productores de esas materias primas o productos intermedios. En tal situación, ¿por qué no se debería incluir a todos esos productores en la rama de producción nacional? En su opinión, en ausencia de un daño grave experimentado por la rama de producción nacional que produce el producto final debido al efecto de "traslado hacia atrás", ¿sería simplemente imposible en la práctica imponer medidas

[17] Informe de la USITC, II-12.

[18] Informe de la USITC, I-14.

[19] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73.

[20] *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/R, 22 de mayo de 1997, párrafo 7.320.

de salvaguardia a los productos finales similares o directamente competidores de origen extranjero? ¿De qué modo trataría Australia o Nueva Zelandia esa situación en el marco de sus procedimientos nacionales en materia de salvaguardias? Sírvanse explicarlo detalladamente.

Respuesta 6

El apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define expresamente la rama de producción nacional pertinente a los fines de una investigación en materia de salvaguardia como "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores". En consecuencia, la determinación de lo que constituye la rama de producción nacional a los fines de una investigación en materia de salvaguardia se tiene que basar en la determinación de si la rama de producción produce un "producto" que sea "similar o directamente competidor" del producto importado. Toda ampliación de la definición que incluya a los productores de materias primas y de productos intermedios, así como a los productores del producto "similar o directamente competidor" exigiría una nueva redacción de las claras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, ello equivaldría a sustituir lo estipulado realmente en el Acuerdo sobre Salvaguardias por la concepción de equidad que tenga un estado Miembro.[21]

En consecuencia, si los productores de un producto final son los únicos productores del "producto similar o directamente competidor", debe existir un daño grave para *esos* productores, causado por el aumento de las importaciones, a fin de justificar una medida de salvaguardia. Si esos productores del producto final no pueden demostrar que han experimentado un daño grave, no cabe aplicar ninguna medida de salvaguardia. Si el único daño grave que puede demostrarse es el experimentado por los productores de otros productos utilizados en el proceso de producción, y no por los productores del producto final, no existe entonces un daño grave que reúna los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.

De conformidad con los procedimientos internos de Nueva Zelandia aplicables a las medidas de salvaguardia, sólo puede imponerse una medida de salvaguardia cuando se constata la existencia de un daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de producción que produce productos similares y directamente competidores. Además, para determinar los productos similares y directamente competidores, las autoridades de Nueva Zelandia adoptan un enfoque que analiza la competencia, examinando si existe una competencia directa entre los productos en un mercado determinado. El procedimiento de Nueva Zelandia no permite que se tome en cuenta ningún efecto de "traslado hacia atrás", a los productores de otros productos utilizados en el proceso de producción. A lo largo de los años, diversos productores primarios de Nueva Zelandia han presentado solicitudes en el contexto de la adopción de medidas comerciales correctivas, relativas al daño presuntamente experimentado a causa de las importaciones de productos elaborados. Estas solicitudes fueron regularmente desestimadas debido a que los productores primarios no son productores de productos similares al producto elaborado importado.[22] Por ejemplo, en el caso de una reciente solicitud de que las autoridades de Nueva Zelandia iniciaran una investigación en materia de salvaguardia sobre las importaciones de carne de porcino, se consideró que los criadores de ganado porcino no formaban parte de la rama de producción nacional que producía la carne de porcino. Se solicitó a los reclamantes que volvieran a presentar su solicitud de investigación, en nombre de una rama de producción definida de manera más limitada.

[21] Grupo Especial sobre la definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas, adoptado el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39/507, párrafo 3.19.

[22] Por ejemplo, las reclamaciones en materia de dumping de productores de tomates, albaricoques y uvas, en relación con los tomates y albaricoques enlatados y el vino a granel.

¿Ha demostrado la USITC que existió una "amenaza de daño grave" debida al "aumento de las importaciones"?

7. ¿Podrían ustedes determinar cómo se debería llevar a cabo un análisis prospectivo de los factores de daño a fin de evaluar la existencia de una "amenaza de daño grave"? ¿En qué condiciones considerarían ustedes que las proyecciones de la evolución de los factores de daño en el futuro próximo son una base suficiente para un análisis de la amenaza de daño? ¿Cuáles son, a su juicio, los defectos del método empleado por los Estados Unidos para formular tales proyecciones en este caso? ¿Considerarían ustedes que determinados factores de daño son más importantes que otros para el análisis de la "amenaza"? En caso afirmativo, ¿cuáles son? ¿De qué modo tal análisis "prospectivo" sobre acontecimientos futuros en los diversos factores de daño serían otra cosa que "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas"?

Respuesta 7

El Acuerdo sobre Salvaguardias define la "amenaza de daño grave" como la "clara inminencia" de un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional, y se trata de una determinación que "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Toda determinación de la amenaza de daño debe estar respaldada por pruebas concretas y un análisis adecuado.[23] A fin de determinar la "clara inminencia" de un acontecimiento o su pronta aparición, debe existir una evaluación objetiva de lo que resulta probable que suceda en el futuro. Esa evaluación debe basarse en hechos y debe examinar las tendencias probables de los factores que guardan relación con la situación de la rama de producción nacional. Existen varios métodos para llevar a cabo tal análisis prospectivo o un análisis de los acontecimientos futuros. Nueva Zelandia no sugiere que se deba adoptar un método determinado. Sin embargo, debe existir un análisis basado en las pruebas fácticas pertinentes y que examine la probable situación futura de la rama de producción nacional en lo que respecta a los factores de daño pertinentes. Al examinar la probable situación futura de la rama de producción, no basta con examinar meramente un aumento proyectado de las importaciones. Lo que se debe demostrar es la amenaza de *daño grave* y no la amenaza de un *aumento de las importaciones*. Para evaluar de qué manera pueden evolucionar en un futuro los factores de daño, las autoridades competentes de Nueva Zelandia examinarían las tendencias de la oferta y la demanda del producto en el mercado nacional. Examinarían las pruebas fácticas acerca de la situación de la rama de producción nacional en el pasado y extrapolarían el modo en que probablemente evolucionaría en el futuro. Prestarían especial atención a las tendencias de los precios de los productos nacionales e importados y, basándose en estas tendencias del pasado y en cualquier otra prueba relativa a los precios de contratos a término, analizaría de qué modo evolucionarían probablemente los precios en el futuro. Su análisis de las tendencias se basaría en datos relativos, al menos, a los últimos tres años. Las autoridades competentes de Nueva Zelandia consideran que esto reviste especial importancia en el caso de un producto agropecuario o de temporada debido a las fluctuaciones estacionales que se producen en tales mercados. En estos casos, un análisis de las tendencias de los precios basado únicamente en la información correspondiente a una temporada no serviría de base para realizar una determinación objetiva basada "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

A fin de determinar si existió una amenaza de daño grave, no basta con examinar simplemente, como han hecho los Estados Unidos, si existen proyecciones de que las importaciones aumenten en el futuro y después suponer que esto afectará negativamente a la situación de la rama de producción nacional. Esto es lo mismo que constatar una amenaza de daño grave basándose en la

[23] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.285.

amenaza del aumento de las importaciones, enfoque que fue rechazado por el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado*.[24]

8. Sírvanse aclarar el argumento que figura en el párrafo 13 de la declaración oral de Nueva Zelandia y el párrafo 37 de la declaración oral de Australia (y los argumentos similares contenidos en sus primeras comunicaciones escritas). En particular, parecen ustedes alegar que la rama de producción estadounidense se encuentra en una fase de debilitamiento a largo plazo debido a la reducción del consumo, ya que la demanda de carne de cordero ha disminuido como consecuencia de la modificación del gusto de los consumidores (es decir, que la oferta estadounidense era considerablemente superior a la demanda) y que la razón del aumento de las importaciones fue que cubrían una demanda que no estaba siendo cubierta por la oferta nacional (es decir, que la oferta estadounidense era considerablemente inferior a la demanda). ¿Es ésta una interpretación correcta de su argumento? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 8

El debilitamiento a largo plazo de las ramas de producción de corderos vivos y de carne de cordero de los Estados Unidos se debe a una combinación de factores relativos a la demanda y la oferta nacionales. En cualquier período dado, los factores relativos a la oferta o a la demanda ejercen una influencia predominante. Desde mediados del decenio de 1970 y hasta 1993 se registró una considerable reducción del precio real del cordero, lo que indica que durante ese período la oferta estadounidense superó a la demanda. Lo más probable es que este resultado se debiera a la disminución de la competitividad de los precios con respecto a otras carnes, junto con una modificación general de las preferencias de los consumidores, que perjudicó a las carnes rojas. La reducción del precio real del cordero en este período aumentó la importancia de las subvenciones concedidas a los criadores de corderos vivos en virtud de la Ley de la Lana.

Entre 1993 y 1997 el consumo de carne de cordero se redujo aún más. No obstante, al mismo tiempo el precio real de la carne de cordero y de los corderos vivos aumentó considerablemente. Esto indica claramente que la demanda fue superior a la oferta durante este período, ya que los compradores estaban dispuestos a pagar un precio más alto por un producto cuya oferta había disminuido. En estas circunstancias, la reducción de la producción creó una demanda latente, es decir, una demanda de los consumidores que normalmente se habría cubierto si no fuera por la escasez de la oferta. El considerable descenso de la producción nacional que se registró en este período fue muy probablemente una respuesta a la supresión de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana, ya que los precios del cordero habían aumentado. La escasez de oferta, que se reflejó en el aumento de los precios, estimuló un incremento de las importaciones. En 1997, las importaciones habían aumentado un 47,5 por ciento con respecto a los niveles de 1993, a pesar de que los precios de los corderos vivos y de la carne de cordero eran considerablemente más altos en términos reales que los de 1993.[25]

En el período considerado de 1998, las importaciones aumentaron aún un 19,5 por ciento. Todo este incremento de las importaciones correspondió a un aumento del consumo de la carne de cordero.[26] En otros términos, había una demanda latente en el mercado de los Estados Unidos, que

[24] Informe del Grupo Especial en *Argentina - Calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.284.

[25] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, gráfico 2, página 14 y gráfico 5, página 61 (ambas de la versión inglesa).

[26] Informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

absorbió el aumento de las importaciones y también el incremento de los envíos nacionales en el período considerado de 1998.[27] Los precios de los corderos disminuyeron en 1998 en comparación con los de 1997, pero esto fue muy probablemente una respuesta a la disminución de los precios de las carnes competidoras, en particular la carne de porcino, que se registró en el mismo período.

9. ¿Qué datos concretos del informe de la USITC demuestran que los efectos de la eliminación de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana no habían terminado en 1996?

Respuesta 9

En la página I-24 de su informe, la USITC expresó: "Consideramos también que no es realista llegar a la conclusión de que los efectos de la eliminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana habían desaparecido completamente en 1997". No hay ninguna explicación de cómo llegó la USITC a esta conclusión.

Los pagos de subvenciones previstos en la Ley de la Lana a los productores de corderos vivos alcanzaron un total de 125 millones de dólares EE.UU., y de 69 millones en 1994.[28] El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos estimó que los productores de lana habrían recibido otros 60 millones de dólares si la eliminación gradual de las subvenciones a la lana no se hubiera llevado a cabo.[29] La proporción del total de los ingresos netos por ventas correspondiente a la lana y las subvenciones a la lana recibidas por los agricultores descendió del 25,4 por ciento en 1993 al 21,1 por ciento en 1995 y al 12,2 por ciento en 1996. Se redujo aún más hasta llegar al 5,5 por ciento en el período considerado de 1998.[30] Como la Ley de la Lana ha otorgado subvenciones durante 40 años, y dado que los últimos pagos no se eliminaron hasta 1996, no es realista llegar a la conclusión de que una rama de producción estaría en condiciones de reajustarse en un breve período de tiempo a una reducción del 20 por ciento de sus ingresos.

Esto se ve corroborado por el informe de la USITC y las deliberaciones de los miembros de la Comisión sobre las medidas correctivas, cuando constataron que la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana representaba un cambio *significativo* en las condiciones del mercado en que debía operar la rama de producción nacional.[31] Los miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que, como resultado de este cambio, la rama de producción nacional que producía corderos vivos tendría que seguir reajustándose *en el futuro* a un mercado nacional sin las subvenciones de la Ley de la Lana.[32]

[27] Los envíos nacionales aumentaron ligeramente en el período considerado de 1998: informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

[28] Informe de la USITC, II-78, cuadro 45.

[29] Informe de la USITC, II-78.

[30] Informe de la USITC, II-26, cuadro 12.

[31] Informe de la USITC, I-30.

[32] Informe de la USITC, I-32.

10. Los Estados Unidos han alegado que incluso si la definición de la rama de producción nacional abarcara únicamente a los mataderos, los mataderos/plantas de despiece y las plantas de despiece, la investigación hubiera dado lugar a una determinación de que la medida de salvaguardia era necesaria para prevenir una "amenaza de daño grave" y para facilitar el reajuste. ¿Basándose en qué elementos concretos del informe de la USITC consideran ustedes que esta alegación carece de fundamento?

Respuesta 10

En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se precisan los factores que la autoridad investigadora debe examinar para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional, tales como, aparte de las importaciones, los cambios en el nivel de las ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

La USITC constató que la producción de los mataderos tuvo fluctuaciones durante el período, mientras que la producción de las plantas de despiece registró una tendencia al alza.[33] Más concretamente, la producción de los mataderos fue en 1997 un 11,5 por ciento más elevada que la de 1995.[34] La producción de carne de cordero disminuyó un 2 por ciento en el período considerado de 1998.[35] Por lo tanto, tomando como base un año completo, en 1998 la producción seguía siendo considerablemente más elevada que en 1995.

En relación con la capacidad, el informe de la USITC constató que los mataderos más importantes de los Estados Unidos habían aumentado su capacidad en el período transcurrido entre 1995 y el período considerado de 1998.[36] En particular, la capacidad se incrementó un 15 por ciento entre 1995 y 1997 y posteriormente aumentó un 14 por ciento en el período considerado de 1998. Esto siguió a una reducción de la capacidad entre 1993 y 1995. Esta expansión sugiere que las empresas en cuestión eran rentables. Esto no resulta compatible con la aseveración de que la rama de producción hacía frente a una amenaza de daño grave.

Como la producción de 1998 aún era considerablemente más alta que la de 1995, la reducción de la utilización de la capacidad en los mataderos, señalada por la USITC[37], debió haberse debido únicamente a la expansión de la capacidad. Esto ocurría probablemente en las empresas más importantes, que procuraban aumentar su participación en el mercado de los mataderos de carne de cordero, que se estaba contrayendo.

En relación con la rentabilidad, la USITC declaró que había una reducción significativa del valor de las ventas netas y de los ingresos de explotación de los mataderos y las plantas de despiece.[38] Los Estados Unidos no han dado a conocer ninguna otra información sobre la situación financiera de los mataderos, mataderos/plantas de despiece y plantas de despiece. No obstante, parecería claro que,

[33] Informe de la USITC, I-18, nota 78.

[34] Informe de la USITC, II-22, cuadro 8.

[35] Informe de la USITC, II-21.

[36] Informe de la USITC, II-22, cuadro 8.

[37] Informe de la USITC, I-20.

[38] Informe de la USITC, I-19.

dado el aumento de la capacidad llevado a cabo por las empresas de mataderos de los Estados Unidos, toda reducción de los ingresos de explotación no podía ser causada por las importaciones, sino más bien por las propias acciones de las empresas destinadas a ampliar la capacidad.

Las existencias de los mataderos disminuyeron en el período considerado de 1998, en comparación con el año anterior.[39] Esto parecería indicar un aumento de la capacidad de realizar ventas durante ese período. La única declaración con respecto al empleo, en relación con los mataderos, es que el empleo directo y otros costos de las operaciones de sacrificio de animales permanecieron relativamente constantes durante el período objeto de investigación.[40] En relación con la productividad, la USITC expresó que los datos relativos a los costos directos de mano de obra en los mataderos y plantas de despiece indicaban que la productividad se había mantenido relativamente constante durante el período objeto de investigación.[41] No se dio a conocer ninguna otra información. Por consiguiente, la información relativa a las existencias, el empleo y la productividad no respaldan la conclusión de que los mataderos y las plantas de despiece se veían amenazados por un daño grave.

La información específica relativa a las plantas de despiece es confidencial y no ha sido revelada. No obstante, el hecho de que la USITC disponga de datos financieros correspondientes sólo a una planta especializada en despiece[42] sugiere que la Comisión no ha tenido una base fiable para evaluar si las plantas de despiece hacían frente a una amenaza de daño grave.

De ello se desprende que en la información expuesta en el informe de la USITC no hay fundamento alguno para llegar a la conclusión de que había una clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de los mataderos, mataderos/plantas de despiece y plantas de despiece. En cambio, las pruebas contenidas en el informe de la USITC indicarían que no existía tal inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de los productores de carne de cordero.

11. ¿En qué declaración o declaraciones del informe de la USITC basan ustedes el argumento de que la USITC formuló una "constatación" de que no existía un daño grave?

Respuesta 11

En la página I-16 del informe de la USITC, la Comisión enunció los criterios legales según las cuales se debía determinar "si la rama de producción nacional sufre un daño grave *o bien* una amenaza de daño grave" (cursivas añadidas). Después constató que "la rama de producción nacional se ve amenazada por un daño grave que es claramente inminente".[43] Posteriormente, en sus conclusiones sobre la medida correctiva que se aplicaría, los miembros de la Comisión declararon que "han tenido en cuenta que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no experimenta un daño grave actual, sino que se ve amenazada por un daño grave".[44] En otra declaración similar, los miembros de la Comisión expresaron que "constatamos una amenaza de daño grave [...] diferente de

[39] Informe de la USITC, II-22.

[40] Informe de la USITC, II-27.

[41] Informe de la USITC, I-20.

[42] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.9.

[43] Informe de la USITC, I-16.

[44] Informe de la USITC, I-29.

un daño grave actual".[45] Basándose en estas declaraciones, Nueva Zelandia llega a la conclusión de que la USITC formuló una constatación de que no existía un daño grave.

12. ¿Cuál es el fundamento concreto y detallado en las pruebas del expediente, según lo establecido en el informe de la USITC, del argumento de Nueva Zelandia (párrafo 38 de la declaración oral) en el sentido de que el aumento de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998 no fue lo bastante "súbito" ni lo bastante "agudo" para ajustarse al criterio enunciado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*?

Respuesta 12

Para evaluar el carácter súbito y agudo del aumento de las importaciones resulta útil examinar la tasa de aumento de las importaciones en un año con respecto al año anterior. En el cuadro 5 del informe de la USITC[46] se muestra que las importaciones comenzaron a incrementarse en 1995, cuando aumentaron un 11,9 por ciento. Las importaciones subieron el 17,1 por ciento en 1996, el 19,2 por ciento en 1997 y el 19,5 por ciento en el período considerado de 1998. Por lo tanto, el aumento de las importaciones ya se había iniciado antes de 1997 y la tasa de aumento en 1997 y el período considerado de 1998 fue similar al registrado en 1996. Por otra parte, el aumento de las importaciones en el período considerado de 1998 correspondió plenamente al incremento del consumo registrado ese año.[47] Esto demuestra que las importaciones aumentan como respuesta a una ampliación de la demanda.

La participación en el mercado correspondiente a las importaciones es otro útil indicador de la importancia relativa de las importaciones en un mercado dado. En el cuadro del informe de la USITC[48], se indica que la participación de las importaciones en el mercado, en función de su cantidad, aumentó del 11,2 por ciento en 1993 al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998. De ese aumento de la participación en el mercado, el 45 por ciento se realizó entre 1993 y 1996, y el 55 por ciento de ese incremento se registró entre 1997 y el período considerado de 1998.

Por consiguiente, se desprende claramente de las pruebas que tuvo ante sí la USITC que el aumento de las importaciones registrado en 1997 y el período considerado de 1998, considerado aisladamente o como una parte del mercado total, no ha sido "súbito" ni "agudo" y por tanto no queda incluido en el ámbito de la declaración del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*.

¿Es la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones fue una "causa sustancial" de amenaza de daño grave compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

13. Tomamos nota de los argumentos de Nueva Zelandia: i) de que si hubiera tres causas iguales de amenaza de daño grave, una de las cuales fuera la de las importaciones, éstas serían "sólo una de las causas" de la amenaza de daño grave (párrafo 51 de la declaración oral de Nueva Zelandia), y ii) de que una determinación de que la amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones cuando en realidad no todo ese daño ha sido causado por el aumento de las importaciones equivale a culpar al aumento de las importaciones

[45] Informe de la USITC, I-33, nota 166.

[46] Informe de la USITC, II-17.

[47] Informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

[48] Informe de la USITC, II-50.

de los daños causados por otros factores (párrafo 57 de la declaración oral de Nueva Zelandia). Estos argumentos parecen sugerir que, a juicio de Nueva Zelandia, sólo cuando las importaciones son la única causa del daño grave podría justificarse una medida de salvaguardia. Si éste es su argumento, ¿de qué modo concilian su posición con la referencia que se hace en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 a factores distintos del aumento de las importaciones que causan daño "al mismo tiempo"? Si ésta no fuera una interpretación correcta de su argumento, sírvanse explicarlo.

Respuesta 13

El argumento de Nueva Zelandia es que, de forma compatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2, una medida de salvaguardia sólo puede aplicarse en aquellas circunstancias en las que *el aumento de las importaciones* causa o amenaza causar un "daño grave". Para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o ha amenazado causar un daño grave, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 establece concretamente que "cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones". De conformidad con una jurisprudencia firmemente establecida de la OMC, se debe atribuir a estas disposiciones su sentido corriente en su contexto.[49] Si el daño es causado por factores distintos del aumento de las importaciones, ese daño no puede atribuirse al aumento de las importaciones cuando se evalúa si el "daño grave" o la amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones. En otros términos, sólo puede aplicarse una medida de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones *per se* causa o amenaza causar un grado de daño que es "grave", con independencia de todo otro daño que pueda ser causado por otros factores o pueda atribuirse a éstos.

El daño grave o la amenaza de daño grave puede ser causado por diversos factores, incluido el aumento de las importaciones. Si se excluye el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones y el "daño grave" o la amenaza de daño grave permanece, el daño grave o la amenaza de daño grave puede atribuirse al aumento de las importaciones. En ese sentido el aumento de las importaciones tiene que ser *la* causa o la única causa del "daño grave" o la amenaza de daño grave. Si, por otra parte, se excluye el daño atribuible a otros factores y lo que queda no es un "daño grave" o una amenaza de daño grave, no existe "daño grave" o amenaza de daño grave que pueda atribuirse al aumento de las importaciones.

14. En una situación hipotética en la que el aumento de las importaciones fuera una de tres causas iguales de daño grave, ¿consideran ustedes que esto significaría por definición que una medida de salvaguardia no podría aplicarse? ¿Qué sucedería si pudiera demostrarse que la parte de daño atribuible al aumento de las importaciones podría considerarse por sí mismo un "daño grave" (es decir, que la totalidad del daño experimentado por la rama de producción superaba ampliamente el umbral de "daño grave", de modo tal que un tercio de ese nivel de daño seguía siendo "grave")?

Respuesta 14

A juicio de Nueva Zelandia, podría aplicarse una medida de salvaguardia en una situación hipotética en la que el aumento de las importaciones fuera una de tres causas iguales de daño grave, si la rama de producción nacional experimentara, o existiera la amenaza de ello, un menoscabo general significativo causado por el aumento de las importaciones, y el daño causado por otros factores no se atribuyera al aumento de las importaciones.

[49] *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/AB/R, 4 de octubre de 1996, página 12.

¿Es la medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, que se diferencia de la recomendación de la USITC, compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

15. Al parecer, consideran ustedes que el párrafo 1 del artículo 5 exige que, cuando se aplica una medida, ella debe ser la medida menos restrictiva del comercio que prevendría o repararía el daño grave y facilitaría el reajuste. ¿Es correcta esta interpretación de su posición? En caso contrario, sírvanse explicarlo. ¿De qué manera se distribuiría, a su juicio, la carga de la prueba de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5?

Respuesta 15

Una medida que fuera más restrictiva de lo necesario para alcanzar los objetivos de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste no es una medida que se aplique "en la medida necesaria" para lograr esos objetivos. En este sentido, lo que se requiere es una medida que sea la menos restrictiva del comercio *entre las medidas que alcanzarán los objetivos*. Una recomendación formulada por las autoridades competentes de un Miembro, tras una investigación completa de los hechos, debe considerarse como una medida que alcanzaría los objetivos de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. En consecuencia, la imposición de una medida más restrictiva que la recomendada no equivaldría a aplicar la medida sólo "en la medida necesaria", en el sentido del párrafo 1 del artículo 5.

El Órgano de Apelación ha establecido que incumbe al Miembro que alega una incompatibilidad con las obligaciones dimanantes de la OMC el presentar pruebas y argumentos suficientes para establecer una presunción de incompatibilidad.[50] Cuando esa presunción se ha establecido, la carga de la prueba se traslada al Miembro acusado de incompatibilidad, quien debe aportar pruebas y argumentos para refutar la presunción. En el caso presente, Nueva Zelandia ha establecido una presunción de que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos no es la medida menos restrictiva para el comercio entre las medidas que lograrían los objetivos de evitar el daño grave y facilitar el reajuste y, por tanto, se aplicó en una medida mayor que la necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. En consecuencia, incumbe ahora a los Estados Unidos la carga de refutar la presunción de que no ha aplicado una medida sólo "en la medida necesaria para prevenir [...] el daño grave y facilitar el reajuste", según lo exigido por el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

16. Dado que existe un número infinito de posibles medidas de salvaguardia que podrían aplicarse, ¿de qué manera podría un Miembro determinar de forma concluyente que la medida que ha decidido aplicar es en realidad la única medida menos restrictiva del comercio para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste?

Respuesta 16

El argumento de Nueva Zelandia es que un Miembro debe imponer la medida menos restrictiva del comercio entre *las medidas que lograrán el objetivo de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste*. Puede haber varias medidas de este tipo, y en determinadas circunstancias, más de una de ellas podrá ser igualmente restrictiva del comercio. En todo caso, la recomendación de las autoridades competentes de un Miembro, familiarizadas con todos los hechos, debe considerarse una medida que logrará los objetivos de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. En consecuencia, cuando tal recomendación existe, un Miembro no debe imponer una medida más restrictiva del comercio que la contenida en esa recomendación. De otro modo, la medida se aplicaría evidentemente

[50] *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997, página 15.

en una medida mayor de la necesaria para alcanzar los objetivos de una medida de salvaguardia. No obstante, no sería necesario que el Miembro determine de forma concluyente que la medida que ha decidido aplicar era *la única medida* menos restrictiva del comercio entre un número infinito de posibles medidas que se podían aplicar. Simplemente debe demostrar que no era más restrictiva del comercio que otras medidas disponibles que hubieran logrado los objetivos deseados.

17. ¿Sobre qué base, concretamente, alegan ustedes que la medida aplicada por los Estados Unidos es más restrictiva que la medida recomendada por la USITC, dado que la medida recomendada tenía una duración de cuatro años y la medida aplicada tiene una duración de sólo tres años?

Respuesta 17

Nueva Zelandia considera que, para evaluar comparativamente el carácter restrictivo del comercio de la medida recomendada por la USITC y el de la medida impuesta por los Estados Unidos, la duración inicial de la medida no resulta pertinente. En virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y de la legislación de los Estados Unidos, una medida de salvaguardia puede prorrogarse hasta alcanzar una duración máxima de ocho años. Por lo tanto, el hecho de que una medida se aplique inicialmente por un plazo de tres o de cuatro años no puede servir para valorar exactamente las restricciones que impone al comercio.

Existen tres niveles de restricciones que se deben evaluar al comparar la medida recomendada por la USITC y la medida aplicada efectivamente por los Estados Unidos: los niveles del contingente, los aranceles aplicados a los productos incluidos en el contingente y los aplicados a los productos no comprendidos en el contingente. Los niveles del contingente son aproximadamente equivalentes en ambas medidas.[51] La medida recomendada por la USITC no incluía ningún arancel, para los productos incluidos en el contingente, superior al tipo ordinario consolidado en la OMC, de 0,8 c por kilogramo.[52] En consecuencia, el arancel aplicable a los productos incluidos en el contingente con arreglo a la medida recomendada por la USITC no sería superior al aplicable si la medida de salvaguardia no se hubiera impuesto. El único costo adicional que sufriría el comercio por la aplicación de la medida recomendada por la USITC, en todos los años, es el ocasionado por el arancel aplicable a los productos excluidos del contingente. En particular, el único costo que puede atribuirse al cuarto año de la medida recomendada por la USITC, en el que podría no aplicarse ninguna salvaguardia con arreglo a la medida de tres años efectivamente impuesta por los Estados Unidos[53], es el tipo arancelario aplicable a los productos no comprendidos en el contingente. Para ese año, la USITC recomendó un tipo del 10 por ciento, que es un 1 por ciento más que el arancel aplicable durante el primer año a los productos comprendidos en el contingente por la medida efectivamente aplicada por los Estados Unidos.

En lo que respecta a los tres primeros años de duración de ambas medidas, los Estados Unidos han alegado que no hay diferencias entre el efecto restrictivo del comercio de un arancel del 20 por ciento aplicado a los productos excluidos del contingente, según lo recomendado por la USITC, y un arancel del 40 por ciento aplicado a los mismos productos, según la medida impuesta por los Estados

[51] Ambas medidas autorizan un pequeño aumento del nivel del contingente después del primer año de aplicación de la medida.

[52] Se prevé que este tipo se reducirá a 0,7 c por kilogramo en 2001.

[53] Suponiendo que la medida no se hubiese prorrogado.

Unidos, porque ambos tipos arancelarios están destinados a impedir el comercio.[54] Es evidente que los Estados Unidos se equivocan. Cualquiera sea la definición, el 20 por ciento es menos que el 40 por ciento. Además, de acuerdo con principios económicos básicos, el comercio realizado con aplicación del arancel correspondiente a los productos no comprendidos en el contingente será de todos modos rentable en todo momento en que la diferencia porcentual entre el precio al por mayor de los corderos en los Estados Unidos y el precio mundial del cordero sea superior al arancel aplicable a los productos excluidos del contingente. Resulta evidente que es más probable que esto suceda si el arancel aplicable a los productos no comprendidos en el contingente es el 20 por ciento y no el 40 por ciento. El arancel aplicado por los Estados Unidos a los productos excluidos del contingente es, por ende, más restrictivo para el comercio que el recomendado para esos productos por la USITC.

La comparación de los costos que suponen ambas medidas para los productos comprendidos en el contingente también demuestra que la medida aplicada efectivamente por los Estados Unidos es considerablemente más restrictiva del comercio que la recomendada por la USITC. Los costos estimados del comercio procedente de Nueva Zelandia a niveles que alcancen hasta el nivel del contingente con arreglo a la medida recomendada por la USITC en un año serían de 116.000 dólares EE.UU.[55] Con arreglo a la medida efectivamente aplicada por los Estados Unidos, los costos estimados, hasta el nivel del contingente, serían de 7.125.000 dólares. La diferencia entre estas cifras es de 7.010.000 dólares. En el segundo año, los costos para Nueva Zelandia correspondientes a los productos comprendidos en el contingente, mediante la aplicación de la medida recomendada por la USITC, serían de 121.000 dólares, y con arreglo a la medida efectivamente aplicada por los Estados Unidos, serían de 4.878.000 dólares, o sea una diferencia de 4.757.000 dólares. En el tercer año, los costos respectivos para Nueva Zelandia serían de 106.000 dólares y 2.503.000 dólares, o sea una diferencia de 2.397.000 dólares. En total, durante los tres primeros años de ambas medidas, la medida impuesta por los Estados Unidos ocasionaría costos para Nueva Zelandia, correspondientes a los productos comprendidos en el contingente, de 14.164 millones de dólares EE.UU. más que con arreglo a la medida recomendada por la USITC.

La medida impuesta por los Estados Unidos establece niveles de contingente similares a los de la medida recomendada por la USITC. La duración inicial más breve de la medida impuesta por los Estados Unidos no resulta pertinente para determinar el grado de restricción del comercio ocasionado por la medida, ya que puede prorrogarse hasta alcanzar una duración de ocho años. Los costos para el comercio de Nueva Zelandia correspondientes a los productos no comprendidos en el contingente, mediante la medida aplicada efectivamente por los Estados Unidos, son evidentemente mucho más elevados que los ocasionados por la medida recomendada por la USITC. Y los costos para Nueva Zelandia correspondientes a los productos incluidos en el contingente, causados por la medida estadounidense, serán aproximadamente 14,2 millones de dólares EE.UU. más elevados que los costos que ocasionaría la medida recomendada por la USITC. Con este fundamento, Nueva Zelandia alega que la medida impuesta por los Estados Unidos es más restrictiva que la medida recomendada por la USITC.

18. El párrafo 1 del artículo 5 establece que "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir [...] el daño grave y facilitar el reajuste". A fin de cumplir esta norma, ¿tiene el Miembro que impone una medida que aplicar, por ejemplo, i) una medida "eficaz", ii) la medida menos restrictiva para el comercio, iii) una medida "proporcionada" u otro tipo de medidas?

[54] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 202.

[55] Basado en un precio CIF constante de 1998.

Respuesta 18

Las palabras "sólo [...] en la medida necesaria" empleadas en el párrafo 1 del artículo 5 indican claramente una limitación que pesa sobre la medida que puede aplicarse. En el contexto de un acuerdo relativo a las restricciones al comercio con el propósito legítimo de prevenir un daño grave, la limitación debe referirse al alcance del carácter restrictivo del comercio que supone la medida. Una medida más restrictiva de lo necesario para lograr los objetivos de dicha medida no se aplicaría "sólo [...] en la medida necesaria", según lo exigido en el párrafo 1 del artículo 5. Además, las palabras "necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste" requieren claramente que la medida debe lograr los objetivos de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Por consiguiente, considerada en su conjunto, la expresión "sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste" significa que ha de haber cierta proporcionalidad entre los fines y los medios de la medida. En este sentido, ya sea que la norma del párrafo 1 del artículo 5 se exprese con las palabras "la menos restrictiva para el comercio" o "no más restrictiva de lo necesario"[56], o de modo más general como un requisito de proporcionalidad, el resultado final es el mismo.

Sin embargo, Nueva Zelandia no considera que una medida "eficaz" cumpliría por sí misma la norma del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Una medida tiene que lograr los dos objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. En ese sentido, la medida debe ser "eficaz", pero una medida "eficaz" no se limitará forzosamente a "la medida necesaria" para alcanzar esos objetivos. En otros términos, una medida podría ser "eficaz" y por otra parte sobrepasar los límites establecidos en el párrafo 1 del artículo 5.

¿Es la exclusión del Canadá, México e Israel de la medida de salvaguardia compatible con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

19. A la luz de la nota interpretativa del Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC, ¿cuál es la relación entre el párrafo 2 del artículo 2 y la última frase de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por una parte, y el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994, por la otra?

Respuesta 19

El párrafo 8 del artículo XXIV no incluye las salvaguardias entre las excepciones explícitas del artículo XXIV al requisito de que todas las reglamentaciones comerciales restrictivas se eliminen en los acuerdos de libre comercio. El párrafo 2 del artículo 2 dispone que las medidas de salvaguardia se deben aplicar a un producto, cualquiera sea su origen. La nota interpretativa al Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC da prioridad, en caso de conflicto entre una disposición del GATT de 1994 y una disposición de un Acuerdo de la OMC, como el Acuerdo sobre Salvaguardias, a las disposiciones de este último. No obstante, la última frase de la nota de pie de página 1 al Acuerdo sobre Salvaguardias indica que este Acuerdo no adopta ninguna posición con respecto a la relación entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV.

Nueva Zelandia considera que, de manera compatible con las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, debe existir un paralelo entre la determinación de la existencia de daño en una investigación en materia de salvaguardia y la aplicación de una medida de salvaguardia.[57] En opinión de Nueva Zelandia, no hay ningún fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994 para las alegaciones de los Estados Unidos en el sentido de que

[56] Como se formula en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 210.

[57] Párrafo 113.

el asunto *Argentina - Calzado* debe distinguirse del caso presente simplemente porque existe una diferencia en la cantidad de las importaciones de que se trata. El Órgano de Apelación basó sus conclusiones en el principio jurídico y no en la cuantía de las importaciones en cuestión.

Además, el objetivo del Acuerdo sobre Salvaguardias y también del artículo XIX del GATT de 1994 consiste en proporcionar un alivio temporal ante las importaciones, como una "medida de urgencia", en determinadas circunstancias estrictamente definidas. De conformidad con esas circunstancias definidas, Nueva Zelandia estima que la imposición de una medida de salvaguardia sólo debe permitirse para proporcionar alivio temporal ante las importaciones *de las que se constate que causan o amenazan causar un daño grave*. En consecuencia, las importaciones procedentes de asociados en acuerdos de libre comercio que se excluyen de una medida de salvaguardia también debían haberse excluido de la investigación en la que se ha establecido el daño y la causalidad.

En virtud del Acuerdo Comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia, en toda investigación en materia de salvaguardia Australia y Nueva Zelandia hacen exactamente eso, de modo que excluyen las importaciones de la otra parte de la totalidad del procedimiento en materia de salvaguardia, en particular las determinaciones de la existencia de daño y de causalidad. No es necesario realizar una determinación separada de la causalidad o de una "contribución importante". Todas esas importaciones son excluidas como cosa normal del procedimiento en materia de salvaguardia. En cambio, en el marco del TLCAN, los Estados Unidos incluyen las importaciones procedentes de sus asociados en ese Tratado al formular su determinación de daño y de causalidad. Posteriormente, excluyen esas importaciones de toda medida de salvaguardia impuesta, a menos que un análisis separado de la causalidad establezca que dichas importaciones representaban individualmente una "parte sustancial" de las importaciones totales y "habían contribuido de forma importante" al daño que, según lo constatado, había sido causado por todas las importaciones.

Nada en el artículo XXIV del GATT prevé el enfoque adoptado por los Estados Unidos. Este enfoque tampoco tiene ningún fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el artículo XIX del GATT. Nueva Zelandia considera que, consideradas conjuntamente, estas disposiciones establecen en el marco de la OMC un régimen definitivo en materia de salvaguardias. El enfoque de los Estados Unidos relativo a la "contribución importante" carece de fundamento en estas disposiciones y, por tanto, no es compatible con dicho régimen.

ANEXO 2-9

SEGUNDA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

(29 de junio de 2000)

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 294

II. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS 295

III. RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL 302

IV. AMENAZA DE DAÑO GRAVE 306

V. CAUSALIDAD 313

VI. NECESIDAD 320

VII. TRATO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA 324

VIII. CONCLUSIÓN 325

ANEXOS

NZ14 Testimonio de Kirk Halpern, actas de la audiencia relativa al daño, página 276.

NZ15 Testimonio de John Cassidy, actas de la audiencia relativa al daño, páginas 223 a 225; testimonio de Brian Comfort, actas de la audiencia relativa al daño, páginas 215 y 236.

NZ16 Testimonio de Daniel Sumner, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, páginas 177 y 178.

NZ17 Crawford, miembro de la USITC, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, página 200.

NZ18 Testimonio de Daniel Sumner, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, página 214.

NZ19 "USDA - Glickman announces $4 million to promote US Lamb", cable de prensa de Reuters, 12 de mayo de 2000; "USDA to buy $15 million lamb", Dow Jones Commodities Service, 14 de febrero de 2000; USDA, "Domestic Lamb Industry Adjustment Assistance", diciembre de 1999.

NZ20 Embajador Barshefsky, Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, actas de la reunión de 23 de junio de 1999 de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 En su alegato escrito y su alegato oral en el presente asunto, Nueva Zelandia ha probado que la actitud de los Estados Unidos al imponer medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero no se conforma a las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994: no se ha demostrado la evolución imprevista de las circunstancias que tuvieran como resultado un aumento de las importaciones; la rama de producción nacional presuntamente amenazada por un daño grave no ha sido correctamente identificada; no se ha podido demostrar que ninguna amenaza de daño grave fuese causada por un aumento de las importaciones; no se ha podido demostrar que la medida impuesta se hubiese aplicado sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave o para facilitar el reajuste; y la medida no se aplicó a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran.

1.2 Al responder en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral ante el Grupo Especial los Estados Unidos intentaron corregir el informe de la USITC tratando de demostrar que cumplía las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en el marco de la OMC. Pero una cuidadosa comparación entre lo que dijo la USITC y lo que ahora los Estados Unidos alegan que dijo, muestra que la descripción del informe de la USITC que hacen los Estados Unidos carece de fundamento. Le adjudican conclusiones que la USITC no realizó y juntan una serie de observaciones dispares que hizo para luego sostener que representan en conjunto una conclusión de la USITC. De esta forma tratan de volver a escribir el informe de la USITC, sugiriendo conclusiones que no alcanzó y omitiendo afirmaciones que sí efectuó. Este intento de reemplazar el informe realmente preparado por la USITC por un nuevo informe preparado por los Estados Unidos tratando de defenderse de las alegaciones en su contra es inadmisible. El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad investigadora "evalúe" y "demuestre", y que presente análisis y conclusiones fundamentadas. Estas obligaciones no se cumplen con posteriores intentos de demostrar lo que la USITC debería haber dicho.

1.3 Los Estados Unidos también tratan de que el Grupo Especial interprete con amplitud las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias. En su declaración oral ante el Grupo Especial en la primera audiencia, los Estados Unidos alegaron que la facultad de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia no debía limitarse innecesariamente.[1] Al responder a las preguntas del Grupo Especial, alegaron que éste no debía interpretar las medidas de salvaguardia en forma "restringida" ni "rigurosa".[2] Evidentemente, los Estados Unidos piensan que sus medidas de salvaguardia no deben ser objeto de una investigación muy rigurosa.

1.4 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que las medidas de salvaguardia son medidas excepcionales y que, como el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".[3] Este enfoque no depende de caracterizar como excepciones las disposiciones de salvaguardia de los Acuerdos sobre la OMC. Es un reconocimiento de que los Miembros deben cumplir cuidadosamente sus obligaciones cuando tomen medidas que impliquen una suspensión temporal de las obligaciones dimanantes de tratados que prive a otros Miembros de beneficios

[1] Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 3.

[2] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 119 y 120.

[3] WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 94. Véanse los párrafos 7.16 y 7.18 de la Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia.

negociados. Vale decir que no se justifica la amplitud de interpretación que los Estados Unidos reclaman en el presente asunto. El Acuerdo sobre Salvaguardias se interpretará, más bien, según el sentido corriente de las palabras en su contexto, y esa interpretación no se extenderá para dar cabida a la forma en que haya sido interpretada internamente por uno de los Miembros.

1.5 En esta Segunda comunicación escrita Nueva Zelandia reafirmará los argumentos que presentó en su anterior comunicación escrita y en su exposición oral, y demostrará que los intentos de los Estados Unidos por refutar los argumentos neozelandeses carecen de fundamento. Nueva Zelandia probará que la USITC no demostró la evolución imprevista de las circunstancias. También demostrará que la definición estadounidense de "rama de producción nacional" presuntamente amenazada por un daño grave no tiene fundamento en las normas de la OMC. Nueva Zelandia demostrará que la USITC formuló la determinación de que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave sobre la base del simple supuesto de que cuando las importaciones aumentan la rama de producción nacional sufre, y no sobre la base de un análisis objetivo y fundamentado. Además, los Estados Unidos no demostraron que hubiese una amenaza de daño grave a su rama de producción nacional causada por las importaciones, y atribuyeron el daño causado por otros factores al aumento de las importaciones. Y por último, los Estados Unidos no aplicaron la medida correctiva en el grado necesario para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, ni la aplicaron a todas las importaciones que presuntamente contribuían a la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

II. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

2.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la USITC no había identificado una "evolución imprevista de las circunstancias", en el sentido del artículo XIX del GATT, que había conducido a las medidas impuestas por los Estados Unidos.[4] Además, como dejó en claro Nueva Zelandia, no hubo tal evolución imprevista de las circunstancias, ya que la decadencia de la rama nacional de producción de cordero era bien conocida, prevista y previsible.[5] En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos trataron de reparar este error del informe de la USITC mencionando "modificaciones notables e inesperadas" que percibían como aumentos en las importaciones y, principalmente, como aumentos en el producto refrigerado.[6] Pero, como bien lo demostró Nueva Zelandia en su declaración oral en la primera audiencia, tales aumentos no constituyen una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT, que es la disposición que los Estados Unidos pueden invocar en el presente asunto.[7] Además, corresponde a la USITC en el momento de la investigación, y no a los Estados Unidos *a posteriori*, demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

2.2 El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT dispone, en su parte pertinente, que

> "si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave …"

[4] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.31.

[5] *Ibid.*, párrafos 7.33 a 7.35.

[6] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 49 y 59.

[7] Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 20 a 25.

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación dejó en claro que, si bien al referirse a una "evolución imprevista de las circunstancias" la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 no establece condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, sí describe "determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".[8]

2.3 Al expresarse de esta forma el Órgano de Apelación dejó en claro que, si bien la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" no era una "condición" en el sentido de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativas al aumento de las importaciones, causalidad y daño grave era, sin embargo, algo que debía demostrarse. El Órgano de Apelación no dijo que bastara con la mera existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", sino que debía "demostrarse". Además, el Órgano de Apelación también indicó que correspondía a las autoridades competentes hacer esa demostración. En el asunto *Argentina - Calzado* señaló que, como por otras razones había llegado a la conclusión de que la medida de salvaguardia impuesta por la Argentina carecía de base jurídica, "no consideramos necesario completar el análisis … 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 …'".[9] La cuestión era determinar si las autoridades argentinas que realizaron la investigación habían demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias; y no si el Gobierno argentino lo había podido hacer *a posteriori*, durante el curso de las actuaciones en el seno de la OMC.

2.4 Que son las mismas autoridades competentes quienes deben demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" también se desprende de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" corresponde, claramente, a la categoría de "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" sobre las que debe informar la autoridad competente, según lo dispuesto por dicho párrafo 1.

2.5 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos tratan de respaldar su opinión de que las autoridades competentes no necesitan constatar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en el curso de su investigación, alegando que ninguna disposición de los artículos 2, 3 ni 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias proporciona una norma que permita a las autoridades competentes decidir si los negociadores hubiesen podido prever la evolución posterior de las circunstancias.[10] Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, las autoridades competentes deberán realizar otras investigaciones para determinar si existió una evolución imprevista de las circunstancias y si había sido prevista.[11]

2.6 Pero una sugerencia de este tipo es una reiteración apenas disimulada del argumento, rechazado en el asunto *Argentina - Calzado*, de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone a los Miembros la obligación de constatar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Esa obligación dimana del artículo XIX del GATT, y no del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo cual no es de extrañar que en los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se encuentren

[8] *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

[9] *Ibid.*, párrafo 98 (sin cursivas en el original).

[10] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 14.

[11] *Ibid.*, nota 11.

normas para su aplicación. Además, los Miembros deben cumplir con la letra de los Acuerdos de la OMC y no limitarse a cumplir con esas obligaciones sólo cuando los Acuerdos contengan normas específicas para su aplicación.

2.7 Además, la distinción entre una condición jurídica y una circunstancia de hecho, a la que los Estados Unidos asignan tanta importancia, no acarrea las consecuencias que éstos implican. Si bien hay diferencia entre una condición jurídica que debe cumplirse y una circunstancia de hecho cuya existencia debe demostrarse, ambas constituyen requisitos jurídicos que hay que cumplir. El incumplimiento de un requisito jurídico de la aplicación de una medida de salvaguardia implica que esa medida no se podrá aplicar.

2.8 En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos parecen sugerir que del informe de la USITC se puede deducir la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".[12] Basan su argumento en afirmaciones efectuadas en una variedad de circunstancias dispares, y tratan de reunirlas en una demostración implícita de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". La USITC examinó los cambios en las condiciones de competencia cuando examinó la causalidad[13]; examinó las condiciones cambiantes del mercado cuando examinó las medidas correctivas[14]; y examinó el aumento del producto refrigerado para decidir si la carne de cordero nacional y la importada eran productos similares.[15] Aparentemente con estas citas se intenta demostrar que la USITC había probado, por deducción, que la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" tenía por consecuencia un aumento de las importaciones. Pero esta deducción carece de fundamento. No tiene ninguna relación con lo que la USITC afirmó realmente en su informe.

2.9 Aunque los Estados Unidos todavía hubiesen estado a tiempo de corregir un error del informe de la USITC, no lo hicieron ni en su Primera comunicación escrita ni en su comunicación oral al Grupo Especial. En gran medida el argumento de los Estados Unidos es que hubo un aumento de las importaciones. Pero el requisito del "aumento de las importaciones" es una condición de la aplicación de una medida de salvaguardia establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias que es independiente del hecho de una "evolución imprevista de las circunstancias". Ese es exactamente el punto marcado en la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, donde se estableció que la evolución imprevista de las circunstancias es una circunstancia cuya concurrencia debe demostrarse.[16] No basta con demostrar que se han reunido las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También se debe *demostrar* que el aumento de las importaciones ocurrió *como consecuencia de* la evolución imprevista de las circunstancias. Esta es precisamente la cuestión que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, consideró innecesario tratar porque su decisión había partido de otra base. De no haber existido esa otra base, el Órgano de Apelación tendría que haber examinado la cuestión de si las autoridades competentes de la Argentina habían demostrado que el aumento de las importaciones era una consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias.

2.10 Tampoco el otro argumento implícito de los Estados Unidos puede resistir el análisis. En su Primera comunicación escrita implicaron que no sólo el aumento de las importaciones constituía una "evolución imprevista de las circunstancias", sino que era el cambio en la composición por productos,

[12] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 49 a 60.

[13] Informe de la USITC, I-22.

[14] *Ibid.*, I-30.

[15] *Ibid.*, I-11.

[16] *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

de congelado a refrigerado, lo que constituía un cambio en las condiciones de competencia o en la situación del mercado que era imprevisto.[17] Pero este argumento adolece de los mismos defectos que el que acabamos de examinar. Resulta de una mala interpretación del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Esta disposición deja en claro que cualquier aumento de las importaciones y cualquier cambio en las condiciones de su importación debe ser consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". Es necesario demostrar que el aumento de las importaciones *y* las condiciones de la importación son consecuencia de algo imprevisto.

2.11 Admitir que el aumento de las importaciones o cualquier cambio en las condiciones de importación sea una "evolución imprevista de las circunstancias" sería aceptar que el aumento de las importaciones y las condiciones en que se realiza la importación son consecuencia del aumento de las importaciones y de las condiciones en que se realiza la importación. Esto equivale a decir que deben ser una "consecuencia" de sí mismos. Esto convertiría en redundante la prescripción de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sería dar al texto legal una interpretación que excluyera precisamente algo que el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* había confirmado como parte de la ley.

2.12 En su respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos trataron de caracterizar la posición de Nueva Zelandia como un argumento en el sentido de que la expresión "como consecuencia de" que figura en el artículo XIX del GATT de 1994 significa lo mismo que la expresión "que causan" que figura en dicho artículo y en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[18] Nueva Zelandia no afirma esto. Alega en cambio que para cumplir la prescripción de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, los Estados Unidos deben señalar alguna circunstancia cuya evolución imprevista haya hecho que las importaciones de ese producto aumentaran en tal cantidad, y se realizaran en condiciones tales, que causen o amenacen causar un daño grave. Como incluso los Estados Unidos parecen reconocer, el "resultado" del aumento de las importaciones en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave "se produce generalmente" después de cierta evolución imprevista de las circunstancias.[19] Pero no necesariamente fueron causadas por ella. Vale decir que la calificación que hacen los Estados Unidos de que la posición de Nueva Zelandia impone un doble criterio de causalidad es errónea.

2.13 Como el Órgano de Apelación afirmó en el asunto *Argentina - Calzado*, la clásica interpretación de la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" sigue siendo la establecida por el Grupo de Trabajo del GATT sobre los *Sombreros de fieltro*:

> "una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".[20]

---

[17] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 50 a 59.

[18] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 5.

[19] En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos dicen que "la expresión 'Si, como consecuencia de' sugiere que los redactores del artículo XIX trataron de describir una situación en la que un resultado determinado ("consecuencia") se ha producido generalmente después de hechos anteriores".

[20] Informe del Grupo de Trabajo de interreunión encargado de examinar la reclamación de Checoslovaquia relativa a la decisión de retirar una concesión arancelaria concedida en virtud del artículo XIX ("sombreros de fieltro"), GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951, párrafo 9. Véase *Argentina - Calzado*, párrafo 96.

En ese asunto "el grado en que la moda había cambiado afectó ... la situación de la competencia" y eso fue lo que constituyó una evolución imprevista de las circunstancias.[21]

2.14 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos han tratado de reducir al mínimo la importancia del criterio establecido en el asunto *Sombreros de fieltro*.[22] La esencia de la posición estadounidense es que el mero hecho de que las importaciones aumenten constituye una evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos llegan a decir que existe una presunción de que los aumentos subsiguientes de las importaciones fueron imprevistos[23]: "Como no puede presumirse que los Miembros pongan en peligro intencionalmente a sus ramas de producción mediante el otorgamiento de concesiones arancelarias, debe presumirse que las circunstancias posteriores que ponen en peligro a sus productores han sido 'imprevistas' cuando se negociaron las concesiones."[24] Además, por las pruebas documentales que se adjuntan a la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, es evidente que ésta es una posición de larga data.[25] Ellos mismos citan de un comentario del Presidente de la Comisión Arancelaria en un testimonio ante la Comisión de Finanzas del Senado, en junio de 1948, que cuando la entrada de las importaciones ha aumentado en tal cantidad y se realiza en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave, la situación "debe considerarse, a la luz del objetivo del programa de acuerdos comerciales y de la propia cláusula de salvaguardia, como el resultado de una evolución imprevista de las circunstancias".[26]

2.15 Pese a que los Estados Unidos reclaman la paternidad de la cláusula liberatoria, sus argumentos demuestran tanto la incertidumbre de depender de los antecedentes de negociación de una de las partes como su determinación de vaciar totalmente de contenido el concepto de evolución imprevista de las circunstancias. En este caso sus argumentos no pasan de ser un mero intento por borrar de sus obligaciones en materia de salvaguardia toda prescripción de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".

2.16 El artículo XIX del GATT requiere que algo inesperado o imprevisto haya provocado un aumento de las importaciones en tal cantidad y que se hayan realizado en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave. Los Estados Unidos debían demostrar que había ocurrido algo inesperado o imprevisto. Pero no lo hicieron. Por el contrario, como Nueva Zelandia lo ha señalado, la evolución de las circunstancias que causó el aumento de las importaciones fue consecuencia directa de medidas tomadas por el Gobierno de los Estados Unidos y, por lo tanto, no podía haber sido imprevista. Es decir, que los Estados Unidos se vieron reducidos a tratar de demostrar que el aumento de las importaciones era, en sí mismo, la evolución imprevista. Pero, como lo ha señalado Nueva Zelandia, también este enfoque vacía de contenido el requisito de una evolución imprevista de las circunstancias.

---

[21] *Sombreros de fieltro*, párrafo 12.

[22] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 23 a 25.

[23] *Ibid.*, párrafo 26.

[24] *Ibid.*, párrafo 8.

[25] Véase, en particular, la Prueba documental 25 de los Estados Unidos, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[26] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 21.

2.17 El argumento estadounidense de que la evolución imprevista de las circunstancias era el aumento de las importaciones tampoco es más plausible cuando se formula en términos de un cambio en las condiciones de competencia. Los Estados Unidos alegan que a partir de 1995 se "invirtió de súbito" la estructura de la competencia[27], y que ese cambio fue "brusco" e "inesperado"[28], y que esto constituía una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.[29] Los Estados Unidos basan su razonamiento en la opinión expresada por la USITC de que el producto importado y el producto nacional fueron más similares y, por lo tanto, más directamente competidores, a partir de 1995, como resultado del cambio en la composición por productos, de congelado a fresco y refrigerado, y del aumento en el tamaño del producto importado.

2.18 Pero las pruebas que constan en el informe de la USITC no justifican esta afirmación. La USITC trató de examinar las condiciones de competencia entre el producto nacional y el importado comparando las ventas de ocho diferentes cortes del producto.[30] Tres de los ocho cortes elegidos no se pudieron comparar porque las ventas del producto nacional y del importado eran insuficientes, y en dos casos (ambos productos congelados) había pocas ventas nacionales. Sólo en tres de los casos había suficientes ventas del producto nacional y del importado, dos de los cuales se consideraron productos nacionales y uno se consideró importado. Basándose en las pruebas que tenía ante sí[31], la USITC no constató demasiada coincidencia y, por lo tanto, no demasiada competencia directa entre esos cortes de carne de cordero nacionales e importados. Además, las respuestas a las preguntas formuladas a los importadores sobre cuáles eran los cambios significativos que habían ocurrido en los últimos cinco años en los cortes de carne de cordero indican que hubo un aumento en aquellos productos importados que la rama de producción nacional no producía.[32] Esto concuerda con la constatación realizada por la USITC de "prueba de la existencia de *diferencias* entre productos de diferentes fuentes"[33] más que de la existencia de competencia directa.

2.19 Tampoco resiste el análisis la alegación estadounidense de una competencia más directa debida al aumento del tamaño del producto importado. La USITC constató que el peso en canal medio del producto estadounidense era de 67 libras, contra 35 libras de los corderos sacrificados de Nueva Zelandia.[34] La USITC también constató que los costillares de cordero de Nueva Zelandia pesaban habitualmente entre 14 y 16 onzas.[35] Los costillares de los Estados Unidos pesan entre 24 y 28 onzas.[36] La única prueba real que tenía la USITC de un aumento en el tamaño del producto importado era que el peso en canal medio del producto australiano había aumentado de 40 libras en 1993 a 42 libras en 1996 y 1997.[37] Esto no es una base suficiente para llegar a la conclusión de

[27] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 54.

[28] *Ibid.*, párrafo 56.

[29] *Ibid.*, párrafo 60.

[30] Informe de la USITC, II-74 a II-76.

[31] Testimonio de Kirk Halpern, audiencia sobre el daño, adjuntado como Anexo NZ-14.

[32] Informe de la USITC, II-65.

[33] *Ibid.*, I-23 (sin cursivas en el original).

[34] *Ibid.*, II-8.

[35] *Ibid.*, II-75.

[36] *Ibid.*, II-74.

[37] *Ibid.*, II-37.

que el tamaño del producto importado es ahora más comparable al del producto nacional. Ahora los Estados Unidos parecen reconocerlo en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, donde no se menciona en absoluto el mayor tamaño del producto importado.[38]

2.20 Tampoco existen pruebas sólidas de que un cambio en la composición por productos, de congelado a fresco y refrigerado, haya hecho que el producto importado fuese más directamente competidor con el producto nacional. La USITC constató que la carne de cordero nacional y la importada tienen los mismos usos, citando pruebas de que la carne de cordero fresca, refrigerada o congelada se usan indistintamente.[39] Siendo así, un cambio en la composición por productos no puede haber tenido ninguna consecuencia sobre la medida en que los productos compiten en el mercado.

2.21 Aunque éste no fuese el caso, es evidente que gran parte del aumento del producto fresco y refrigerado no compite con el producto nacional. La USITC constató que muchas importaciones satisfacían nuevas demandas.[40] Desde 1994 Nueva Zelandia ha abastecido de carne de cordero fresca y refrigerada a una importante cadena de restaurantes y a clubes de los Estados Unidos que preferían el menor tamaño, el gusto, la falta de grasa y la consistencia del cordero de Nueva Zelandia. Estas empresas no habían comprado carne de cordero antes de 1994. La mayor parte del aumento en las importaciones de carne fresca y refrigerada se debió al aumento natural de la cantidad de establecimientos de estos clientes estadounidenses.[41] La carne de cordero importada fresca y refrigerada que abastece esta nueva demanda no está en competencia directa con el producto nacional, por lo cual el producto importado no puede estar "desplazando al producto nacional", como alegan los Estados Unidos.[42]

2.22 Además, el aumento del producto fresco y refrigerado no puede haber sido una evolución "imprevista" de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) de artículo XIX del GATT de 1994. La carne de cordero fresca y refrigerada se ha importado de Nueva Zelandia desde 1986.[43] El producto fresco y refrigerado representó el 31 por ciento de toda la carne de cordero importada en 1990.[44] En 1997 la mayor parte de todas las importaciones de carne de cordero era todavía congelada.[45] En ese año las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada procedentes de Nueva Zelandia sólo representaron el 30 por ciento del total de las importaciones de carne de cordero de ese país.[46] Dado el mayor precio del producto fresco y refrigerado y, por lo tanto, la probabilidad

[38] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 9 a 13.

[39] Informe de la USITC, I-11.

[40] *Ibid.*, I-32.

[41] Testimonio de John Cassidy y Brian Comfort, audiencia sobre el daño, adjunta como Anexo NZ-15.

[42] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 12. Es incorrecta la alegación de los Estados Unidos, que figura en el párrafo 12 de su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, de que Nueva Zelandia admitió que las importaciones desplazaron a la carne de cordero. Nueva Zelandia no lo admitió.

[43] Informe de la USITC, II-20.

[44] USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995, publicación de la USITC Nº 2915, cuadro 2-14, adjunta como Prueba documental 10 a la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

[45] Informe de la USITC, II-43.

[46] *Ibid.*, II-43.

de un mayor rendimiento de este tipo de producto para los exportadores, en 1995 se podía esperar y prever que el producto fresco y refrigerado aumentaría. En su informe de 1995 la USITC se refirió al levantamiento al 1º de julio de 1995 de las restricciones sobre la importación a la Comunidad Europea de carne de cordero refrigerada procedente de Nueva Zelandia en el contexto de determinar la parte correspondiente a la carne de cordero refrigerada, de gran valor, en el total de las importaciones procedentes de Nueva Zelandia.[47] Por lo tanto es evidente que la probabilidad de un aumento en la importación a los Estados Unidos de cordero refrigerado, de gran valor, tenía que ser esperada y estar prevista a comienzos de 1995.

2.23 Es decir que los Estados Unidos no han podido demostrar que el producto importado y el nacional compitieron en forma más directa con posterioridad al 1º de enero de 1995, cuando este país asumió sus obligaciones en el marco del GATT de 1994. Aun cuando los Estados Unidos hubiesen podido demostrar esto, no pudieron demostrar que constituyera una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

2.24 Los Estados Unidos no han cumplido con su obligación de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", aunque se admitiese la posibilidad de hacerlo *ex post facto*. En su Primera comunicación escrita[48] y en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial[49], Nueva Zelandia mostró que en este caso el aumento de las exportaciones era consecuencia de una disminución de la producción nacional, que a su vez había sido provocada, en gran medida, por la eliminación de la subvención pagada a los productores en el marco de la Ley de la Lana. Evidentemente esta consecuencia era previsible. Los Estados Unidos ni siquiera han intentado refutarlo. No han tratado de demostrar que la disminución de la producción nacional fuera imprevista o imprevisible, ni podían hacerlo, ya que esa disminución fue consecuencia de sus propias acciones. La consiguiente disminución de la producción nacional atrajo importaciones al mercado por esa demanda insatisfecha. Como ha señalado Nueva Zelandia, este caso implica una tentativa de los Estados Unidos de transferir a las importaciones, con una medida de salvaguardia, el peso resultante de sus propias acciones en su propio mercado nacional.

III. RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

3.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la USITC había determinado qué constituía la rama de producción nacional presuntamente amenazada por un daño grave basándose en un criterio que el Acuerdo sobre Salvaguardias no justifica.[50] En lugar de determinar la rama de producción nacional examinando a los productores de "productos similares o directamente competidores", la USITC trató de ampliar la categoría de productores para incluir a los que no producían "productos similares o directamente competidores". Los Estados Unidos alegan que este enfoque es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias porque se debe interpretar que la expresión "el conjunto de los productores" que figura en el párrafo 1 c) de su artículo 4 abarca a los "productores" que sean parte de una "línea de producción continua" desde el producto sin elaborar hasta el elaborado, y siempre que exista una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre el productor del producto bruto y el productor del producto elaborado.[51] Pero este tipo de enfoque

[47] USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995, publicación de la USITC Nº 2915, página 4-20.

[48] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.33 a 7.35.

[49] Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 21.

[50] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.40 y 7.41.

[51] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 62, 63 y 68. Al responder a las preguntas del Grupo Especial a este respecto los Estados Unidos citaron tres diccionarios diferentes para

ignora el contexto en que se utiliza la expresión "el conjunto" en este apartado c), y no se funda en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994.

3.2 En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos no alegan que los corderos en pie sean "similares o directamente competidores" respecto de la carne de cordero. Se limita a afirmar que la cuestión "no hace al caso".[52] Tratan, más bien, de apoyar la posición de la USITC de que existe una relación integral entre los productores de corderos en pie y los productores de carne de cordero. Afirman que en este caso hay una amplia integración entre las empresas en las distintas etapas de una línea continua de producción. Esta "integración vertical" justifica, en opinión de los Estados Unidos, la inclusión de quienes no producen productos similares o directamente competidores en la rama de producción nacional a los fines de la investigación de la USITC. Al tratar de justificar este argumento los Estados Unidos se apoyan en un caso que no es pertinente y tratan de distinguir, o simplemente ignorar, casos que están directamente relacionados.[53]

3.3 La decisión del Grupo Especial del GATT en el asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*[54] que los Estados Unidos toman como base, no tiene pertinencia en el presente asunto. Allí el Grupo Especial rechazó la idea de que se pudiesen hacer distinciones entre diferentes productores del mismo producto. Aquí no se trata de eso. Se trata de determinar si productores de productos diferentes -productos que no son similares ni directamente competidores- se pueden incluir en la definición de rama de producción nacional. El asunto sería pertinente de haberse alegado que productores de determinados tipos de carne de cordero deberían haberse excluido de la definición de rama de producción nacional. Pero eso no es lo que sostiene Nueva Zelandia.

3.4 Tampoco es convincente la pretensión de los Estados Unidos de distinguir los asuntos *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE*[55] y *Grupo Especial sobre la definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas*.[56] El hecho de que la decisión del Grupo Especial en el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura* nunca haya sido adoptada es irrelevante. Nueva Zelandia no lo citó como una fuente vinculante. Lo citó para mostrar una pauta coherente de razonamiento que hacía a los grupos especiales del GATT rechazar sistemáticamente la idea de que la determinación de un producto como similar o directamente competidor se hiciera basándose en alguna noción de la integración vertical de una rama de producción. Esta pauta de razonamiento también se aprecia en el asunto *Canadá - Restricciones aplicadas a las importaciones de helados y yogur*[57], una decisión que los Estados Unidos prefieren ignorar.

---

justificar el significado presuntamente usual de las tres palabras: "product", "production" y "output": respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 30. Esto muestra que los Estados Unidos han determinado el "significado usual" de estas palabras a los fines de la interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4.

[52] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 61.

[53] *Ibid.*, párrafos 71 a 76.

[54] IBDD 32S/58, adoptada el 18 de julio de 1985.

[55] SCM/85, 13 de octubre de 1987.

[56] Adoptado por el Comité SMC el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39S/507.

[57] Adoptado el 5 de diciembre de 1989, IBDD 36S/73.

3.5 En el asunto *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* el Grupo Especial reconoció que la elaboración de ciertos productos primarios era un proceso económico separado, con independencia de la cuestión de la propiedad, de forma que constituía una rama de producción separada de aquella que producía esos productos primarios.[58] El Grupo Especial también afirmó que la interdependencia económica entre industrias tan dispares carecía de importancia para la definición de rama de producción.[59] En el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura* el Grupo Especial afirmó que el único caso en que la propiedad común afectaría a la definición de la rama de producción sería aquel en que tuviera como resultado una integración tan completa de los procesos de producción que resultara imposible analizar separadamente cada uno de ellos.[60] Como la misma USITC reconoció, en este caso ese tipo de integración sólo se da entre la crianza y el engorde y entre mataderos y plantas de despiece.[61] Por lo tanto ni la jurisprudencia del GATT ni la de la OMC justifican el criterio aplicado por los Estados Unidos en el presente asunto para determinar la rama de producción nacional.

3.6 De todas formas, aun cuando tuviese algún fundamento jurídico, en el presente asunto la teoría estadounidense de la "integración vertical" fracasa por los hechos. La integración vertical que se da en ese país dentro de los sectores, vale decir entre los criadores y los establecimientos de engorde, productores de corderos en pie, y entre los mataderos y las plantas de despiece, productores de carne de cordero, no se da de la misma forma entre esos sectores. Sólo una empresa, Transhumance, que se opuso firmemente a la petición a la USITC, opera tanto en el sector de los corderos en pie como en el de la carne de cordero. Pero incluso en el caso de Transhumance se podrían individualizar las distintas operaciones comerciales y tratarlas como distintas ramas de producción a los fines de investigar un daño grave o una amenaza. Por lo cual la realidad de esa "integración vertical" viene a justificar lo que sostiene Nueva Zelandia respecto de la rama de producción nacional apropiada, y no lo que sostienen los Estados Unidos.

3.7 La teoría de los Estados Unidos sobre la "línea de producción continua" caracteriza a los corderos en pie como un simple insumo primario en un proceso de producción. Pero esto es totalmente equívoco. Los corderos en pie son un producto diferente. Se venden para reproducción. Son una fuente de lana.[62] No son simples insumos en la producción de carne de cordero. La alegación efectuada en la audiencia por los representantes de los Estados Unidos de que su país no tiene un comercio de exportación de corderos en pie no modifica el hecho de que los corderos en pie constituyen un producto separado y diferente de la carne de cordero.

3.8 Aparte de su incompatibilidad con la realidad de la rama de producción de corderos en pie y de carne de cordero, y con la letra del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el argumento de los Estados Unidos de que, a efectos de una determinación en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, los productores de insumos para los productos deberían tratarse como parte de la

---

[58] *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, párrafos 4.3 y 4.5.

[59] *Ibid.*, párrafo 4.5

[60] *Canadá - Carne vacuna para manufactura*, párrafo 5.14.

[61] Informe de la USITC, II-29 y II-33. Al contestar a una pregunta del Grupo Especial en ocasión de la audiencia de 26 de mayo de 2000 sobre si su rama de producción nacional está tan sumamente integrada que sus partes no se pueden separar, los Estados Unidos sólo contestaron que como el principal destino de la producción de cordero es la carne, todas las partes tienden a prosperar y decaer al unísono. Esto no equivale a una incapacidad de distinguir entre las ramas de producción.

[62] La misma USITC reconoció que la supresión de la subvención de la Ley de la Lana había tenido consecuencias importantes para los productores de corderos en pie, demostrando que la producción de lana es otro uso importante de los corderos en pie: informe de la USITC, I-30.

rama de producción nacional también tiene importantes consecuencias sistémicas. Admite la posibilidad de que el productor de cualquier insumo, por insignificante que éste sea, se considere parte de la rama de producción nacional. Este argumento vacía de significado las normas sobre salvaguardia.

3.9 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos han tratado de restar importancia a las consecuencias de sus argumentos diciendo que la USITC incluye a los productores de insumos primarios en la clase de productores del producto final procesado sólo en el caso de los productos agropecuarios.[63] En otras palabras, están alegando que cuando en su país se aplican medidas de salvaguardia se utilizan dos definiciones de productores de productos similares o directamente competidores. Una para los productos agropecuarios y la otra para los productos manufacturados. Pero ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994 existe una disposición que justifique tal distinción. En el sistema de la OMC la única diferencia que se hace en materia de salvaguardias entre los productos agropecuarios y los demás productos se encuentra en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura, donde se establece una medida de salvaguardia especial para determinados productos agropecuarios. Los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias tuvieron bien presente la posibilidad de distinguir ente los productos agropecuarios y los demás productos si así lo deseaban. No lo hicieron respecto de la definición de rama de producción nacional en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Vale decir que esta nueva posición de los Estados Unidos no hace más que destacar la medida en que su aplicación de las medidas de salvaguardia se aparta de las obligaciones dimanantes de los Acuerdos sobre la OMC.

3.10 La intención era que el concepto de "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" que contiene el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias tenía un efecto limitado. Ese párrafo sirve de principal referencia para la rama de producción nacional y la define claramente al calificarla como aquella "que produce productos similares o directamente competidores". El párrafo 1 c) del artículo 4 deja en claro la primacía del párrafo 1 del artículo 2 al explicar en su primera parte que la rama de producción nacional es "el conjunto de los productores de *los* productos similares o directamente competidores …". El artículo determinado "los" sólo puede referirse a productos similares o directamente competidores que están identificados en el párrafo 1 del artículo 2.

3.11 La redacción del párrafo 1 c) del artículo 4 también deja en claro que la expresión "el conjunto de los productores" es una medida cuantitativa de la clase de productores. No sirve para ampliar la clase a aquellos que no producen un producto similar o directamente competidor, como sostienen los Estados Unidos. Esto se ve apoyado por la segunda parte del párrafo 1 c) del artículo 4 que remite, como alternativa al "conjunto de los productores", a "aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos". Son formas alternativas de asegurar que quienes aleguen la existencia de daño grave o amenaza de daño grave sea una clase representativa de la rama de producción nacional y no sólo productores aislados.[64] Ninguna de las frases amplía el significado de "productor" para incluir otros que los productores del producto similar o directamente competidor, como tratan de hacerlo los Estados Unidos.

3.12 Para resumir, el problema del criterio que aplican los Estados Unidos para determinar en el presente asunto la rama de producción nacional es que no responde a lo que prescribe el Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir determinar quién constituye un productor mirando lo que producen. Los

[63] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 28.

[64] Los Estados Unidos aceptan expresamente esta posición en el párrafo 41 de su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

Estados Unidos sostienen que en este caso se trataría de una "definición artificial" de la rama de producción nacional.[65] Sin embargo son los Estados Unidos y no Nueva Zelandia quienes presentan una definición artificial. Esta artificialidad ha sido provocada por su insistencia en que los productores de un producto que *no* es similar al producto importado ni directamente competidor de él igualmente formen parte de la rama de producción compuesta por productores de un producto que *es* similar al producto importado o directamente competidor de él. Al sostener este argumento los Estados Unidos tratan de volver a redactar el claro texto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.13 Y por último, los Estados Unidos intentan anular el efecto de la errónea determinación de rama de producción nacional hecha por la USITC alegando que en la práctica carece de importancia. Sostienen que aun cuando la rama de producción nacional estuviese limitada a mataderos y plantas de despiece -los que realmente producen en este caso un producto similar o directamente competidor- estaría amenazada por un daño grave causado por las importaciones.[66] Pero como lo demostrará Nueva Zelandia en la sección siguiente, aunque fuese admisible efectuar este tipo de alegación a estas alturas, la afirmación de que una rama de producción nacional compuesta de mataderos y plantas de despiece está amenazada por un daño grave carece totalmente de fundamento.

IV. AMENAZA DE DAÑO GRAVE

4.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la USITC no había podido demostrar que existía una amenaza de daño grave porque no había mostrado que hubiese un daño grave "de clara inminencia".[67] Tanto en su Primera comunicación escrita como en su presentación ante el Grupo Especial los Estados Unidos han tratado de confundir esta cuestión, sosteniendo que los factores de causalidad muestran la existencia de una amenaza y que los factores de amenaza prueban la causalidad. Los Estados Unidos también tratan de que el Grupo Especial no analice en mucho detalle el razonamiento de la USITC, alegando falsamente que esto constituiría un examen *de novo*.[68] Pero el hecho es que la USITC no tomó su determinación basándose en hechos, sino más bien en "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" de que existía una amenaza de daño grave.[69] En el presente asunto ni la USITC ni los Estados Unidos han explicado cómo la continuación de una pauta económica de larga data, y que en la actualidad no constituye un daño grave, podría llegar a transformarse súbitamente en una amenaza de daño grave.

4.2 A fin de determinar si existe una amenaza de daño grave no basta con limitarse a examinar, como han hecho los Estados Unidos, si está previsto que las importaciones aumenten y pasar a dar por supuesto que esto perjudicará la situación de la rama de producción nacional. Lo que debe demostrarse es la existencia de una amenaza de daño grave y no de un aumento de las importaciones. El Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado* rechazó expresamente la posibilidad de que la existencia de una amenaza de daño grave se constatara simplemente basándose en la amenaza del aumento de las importaciones.[70]

---

[65] Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 15.

[66] *Ibid.*, párrafo 16.

[67] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.56 y 7.69.

[68] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 92.

[69] Véase el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

[70] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.284.

4.3 Como afirmó Nueva Zelandia en su Primera comunicación escrita, la USITC no aplicó un método que hubiese permitido determinar si existía un menoscabo general significativo de clara inminencia.[71] El Órgano de Apelación ha señalado que al examinar el menoscabo general significativo la autoridad competente debe tener en cuenta el "cuadro general" de la rama de producción.[72] Por lo tanto, al examinar si un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional es de "clara inminencia" la autoridad competente debe analizar el probable desarrollo futuro del cuadro general de la rama de producción, comparándolo con su situación anterior.

4.4 De esta forma el daño grave, o la amenaza de daño grave, es un concepto relativo. Significa el menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional en relación con un momento del pasado. En el caso de amenaza de daño grave la autoridad investigadora debe comparar la situación general de la rama de producción nacional en el pasado con la forma probable de su evolución sobre la base de esa tendencia anterior. Por lo tanto, para hacer una determinación que no se base en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, la autoridad investigadora deberá examinar las pruebas de hecho de la situación de la rama de producción nacional en el pasado e inferir su futura evolución probable.

4.5 La USITC no pudo probar la existencia de una "amenaza" sobre la base de un análisis serio del pasado ni del futuro. La USITC consideró que se trataba de la continuación de un menoscabo que ya existía, pero sin constituir un daño grave, y llegó a la conclusión, como señalaron los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, de que la rama de producción estaba "a punto de sufrir un menoscabo general significativo de su situación".[73] Pero esta "inminencia" de menoscabo sólo se basaba en la información para el año 1997 y hasta septiembre de 1998 -información que, como el carácter de los mercados agropecuarios, puede no ser más que la medida de una fluctuación, como realmente ocurrió. A partir de fines de 1998 los precios subieron, y siguieron subiendo durante 1999, como ahora se divulga en la información presentada por los Estados Unidos.[74] Es evidente que la rama de producción no estaba "a punto" de sufrir un menoscabo. Por lo tanto no existían bases fundamentadas para la conclusión a la que llegó la USITC de que la industria se enfrentaba a un menoscabo general significativo o de que dicho menoscabo fuese de "clara inminencia".

4.6 Para tratar de demostrar que en la situación de la rama de producción nacional había una amenaza de menoscabo general significativo, los Estados Unidos alegan que los precios son el principal indicador de la situación económica de la rama de producción nacional y que cuando la demanda es estable el aumento de las importaciones ejercerá una presión a la baja sobre los precios.[75] Pero su conclusión de que existía una amenaza de daño grave para la rama de producción nacional causada por el aumento de las importaciones, basada como estaba en el período de 1997 a septiembre de 1998, no refleja el conjunto de la rama de producción durante un período representativo. No se basó en ningún análisis fundado en pruebas de hecho presentadas a la USITC.

4.7 La USITC se dedicó a la especulación y no a un análisis documentado ni fundamentado. Esto contraría la decisión en el asunto *Argentina - Calzado* de que "cualquier determinación de la

[71] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.56 a 7.70.

[72] *Argentina - Calzado*, párrafo 139.

[73] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 43.

[74] Prueba documental 42 de los Estados Unidos, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[75] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 81 y 86.

existencia de amenaza debe ser apoyada por pruebas concretas y análisis adecuados".[76] Los Estados Unidos han tratado de justificar su dependencia de un período corto de fluctuación de precios para determinar la existencia de una amenaza de daño grave invocando la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.[77] Pero ese asunto se refería a una determinación de daño grave efectivo. Esta determinación es una cuestión de hecho. O bien una rama de producción ha llegado a una situación de menoscabo general significativo o no lo ha hecho. Si ha llegado a esa situación, entonces se ha producido un daño grave y no importa que éste sea reciente. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave es diferente. Es un análisis de lo que probablemente ocurra en el futuro basándose en tendencias anteriores. Una evaluación fidedigna de lo que ocurrirá en el futuro no puede hacerse sobre la base de un análisis de las condiciones a corto plazo. Basándose en una fluctuación de los precios corrientes de una sola temporada los Estados Unidos no pueden extrapolar en el futuro esa caída de precios.

4.8 A este respecto es necesario examinar qué hizo la USITC al tomar su determinación de que existía una amenaza de daño grave. Esto no constituye un examen *de novo* como sostienen los Estados Unidos. No pueden eximir las acciones de la USITC del escrutinio del Grupo Especial ni oponer la defensa del examen *de novo* para evitar que considere adecuadamente este asunto. De conformidad con el artículo 11 del ESD la función del Grupo Especial es hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido y de la conformidad de las acciones de los Estados Unidos con las obligaciones que les impone el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto implica determinar si las autoridades competentes de los Estados Unidos tomaron la determinación apropiada y la justificaron con el debido fundamento en todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Además, contrariamente a lo que alegan los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, Nueva Zelandia sí afirmó en su Primera comunicación escrita que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplicaba a las obligaciones de los Estados Unidos respecto de su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave.[78]

4.9 Si, como sostienen los Estados Unidos, el indicador más importante de la salud de la rama de producción nacional son los precios, la USITC debería haber examinado la forma en que éstos podrían evolucionar basándose en un análisis de las tendencias de los precios. Pero la USITC no realizó ese tipo de análisis de precios. En realidad, partiendo de la información que la USITC tenía ante sí lo probable era que los precios aumentasen en 1999.[79] Pero lo que ocurrió fue que los precios se recuperaron algo en los últimos tres meses del período considerado de 1998[80], al mismo tiempo que ocurrió el aumento de las importaciones. Este hecho concuerda con la opinión de que el aumento de las importaciones tuvo y tendrá muy poca influencia directa sobre los precios internos.

4.10 La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave hecha por los Estados Unidos se basa en varias suposiciones. Presume que el aumento de las importaciones tuvo un efecto negativo sobre los precios internos. Esta presunción parece basarse en la alegación de que la carne de cordero importada era un 20 por ciento más barata que la carne de cordero nacional durante el período objeto de investigación.[81] Las pruebas señalan que esta afirmación es muy equívoca. Un detallado examen de las comparaciones de productos que sirvieron de base para esta afirmación demuestra que,

[76] Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, párrafo 8.285.

[77] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 93.

[78] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.9 y 7.54.

[79] Testimonio de Daniel Sumner, audiencia sobre el daño, adjuntado como Anexo NZ-16.

[80] Informe de la USITC, II-55, figura 3.

[81] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

en realidad, hubo muy poca comparación directa entre los productos considerados. Además, la información que presentaron recientemente los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, muestra que no existe una tendencia coherente de que los productos importados aumentasen más rápidamente que el producto nacional equivalente, como sería de esperar si la teoría estadounidense del "desplazamiento" fuese válida.[82]

4.11 La información aportada por los Estados Unidos muestra que la diferencia de precios entre el producto importado y el producto nacional fluctuó en todo el período objeto de investigación. A menudo las diferencias de precios registradas durante el último año del período fueron inferiores a las observadas con anterioridad.[83] En un caso en el que se comparó directamente el corte paleta cuadrada, fresco y refrigerado (un corte de gran volumen, sobre todo el de los productores nacionales) el producto importado prácticamente siempre tenía un precio superior al del producto nacional.[84] En general la denominada "venta a precios inferiores" tendió a *reducirse* durante el período objeto de investigación, y de todas formas estuvo presente *durante* todo ese período. Por lo tanto la alegación de venta a precios inferiores no puede explicar la contracción del precio nacional de la carne de cordero. La existencia de esa situación persistente de "venta a precios inferiores" señala, más bien, una diferenciación del producto que una subvaloración de precios. Además, como lo señaló Nueva Zelandia en su Primera comunicación escrita, entre 1997 y 1998 los precios del producto importado no cayeron tanto como los precios nacionales[85], con lo cual no es posible que fuese el aumento de las importaciones lo que provocó una disminución de los precios internos en 1997 y en el período considerado de 1998.

4.12 Los Estados Unidos también presumen que no hubo ni habrá repercusiones en los precios por cambios en los precios competidores de otras carnes. Sin embargo, el alza y la baja de los precios de un producto siempre dependerá, al menos parcialmente, del precio de otros productos que compiten directamente con ese producto en el mercado. La baja del precio de la carne de cordero en el mercado nacional ocurrió al mismo tiempo que la baja del precio de las carnes competidoras, especialmente de la carne de cerdo.[86] Alegar que el precio de la carne de cordero nacional responde a las importaciones es ignorar la pertinencia de un importante factor, como es el precio de las carnes competidoras. A este respecto es incorrecta la afirmación de los Estados Unidos, contenida en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial[87] de que "con respecto a la competencia de otros productos cárnicos, la USITC no encontró prueba alguna de que otros productos cárnicos desplazaran a la carne de cordero".

4.13 Es evidente que uno de los temas principales que trataron los miembros de la USITC fue la competencia con otras carnes, afirmando uno de ellos que "bien se puede decir que cuanto mayor es la competencia [de la carne de cordero importada] más difícil es la competencia de otras fuentes

[82] Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 39 y 40, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[83] *Ibid.*, cuadros 39 a 42, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[84] *Ibid.*, cuadro 43, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[85] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, página 43, figura 5. En el párrafo 45 de su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos ponen en duda la fuente de la figura 5 (y de la figura 6). El *Red Meat Yearbook*, que es la fuente de las figuras, se cita en el informe de la USITC como fuente del cuadro 37 y de los cuadros D1 y D2 de su apéndice D.

[86] Informe de la USITC, II-70, figura 17.

[87] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 70.

alternativas de proteínas, especialmente de otras carnes".[88] La afirmación de los Estados Unidos tampoco es compatible con las constataciones de la USITC. Los miembros de la USITC constataron que los consumidores de carne de cordero son sensibles al precio[89], y consideraron que era "plausible" que algunos compradores de carne de cordero la hubiesen reemplazado con otra carne.[90] Por lo tanto la afirmación de los Estados Unidos sobre la falta de repercusión de la competencia de otras carnes carece totalmente de fundamento.

4.14 Los Estados Unidos tampoco tienen en cuenta la fluctuación de los precios agropecuarios ni la situación en la que estaba el resto del sector agropecuario en 1997 y 1998. El fondo de la investigación de la USITC fue la brusca caída de los precios de todos los productos agropecuarios en esos años. En la audiencia de la USITC se dijo que " hoy en día no se puede ganar dinero con nada", y que cuando baja el precio del ganado porcino y del vacuno, también baja el de los corderos en pie.[91] Y, sin embargo, los Estados Unidos hacen caso omiso de la influencia de esas otras carnes competidoras en el precio de la carne de cordero.

4.15 La tercera presunción falsa de los Estados Unidos es que con la estabilización del consumo a partir de 1996, el aumento de las importaciones haría bajar los precios. El hecho de tomar esta estabilización del consumo en el período de 1996 a 1998 como una señal de salud de la rama de producción tampoco está justificada. Los Estados Unidos no tuvieron en cuenta el hecho de que el consumo en ese período había disminuido en relación con años anteriores, y que el consumo total de carne de cordero había sido muy superior en la primera parte del período objeto de investigación.[92] La razón de la estabilización entre 1996 y 1998 fue un retraso en la disminución de la producción nacional de carne de cordero. La caída en los envíos internos en 1997 fue la menor en los cuatro años posteriores a 1993, y los envíos aumentaron en el período considerado de 1998.[93] Aun cuando el consumo de carne de cordero se haya estabilizado a partir de 1996, e incluso haya aumentado en el período considerado de 1998, seguía siendo muy inferior al nivel de consumo en 1993.

4.16 Los Estados Unidos tampoco tuvieron en cuenta el carácter de la oferta y la demanda en el mercado de carne de cordero de los Estados Unidos. Los precios de la carne de cordero en 1996 y 1997 tuvieron un nivel alto sin precedentes. Estos altos precios fueron el resultado de una disminución de la oferta por debajo del nivel de demanda existente en el mercado. La caída en la producción nacional desde 1993 hasta 1996 debido a la supresión del pago de las subvenciones de la Ley de la Lana dejó a importantes compradores sin otra opción más que volcarse a las importaciones para mantener sus ventas. Si bien las importaciones aumentaron en este período, no llegaron a cubrir la caída de la producción nacional.[94] En tales circunstancias las importaciones no pueden desplazar al producto nacional. En realidad el aumento de las importaciones en el período considerado de 1998 se

[88] Crawford, miembro de la Comisión, en la audiencia relativa a la medida correctiva, adjunta como Anexo NZ-17.

[89] Informe de la USITC, I-31.

[90] *Ibid.*, II-80.

[91] Testimonio de Daniel Sumner, audiencia relativa a la medida correctiva, que citó a un representante de los criadores estadounidenses, adjunto como Anexo NZ-18.

[92] Informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

[93] *Ibid.*, II-17,cuadro 5.

[94] *Ibid.*, II-21, cuadro 7.

encauzó a un aumento del consumo, cubriendo la demanda insatisfecha y la nueva demanda que previamente no se abastecía de carne de cordero.

4.17 La situación de la rama de producción nacional en 1998 se debió a factores relativos a la oferta y la demanda en el mercado de carne de cordero. Se esperaba que el fin de la Ley de la Lana tuviese, como realmente tuvo, un profundo efecto sobre la rama de producción nacional. Este efecto continúa hasta el presente. Para poder soportar una caída del 20 por ciento de sus ingresos los criadores y los establecimientos de engorde aumentaron sus precios hasta mediados de 1997. Pero cuando los consumidores se enfrentaron a una carne de cordero de alto precio y una caída considerable en los precios de las carnes competidoras se produjo una corrección natural de los precios. Al ocuparse solamente de lo que ocurrió en el período posterior a 1997 los Estados Unidos no tomaron en cuenta esta situación general de la rama de producción nacional. Esto no es una base fundamentada para imponer una determinación de la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional.

4.18 Además, los Estados Unidos no analizaron la forma en que la situación de la rama de producción nacional evolucionaría en comparación con su situación anterior. No existía un análisis ni una base fáctica para determinar la forma en que los precios evolucionarían. De haberse realizado un análisis adecuado, los Estados Unidos no habrían llegado a la conclusión de que la rama de producción nacional estaba amenazada de un daño grave de clara inminencia.

4.19 Tanto en su Primera comunicación escrita como en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial los Estados Unidos fueron incapaces de explicar en qué forma el razonamiento de la USITC se conformaba a la letra del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ahora los Estados Unidos presentan el nuevo argumento de que aunque la rama de producción nacional sólo comprendiera a mataderos y plantas de despiece se probaría la existencia de una amenaza de daño grave.[95] Pero aunque esto fuese cierto sería irrelevante. La USITC no hizo esa constatación, y los Estados Unidos no pueden ahora hacerla en su lugar. Si la autoridad competente no ha hecho las constataciones que estipula el Acuerdo sobre Salvaguardias la medida adoptada por los Estados Unidos no tiene validez. Además, aunque esta última alegación de los Estados Unidos fuese admisible, las pruebas de hecho en el presente asunto no justifican un argumento de este tipo.

4.20 La USITC constató que la producción de los mataderos había fluctuado durante el período objeto de investigación, mientras que la producción de las plantas de despiece había tenido una tendencia al alza.[96] Para ser más exactos, la producción de los mataderos en 1997 fue un 11,5 por ciento superior a la de 1995.[97] La producción de carne de cordero disminuyó en un 2 por ciento en el período considerado de 1998.[98] Por lo tanto, sobre la base de un año completo la producción de 1998 era todavía significativamente superior a la de 1995. Y la información que acaban de difundir los Estados Unidos muestra que el valor unitario del total de los envíos de los mataderos aumentó desde principios de 1993 hasta 1997, con una única disminución en el período considerado de 1998.[99]

[95] Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 16.

[96] Informe de la USITC, I-18, fn 78.

[97] *Ibid.*, II-22, cuadro 8.

[98] *Ibid.*, II-21.

[99] Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 9, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

4.21 Con respecto a la capacidad, el Informe de la USITC constató que las empresas más grandes entre los mataderos de los Estados Unidos habían estado aumentando su capacidad durante el período de 1995-período considerado de 1998.[100] Sobre todo la capacidad aumentó en un 15 por ciento entre 1995 y 1997, y luego aumentó en un 14 por ciento en el período considerado de 1998. Esto siguió a una reducción de la capacidad desde principios de 1993 hasta 1995. También en el caso de las plantas de despiece la producción y la capacidad aumentaron desde 1995, pero la capacidad aumentó más rápido que la producción. Estas tendencias continuaron en 1998.[101] Esta expansión sugiere que las empresas en cuestión son rentables. Lo cual no es compatible con la afirmación de que la rama de producción se encuentra frente a una amenaza de daño grave.

4.22 Como en 1998 la producción era todavía considerablemente superior a la de 1995, la presunta disminución de la utilización de la capacidad en los mataderos determinada por la USITC[102] debe haber sido provocada exclusivamente por la expansión de la capacidad. Es probable que esto haya ocurrido con las empresas más grandes cuando intentaron aumentar su participación en un mercado de carne de cordero que estaba en decadencia.

4.23 En relación con la rentabilidad, la USITC afirmó que había una considerable disminución en el valor de las ventas netas y en los ingresos de explotación de los mataderos y las plantas de despiece.[103] La información que han presentado ahora los Estados Unidos muestra que el costo laboral directo y otros costos de procesamiento de los mataderos aumentaron considerablemente en el período considerado de 1998, contribuyendo evidentemente a una disminución de las ganancias en ese período.[104] Según la situación financiera de los mataderos y plantas de despiece las ganancias brutas aumentaron en el período considerado de 1998 en un 53 por ciento.[105] Los Estados Unidos no divulgan información sobre la situación financiera de la única planta de despiece informante. Según la información suministrada parecería claro que sólo los mataderos tuvieron una menor rentabilidad en 1998. Dado el aumento de la capacidad emprendido por las empresas de mataderos, cualquier disminución en los ingresos de explotación no habrá sido causada por las importaciones, sino más bien por los propios actos de las empresas al expandir su capacidad.

4.24 Las existencias de los mataderos disminuyeron en el período considerado de 1998 en relación con las del año anterior.[106] Esto parecería indicar una mejora en la capacidad de realizar ventas durante este período. La única afirmación en el informe de la USITC sobre empleo en relación con los mataderos es que la contratación directa y demás gastos de operaciones de los mataderos se mantuvieron relativamente constantes durante el período objeto de investigación.[107] Pero la información que se acaba de divulgar deja en claro que los gastos de contratación directa y demás

[100] Informe de la USITC, II-22, cuadro 8.

[101] Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 3, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[102] Informe de la USITC, I-20.

[103] *Ibid.*, I-19.

[104] Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 16, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[105] *Ibid.*, cuadro 18, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[106] Informe de la USITC, II-22.

[107] *Ibid.*, II-27.

gastos de procesamiento subieron abruptamente en el período considerado de 1998.[108] En relación con la productividad, la USITC afirmó que los datos sobre gastos de contratación directa de los mataderos y plantas de despiece señalaban que en el período objeto de investigación la productividad se había mantenido relativamente constante.[109] No se divulgó más información. Por lo cual la información sobre existencias, empleo y productividad no justifica la conclusión de que mataderos y plantas de despiece estuviesen amenazados por un daño grave.

4.25 La información específica sobre mataderos es confidencial y no se ha divulgado. Pero el hecho de que la USITC contara con información sobre la situación financiera de sólo una planta especializada de despiece[110], sugiere que la USITC no habría tenido una base fundada para evaluar si los mataderos se enfrentaban a una amenaza de daño grave. En realidad la información disponible sobre la capacidad de producción y los valores unitarios de las plantas de despiece justifica la opinión de que no están amenazadas por un menoscabo general significativo.[111]

4.26 De esto se desprende que la información contenida en el informe de la USITC no sirve de base para llegar a la conclusión de que existe un menoscabo general significativo de la situación de los mataderos, plantas de despiece/mataderos y plantas de despiece que tenga una clara inminencia. Más bien las pruebas que constan en el informe de la USITC parecerían indicar que no había inminencia de tal menoscabo general significativo para los productores de carne de cordero. Vale decir que si la rama de producción nacional sólo hubiese incluido a mataderos y plantas de despiece no se podría haber hecho una determinación de amenaza de daño grave.

4.27 Para resumir, la USITC no tomó en cuenta los hechos relativos a la situación general de la rama de producción nacional, incluida su decadencia a largo plazo, el efecto de la supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana, y el precio de las carnes competidoras. Trató de determinar que existía una amenaza de menoscabo general significativo simplemente basándose en que los precios, que llegaron a un máximo a principios de 1997, no se podían mantener. Ésta no era una conclusión fundamentada que estuviese basada en pruebas objetivas. Era una determinación basada en conjeturas. Esto no es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

V. CAUSALIDAD

5.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia demostró que los Estados Unidos no habían podido cumplir con la obligación que les imponía el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de demostrar la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave.[112] Además, la USITC había aplicado un criterio de "causa sustancial" que no se basaba en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994[113], y había atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.[114] Si

[108] Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 16, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[109] Informe de la USITC, I-20.

[110] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.9.

[111] Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 3 y 4, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

[112] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.77 a 7.93.

[113] *Ibid.*, párrafos 7.73 a 7.76.

[114] *Ibid.*, párrafos 7.94 a 7.96.

bien los Estados Unidos mantienen la opinión de que el criterio de la causa sustancial concuerda con las normas de la OMC, tratan de reafirmar la determinación de causalidad de la USITC con la justificación de que ésta había constatado, en realidad, que las importaciones eran la única causa de la amenaza de daño grave.[115] Para lo cual han tenido que reformar el Informe de la USITC y adecuarlo a esta nueva interpretación.

5.2 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que el aumento de las importaciones debe ser en condiciones que "causan o amenazan causar un daño grave". Según el párrafo 2 b) del artículo 4 la relación de causalidad entre las importaciones y el daño o la amenaza de daño grave se debe demostrar sobre la base de pruebas objetivas. La segunda oración de este apartado establece que el daño causado por otros factores no se atribuirá al aumento de las importaciones.

5.3 Nueva Zelandia considera que el efecto de estas disposiciones es que la relación causal entre la amenaza de daño grave y el aumento de las importaciones será tal que la amenaza debe haber sido *causada* por el aumento de las importaciones. Esta es la "relación de causalidad" que se debe demostrar de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Además, cuando existen múltiples causas que conforman un daño grave o una amenaza de daño grave, el daño causado por otros factores no se puede atribuir al aumento de las importaciones. El "daño grave" o la "amenaza de daño grave" que se constaten tienen que deberse o atribuirse al aumento de las importaciones y no a esos otros factores. Este es el significado de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4.

5.4 Es por esa razón, como ha sostenido Nueva Zelandia, por la que el criterio de la "causa sustancial" no concuerda con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. El criterio de los Estados Unidos en las situaciones en las que existen múltiples causas de daño grave o de amenaza de daño grave es examinar la "importancia relativa" de ellas mediante la aplicación del criterio de la "causa sustancial".[116] En el presente asunto los Estados Unidos llegan a la conclusión de que, como la USITC no constató la existencia de otros factores "significativos" distintos del aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave no podría haberse atribuido a ningún factor más que a ese aumento de las importaciones.[117] Pero este criterio no es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, especialmente con el párrafo 2 b) de su artículo 4.

5.5 El párrafo 2 b) del artículo 4 admite la posibilidad de que otros factores distintos del aumento de las importaciones puedan menoscabar la situación de una rama de producción nacional. El apartado b) estipula que cuando éste sea el caso, el daño no se atribuirá al aumento de las importaciones. Al aplicar el criterio de la "causa sustancial" la USITC determinó, en vez, que no existían factores "significativos" distintos del aumento de las importaciones que hubiesen causado o amenazaran causar un daño grave. Partiendo de esa determinación, los Estados Unidos sostienen que el daño grave no se atribuyó a otros factores distintos del aumento de las importaciones. Al adoptar este criterio no cumplieron con lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4.

5.6 En su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, Nueva Zelandia también señaló que el criterio de la "causa sustancial", según la formuló la USITC, significa que cuando el daño grave o la amenaza de daño grave está causado equitativamente por tres factores, uno de los cuales es un aumento de las importaciones, éste bastaría para dar por cumplido el criterio de causalidad. Pero un resultado de este tipo implica atribuir al aumento de las importaciones un daño que han causado otros factores. Implica considerar como causa del "daño grave" o de la "amenaza de daño grave" algo que, en ese caso, puede ser realmente una causa secundaria. Esto no es compatible

[115] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108.

[116] *Ibid.*, párrafo 118.

[117] *Ibid.*, párrafo 108.

con las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 4, según las cuales el daño causado por factores de causalidad distintos del aumento de las importaciones no debe atribuirse a esas importaciones. Sólo cuando perdura el "daño grave" o la "amenaza de daño grave" una vez excluido el daño causado por esos otros factores se puede decir que el aumento de las importaciones ha "causado" el daño grave o la amenaza de daño grave.

5.7 Varios factores pueden contribuir a la existencia de un daño grave, incluido el aumento de las importaciones. Si una vez excluido el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones perdura el daño grave o la amenaza de daño grave, recién entonces se los podrá atribuir al aumento de las importaciones. En este sentido el aumento de las importaciones debe ser *la* causa o la única causa del "daño grave" o de la "amenaza de daño grave" para los que se aplica una medida correctiva de salvaguardia. Pero si una vez excluido el daño atribuible a otros factores lo que queda no es un daño grave ni una amenaza de daño grave, entonces no existe un daño grave ni una amenaza de daño grave atribuible al aumento de las importaciones.

5.8 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos tratan de evitar las consecuencias de este análisis recurriendo al diccionario para las definiciones de la palabra "causa" para poder demostrar que la palabra es *capaz* de soportar el significado de una de las muchas causas que los Estados Unidos le desean adjudicar.[118] Justifica este recurso al término genérico "causa" afirmando que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias emplean la palabra "causa" en una forma u otra.[119] El objetivo de los Estados Unidos al recurrir a estas definiciones del diccionario se descubre con una sola afirmación reveladora. Afirman que "el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que la autoridad competente simplemente demuestre una conexión entre el aumento de las importaciones y el daño que ha constatado".[120] Con esto los Estados Unidos reducen a una mera "conexión" la "causa" que menciona el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.9 Aparte de este intento por suprimir la causalidad, además de la evolución imprevista de las circunstancias, de sus obligaciones en materia de salvaguardia, cuando los Estados Unidos citan la definición del diccionario se equivocan. El párrafo 1 del artículo 2 utiliza la forma verbal "causan", que da al concepto de causa una dirección o un contenido más específicos. Causar algo es diferente de ser una entre varias causas de algo. Además, la disposición decisiva del párrafo 2 b) del artículo 4 emplea la palabra "causalidad" como un adjetivo, mencionando en el texto inglés "*the* causal link" (la relación de causalidad) y no "*a* causal link" (una relación de causalidad), que podría ser una entre muchas. Vale decir que todo el argumento de los Estados Unidos sobre el carácter flexible del concepto de causa se basa en una premisa falsa.

5.10 El recurso a los antecedentes de negociación que emplean los Estados Unidos tampoco les sirve de justificativo para lo que ellos quieren demostrar.[121] Más bien muestra que en este caso los antecedentes de negociación no sirven de nada. Es evidente que en las negociaciones hubo diversas opiniones sobre la definición de causa, y no hubo consenso. Esto aumenta la importancia de la primera norma de interpretación, que la intención de las partes se extraiga del mismo texto y no de las opiniones, a menudo contradictorias, de las partes en el proceso de redacción que finalmente se aglutinan en el texto definitivo.

---

[118] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 46.

[119] *Ibid.*

[120] *Ibid.*, párrafo 48.

[121] *Ibid.*, párrafos 52 y 53.

5.11 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos también sostienen que la decisión en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedente de Noruega*[122] apoya en cierta forma su opinión de que al daño grave o la amenaza de daño grave pueden contribuir otros factores.[123] Pero el Grupo Especial en ese asunto constató que la USITC había llegado a la conclusión de que el "daño importante" había sido causado por el aumento de las importaciones. Como la USITC había llegado a esa conclusión, el Grupo Especial no consideró necesario evaluar los demás factores que podrían también haber contribuido al daño causado a la rama de producción nacional en cuestión.[124] Como observó el Grupo Especial, la obligación de la USITC era

> "realizar un examen suficiente para cerciorarse de que en su análisis de los factores enumerados en los párrafos 2 y 3 del artículo 3 no constataba que el daño importante era causado por las importaciones procedentes de Noruega cuando ese daño importante a la producción nacional supuestamente causado por dichas importaciones era en realidad causado por otros factores distintos de esas importaciones".[125]

En el presente asunto el problema es que la USITC no hizo esto. Eran varias las causas que habían contribuido a la existencia de una amenaza de daño grave que constató la USITC. Pero ésta atribuyó todo al aumento de las importaciones.

5.12 En el presente caso la USITC no excluyó de su análisis de la causalidad los daños causados por otros factores. No llegó a la conclusión de que existía una amenaza de "daño grave" que fuese atribuible al aumento de las importaciones, sino a la conclusión de que el aumento de las importaciones era una causa no menos importante que cualquiera de las demás causas independientes de la amenaza de daño grave. Pero si la USITC hubiese eliminado el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones habría llegado a la conclusión de que el resto no constituía una amenaza de "daño grave". Por lo tanto no existía ninguna amenaza de daño grave atribuible al aumento de las importaciones.

5.13 Además, en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, los Estados Unidos trataron de cambiar el carácter de la determinación de la USITC, como una determinación de que "el aumento de las importaciones fue la única causa de alguna significación en el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998".[126] Pero se limitan a fundamentarlo con una simple hipótesis de que, como se produjo una decadencia, debe haber sido causada por un aumento de las importaciones. La teoría estadounidense de la causalidad ignora los demás factores que causaron la contracción de la rama de producción nacional e ignora las pruebas que muestran al aumento de las importaciones como una *respuesta* a la decadencia de la oferta nacional más que como la *causa* de la decadencia nacional.

---

[122] ADP/87, 30 de noviembre de 1992.

[123] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 54 y 55.

[124] *Estados Unidos - Salmón del Atlántico*, párrafos 547 y 548.

[125] *Ibid.*, párrafo 554.

[126] Declaración final de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 13. Véase también la declaración inicial de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 17, y la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108.

5.14 Ni la USITC, ni los Estados Unidos en las presentes actuaciones, toman en cuenta la repercusión que produjo en la rama de producción nacional la terminación de la subvención de la Ley de la Lana. Los Estados Unidos sostienen, sin aportar ninguna prueba que lo justifique, que la terminación de esos pagos no tuvo mucha influencia en los acontecimientos posteriores a 1996, y que, de todas formas, no los recibían los mataderos ni plantas de despiece.[127] Este argumento es curioso, ya que los Estados Unidos alegan que en la rama de producción hay integración vertical, lo cual significa que los precios afectan por igual a los criadores/establecimientos de engorde y a los mataderos/plantas de despiece, y que sus resultados económicos están entrelazados.[128] Y tampoco concuerda con el argumento de los Estados Unidos de que las operaciones de los mataderos y plantas de despiece se veían muy afectadas por la oferta y la calidad de los corderos en pie producidos por los criadores y los establecimientos de engorde.[129] En esas circunstancias se supondría que el daño en una parte de la rama de producción se trasladaría a la otra parte, y que una disminución de la oferta de corderos en pie llevaría a una disminución en el rendimiento de la rama de producción de carne de cordero.

5.15 El intento de los Estados Unidos por restar importancia a la terminación de los pagos de la Ley de la Lana hace caso omiso del punto esencial del argumento de Nueva Zelandia de que el aumento de las importaciones *fue el resultado de* la decadencia de la rama de producción y no su causa. La supresión de la subvención fue perjudicial para los criadores y los establecimientos de engorde, así como para la producción de corderos en pie. Las subvenciones de la Ley de la Lana otorgadas a los productores de corderos en pie totalizaron 125 millones de dólares EE.UU. en 1993 y 69 millones de dólares EE.UU. en 1994.[130] La USDA estimó que los productores de lana habrían recibido 60 millones de dólares EE.UU. adicionales de no haberse producido la supresión gradual de estas subvenciones.[131] La proporción del total de los ingresos en concepto de ventas netas totales de lana y de subvenciones a la lana que obtenían los criadores cayó del 25,4 por ciento en 1993 al 21,1 por ciento en 1995 y el 12,2 por ciento en 1996. Y siguió cayendo hasta un 5,5 por ciento en el período considerado de 1998.[132] Esta caída del 20 por ciento en los ingresos produjo una disminución del número de productores de corderos en pie, que a su vez desembocó en una reducción de la oferta de corderos en pie y, por lo tanto, de carne de cordero. Esta reducción de la oferta, que siguió después de 1996, resultó en una demanda nacional no satisfecha que se cubrió con mayores importaciones. Ni la USITC ni los Estados Unidos han respondido a este argumento ni contestado su evidente inferencia: que el aumento de las importaciones fue una consecuencia de la decadencia de la rama de producción nacional y no su causa.

5.16 Al tratar de dar un pantallazo de la situación reinante en 1997 y en el período considerado de 1998, sin mirar la situación de la rama de producción en los años anteriores, los Estados Unidos hacen abstracción de las conclusiones de la USITC. Al examinar las medidas correctivas que debían tomarse, los integrantes de la USITC identificaron a la supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana como un cambio *significativo* en las condiciones del mercado bajo las cuales opera la rama de producción nacional.[133] Como resultado de este cambio llegaron a la conclusión de que en el

[127] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90.

[128] *Ibid.*, párrafo 67.

[129] *Ibid.*, párrafo 65, donde se cita el informe de la USITC, I-13.

[130] Informe de la USITC, II-78, cuadro 45.

[131] *Ibid.*, II-78.

[132] *Ibid.*, II-26, cuadro 12.

[133] *Ibid.*, I-30.

futuro la rama de producción nacional de corderos en pie tendría que seguir ajustándose a un mercado nacional sin las subvenciones de la Ley de la Lana.[134]

5.17 Los Estados Unidos también intentan dejar de lado las conclusiones de la USITC basadas en la prueba de la competencia con otras carnes. Señalan que el consumo de carne de cordero por habitante se había mantenido relativamente estable desde 1995.[135] Sin embargo, este consumo fue de aproximadamente 1,1 libras desde 1995 a 1997, en comparación con un consumo medio per capita de carne roja de aproximadamente 120 libras.[136] El consumo de cerdo fue 60 veces el consumo de cordero en el período considerado de 1998, mientras que el consumo de bovino fue 85 veces el de cordero.[137] Dada la disparidad entre el tamaño del mercado de carne de cordero y el de las otras carnes competidoras, es evidente que estos otros mercados repercutirán en el mercado de carne de cordero.

5.18 La USITC constató que la demanda definitiva de carne de cordero estaba determinada, entre otras cosas, por "los precios de la carne de cordero y de los productos sustitutivos".[138] Al comparar los precios minoristas de la carne de cordero con el de las demás carnes competidoras se observa que el precio de la carne de cordero ha sido coherentemente superior al de las demás carnes competidoras, cuyo precio tuvo una caída significativa desde mediados de 1997 que coincidió con la caída en el precio de la carne de cordero.[139] El informe de la USITC incluye pruebas de que la tendencia a una baja de los precios de los posibles sustitutos puede haber provocado un reemplazo de la carne de cordero por los demás productos.[140] Los integrantes de la USITC llegaron a la conclusión de que los consumidores finales de carne de cordero eran sensibles al precio.[141]

5.19 Si bien la USITC llegó a la conclusión de que el precio de las carnes competidoras no era una "causa más importante" de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, las pruebas contenidas en su informe muestran que la competencia de las demás carnes fue un factor que influyó enormemente en la situación de la rama de producción nacional. Había una relación causal entre las dificultades de la rama de producción nacional y el precio competitivo de las demás carnes.

5.20 La USITC trató de la misma manera a otras causas de la amenaza de daño grave. Por ejemplo, la USITC examinó la posibilidad de que la concentración en el sector de los mataderos y la imposibilidad de la rama de producción de elaborar y aplicar un programa eficaz de comercialización fuesen "causas más importantes" de la existencia de una amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones. No obstante haber constatado que no lo eran, sí las catalogó como causas.[142] En

---

[134] *Ibid.*, I-32.

[135] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

[136] Informe de la USITC, II-69, cuadro 36.

[137] *Ibid.*, II-71, cuadro 37.

[138] *Ibid.*, II-66.

[139] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, figura 4, cuya fuente es el informe de la USITC, II-70, figura 17.

[140] Informe de la USITC, II-69.

[141] *Ibid.*, I-31. El consumo aparente se mantuvo firme, y luego subió a fines del período objeto de investigación, al mismo tiempo que cayeron los precios.

[142] *Ibid.*, I-25 y I-26.

realidad la inferencia de ese informe es que la USITC consideró a este último factor como una causa igual de importante que el aumento de las importaciones. Si bien la USITC llegó a la conclusión de que la concentración en el sector de los mataderos era una causa menos importante de la existencia de una amenaza de daño grave, es interesante que se haya abstenido de afirmar lo mismo con respecto a la imposibilidad de elaborar y aplicar un programa eficaz de comercialización. Aunque constató que ésta no era una causa "más importante" del aumento de las importaciones, también observó que probablemente este factor tuviese una "importante repercusión sobre la rama de producción nacional".[143]

5.21 El criterio aplicado por la USITC a la relación de causalidad al emplear su criterio de "causa sustancial" fue desechar otros factores que podrían estar causando un daño grave porque consideró que individualmente no eran causas más importantes de daño grave que el aumento de las importaciones. Habiendo determinado que individualmente esos otros factores, incluido el efecto de la terminación de los pagos efectuados en el marco de la Ley de la Lana, la competitividad de los precios de las demás carnes y la imposibilidad de elaborar y aplicar un programa eficaz de comercialización de la carne de cordero, no eran causas más importantes de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, se dió por supuesto que el aumento de las importaciones era la causa de la totalidad del daño grave o de la amenaza de daño grave. No se hizo nada por no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, como lo establece el párrafo 2 b) del artículo 4. Con lo cual la USITC y los Estados Unidos dieron por sentado erróneamente que todo el "daño grave" o la amenaza de daño grave había sido causado por el aumento de las importaciones.

5.22 En su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial los Estados Unidos tomaron una nueva senda e iniciaron un proceso de reinterpretación del informe de la USITC a fin de demostrar que allí se había considerado al aumento de las importaciones como, en realidad, la única causa de una amenaza de daño grave. En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos siguieron por la misma senda. Según esta nueva interpretación la USITC había examinado todas las demás causas posibles de amenaza de daño grave para poder descartarlas y cumplir así con las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 4 y no atribuir al aumento de las importaciones un daño causado por otros factores. El hecho de que la USITC utilizase palabras que se conformaban con su legislación interna no debería, en opinión de los Estados Unidos, alterar el hecho de que en el fondo estaba cumpliendo con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.23 Este tipo de argumento sólo será plausible si se hace caso omiso de las palabras de la USITC; en realidad se debe tomar a las palabras de la USITC en un sentido totalmente opuesto al verdadero. Como Nueva Zelandia señaló en su declaración oral ante el Grupo Especial, la USITC constató que la terminación de las subvenciones impuestas en el marco de la Ley de la Lana era una causa; constató que la competencia de las otras carnes era una causa; constató que la falta de un programa eficaz de comercialización era una causa; y por último, constató que la concentración en el sector de los mataderos era una causa.[144] Ya es demasiado tarde para que los Estados Unidos sostengan que la USITC no quiso decir lo que dijo.

5.24 La opinión de los Estados Unidos tampoco es compatible con el conjunto de medidas de asistencia para fines de ajuste recomendado por la USITC y la aplicada por el Presidente. Ambos tienen componentes para rectificar las demás causas de las dificultades de la rama de producción nacional, incluida la falta de promoción y comercialización y la poca demanda de carne de cordero en relación con las demás carnes, factores que ahora los Estados Unidos alegan que *no* afectan a la rama

[143] *Ibid.*, I-26.

[144] Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 53 y 54.

de producción nacional.[145] El intento de los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial de alegar ahora que es el "contenido del informe de la USITC en su conjunto" y no las palabras en sí lo que debe ser determinativo[146], no quita el hecho de que el ajuste se aplicó para rectificar un factor que, en palabras de la USITC, no era una "causa más importante" de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones.[147]

5.25 Si la USITC realmente había eliminado todos esos factores como causas de una amenaza de daño grave, como sostienen ahora los Estados Unidos, ¿cuál era el fundamento de que quedara una amenaza de daño grave en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4?

5.26 En todos sus argumentos los Estados Unidos tratan de evitar que se dé sustento a la obligación de asegurarse de que una amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones. En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos impugnan la idea de la "precisión en la evaluación de los factores de causalidad".[148] Pero *es* posible realizar una evaluación y análisis apropiados, como lo señaló Nueva Zelandia en su declaración oral ante el Grupo Especial y en el análisis económico adjunto.[149] Mediante el uso de un simple análisis económico es posible hacer distinciones entre el daño causado por factores nacionales y el daño causado por un aumento de las importaciones. La USITC no realizó tal análisis y, por lo tanto, no demostró la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave cuya existencia alegaba.

5.27 Por consiguiente, los Estados Unidos no han hecho una determinación de que la amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones que sea conforme con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

VI. NECESIDAD

6.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos no se aplicaba en la medida "necesaria" para prevenir el daño grave ni en la medida "necesaria" para facilitar el reajuste, en contravención con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[150] Los Estados Unidos tampoco publicaron ninguna constatación ni conclusión fundamentada sobre la cuestión, con lo cual infringieron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[151]

6.2 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia sostuvo que la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar una medida "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" es una obligación de elegir la

[145] USDA "Domestic Adjustment Assistance Package", diciembre de 1999 y artículos de prensa pertinentes, adjuntado como Anexo NZ-19.

[146] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 86.

[147] Informe de la USITC, I-26.

[148] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 90.

[149] Adjunto a la declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial como Anexo NZ-13.

[150] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.97 a 7.109.

[151] *Ibid.*, párrafos 7.110 y 7.111.

medida menos restrictiva del comercio con la cual se puedan lograr esos objetivos.[152] Los Estados Unidos objetaron esta formulación, alegando en su Primera comunicación escrita que en el contexto del párrafo 1 del artículo 5 no existe justificativo para un criterio de la medida "menos restrictiva del comercio".[153] Esto no coincide con lo que la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, Charlene Barsherfsky, expresó ante una comisión parlamentaria, en junio de 1999, cuando dijo que al determinar la aplicación de la medida correctiva de salvaguardia a la importación de carne de cordero los Estados Unidos "habían ponderado lo que consideraban … la medida más apropiada y menos restrictiva del comercio".[154] Pero los Estados Unidos no admiten que al determinar si una medida cumple con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, es necesario determinar que la medida "es en su totalidad más restrictiva del comercio de lo que es necesario para prevenir un daño grave y para ayudar a la rama de producción a reajustarse a la competencia de las importaciones".[155]

6.3 Nueva Zelandia opina que en el contexto del párrafo 1 del artículo 5 el criterio de "menos restrictiva del comercio" y el criterio de "no más restrictiva del comercio de lo necesario" son aproximadamente lo mismo. El requisito del párrafo 1 del artículo 5 de que una medida sólo se aplique en la medida necesaria para lograr el objetivo de dicha disposición es un requisito de que haya un cierto grado de proporción entre el fin y los medios. Se debe aplicar la medida en una forma que le permita lograr los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, pero la limitación de que solamente se debe aplicar "en la medida necesaria" debe tener un cierto contenido sustantivo. En el contexto de un acuerdo relativo a restricciones del comercio a fines de prevenir un daño ese contenido sólo puede descubrirse remitiéndose al grado de restricción de la medida.

6.4 En otras palabras, el párrafo 1 del artículo 5 requiere un cierto grado de proporcionalidad entre el fin de prevenir un daño grave y facilitar el reajuste y una forma restrictiva del comercio de lograr ese objetivo. Pone un límite en la restricción del comercio que puede tener la medida que se adopte. Evidentemente una medida que sea más restrictiva de lo necesario para lograr el objetivo de prevenir un daño grave o facilitar el reajuste no será una medida que se aplica sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave o facilitar el reajuste. En este sentido se necesita la medida menos restrictiva de aquellas que permitan lograr el objetivo.

6.5 Por lo tanto, si el requisito del párrafo 1 del artículo 5 se expresa en términos de "menos restrictiva del comercio" o de "no más restrictiva del comercio de lo necesario" o, más generalmente como un requisito de proporción, el resultado final es el mismo. En el caso presente la medida elegida por los Estados Unidos no reunía ninguna de estas condiciones.

6.6 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos trataron de eludir la obligación de demostrar que la medida que eligieron reúne los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 al afirmar que corresponde a Nueva Zelandia la carga de probar *prima facie* que se ha cumplido el párrafo 1 del artículo 5.[156] Pero Nueva Zelandia asumió esa carga. Ha demostrado que la medida correctiva elegida por los Estados Unidos es más restrictiva de lo necesario para lograr el objetivo de prevenir el daño grave, ya que tenían a su disposición la alternativa menos restrictiva que había

[152] *Ibid.*, párrafos 7.98 a 7.101.

[153] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.

[154] Acta de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, 23 de junio de 1999, adjunta como Anexo NZ-20.

[155] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 210.

[156] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 162.

propuesto la mayoría relativa de la USITC. Aun así los Estados Unidos tratan de eludir las consecuencias de este argumento afirmando que no se podía suponer que la medida correctiva propuesta por la USITC "sería suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste".[157] Alegan que la recomendación de la mayoría relativa "no cabe presumir que […] es suficiente".[158]

6.7 Mediante este ingenioso argumento los Estados Unidos tratan de poner a Nueva Zelandia y el Grupo Especial frente a un dilema. Por un lado los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no puede iniciar un examen *de novo* de la investigación de la USITC y, por el otro, sostienen que el Grupo Especial no puede asumir que la USITC ha cumplido con su obligación de proponer una medida correctiva que prevenga eficazmente el daño grave y facilite el reajuste. *Ergo*, Nueva Zelandia no ha probado que los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les imponía el párrafo 1 del artículo 5, y no puede hacerlo porque esto sería invitar al Grupo Especial a realizar un examen *de novo*.

6.8 Nueva Zelandia considera que el Grupo Especial debe rechazar este sofisma. La mayoría relativa de la USITC propuso una medida correctiva para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Según la legislación de los Estados Unidos la constatación de esta medida debe ser considerada por el Presidente como la constatación de la USITC.[159] El Gobierno de los Estados Unidos adoptó una medida diferente. El Grupo Especial tiene derecho a comparar estas dos medidas. Vale decir que los Estados Unidos deben convencer al Grupo Especial de que la medida elegida por la USITC no reúne los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 si quieren evitar la comparación entre la medida del Gobierno y la recomendada por la USITC a fin de determinar si se han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5.

6.9 Los Estados Unidos también alegan que, en realidad, la medida adoptada por ellos no era más restrictiva del comercio que la propuesta por la USITC.[160] Pero un análisis cuidadoso muestra que esto es evidentemente incorrecto. Al comparar la medida recomendada por la USITC y la medida aplicada por los Estados Unidos hay tres niveles de restricciones que se deben evaluar[161]: niveles de los contingentes, aranceles dentro de contingente y aranceles fuera de él. Los niveles de los contingentes son aproximadamente iguales en ambas medidas.[162] La medida recomendada por la USITC no contenía un arancel dentro de contingente superior al tipo consolidado ordinario de la OMC de 0,8c por kg.[163] Por lo tanto los costos dentro de contingente con la medida recomendada por la USITC no son superiores a lo que serían de no existir ninguna medida de salvaguardia. Con esa medida, el único costo adicional para el comercio es, en todos los años, el costo fuera de contingente. En especial, el único costo que se puede atribuir al cuarto año de esa medida, cuando quizás ya no haya ninguna salvaguardia con la medida que los Estados Unidos han impuesto por tres

[157] *Ibid.*, párrafo 111.

[158] *Ibid.*

[159] Informe de la USITC, I-29.

[160] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 193 a 198, 201 y 202.

[161] Al evaluar el grado relativo de restricción de las medidas es irrelevante su duración inicial, ya que tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como la legislación estadounidense permiten la prórroga de la medida hasta un máximo de ocho años.

[162] Cada medida permite un pequeño aumento en el nivel del contingente después del primer año de la medida.

[163] Está previsto que éste bajará al 0,7c por kg en 2001.

años[164], es el tipo arancelario de fuera de contingente. La USITC recomendó un tipo del 10 por ciento para ese año, un 1 por ciento superior al tipo arancelario dentro de contingente para el primer año en la medida aplicada por los Estados Unidos.

6.10 Con respecto a los primeros tres años de ambas medidas, los Estados Unidos han sostenido que no hay diferencia en el efecto de restricción del comercio de un tipo arancelario del 20 por ciento fuera del contingente, como recomendó la USITC, en un tipo del 40 por ciento fuera de contingente, como impusieron los Estados Unidos, porque ambos fueron destinados a ser exclusores del comercio.[165] Evidentemente los Estados Unidos están equivocados. Por cualquier definición el 20 por ciento es inferior al 40 por ciento. Además, según un principio fundamental de la economía, el comercio al tipo de fuera de contingente será rentable siempre que la diferencia en términos de porcentaje entre el precio mayorista de cordero en los Estados Unidos y el precio mundial del cordero sea mayor que el tipo de fuera de contingente. Es evidente que esto tiene posibilidades de ocurrir cuando el tipo fuera de contingente es 20 que cuando es 40 por ciento. Vale decir que el tipo fuera de contingente impuesto por los Estados Unidos es más restrictivo del comercio que el que recomendó la USITC.

6.11 Una comparación de los costos dentro de contingente según ambas medidas también muestra que la medida impuesta es considerablemente más restrictiva del comercio que la recomendada por la USITC. Los costos estimados del comercio para Nueva Zelandia a niveles hasta el nivel de contingente con la medida recomendada por la USITC en el año uno serían 116.000 dólares EE.UU. Con la medida aplicada por los Estados Unidos, hasta el nivel de contingente impuesto, los costos estimados serían de 7.125.000 dólares EE.UU.[166] La diferencia entre estas cifras es de 7,01 millones de dólares EE.UU. En el año dos, los costos para Nueva Zelandia dentro de contingente con la medida recomendada por la USITC serían de 121.000 dólares EE.UU., y con la medida adoptada por los Estados Unidos serían de 4.878.000 dólares EE.UU.: una diferencia de 4.757.000 dólares EE.UU. En el año tres, los costos respectivos para Nueva Zelandia serían de 106.000 y 2.503.000 dólares EE.UU., con una diferencia de 2.397.000 dólares EE.UU. En total, durante los primeros tres años de ambas medidas, la impuesta por los Estados Unidos redundaría para Nueva Zelandia en un costo dentro del contingente de 14.164 millones de dólares EE.UU. más que con la recomendada por la USITC.

6.12 La medida impuesta por los Estados Unidos fijó niveles de contingentes similares a los de la medida recomendada por la USITC. La menor duración inicial de la medida impuesta por los Estados Unidos es irrelevante para determinar el grado de restricción que tiene la medida, ya que ésta se puede prorrogar hasta un máximo de ocho años. Con la medida aplicada por los Estados Unidos los costos fuera de contingente para el comercio de Nueva Zelandia son decididamente mucho mayores que los de la medida recomendada por la USITC. Y con la medida de los Estados Unidos los costos dentro de contingente serán aproximadamente 14,2 millones de dólares EE.UU. más que con la medida recomendada por la USITC. Partiendo de esta base Nueva Zelandia sostiene que la medida impuesta por los Estados Unidos es más restrictiva que la medida recomendada por la USITC.

6.13 Al tratar de justificar la medida correctiva que eligieron los Estados Unidos dan gran importancia a la necesidad de facilitar el reajuste. Por eso en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial sostuvieron que la medida propuesta por algunos de los integrantes de la USITC era

[164] Suponiendo que la medida no hubiese sido prorrogada.

[165] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 202.

[166] Estos costos previstos se calcularon computando el arancel que se pagaría sobre las importaciones al nivel de contingente al precio constante c.i.f. de 1998.

insuficiente para facilitar el reajuste.[167] En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos objetaron las reclamaciones de Australia y Nueva Zelandia relativas a la medida, alegando que los reclamantes deseaban "[dejar] a la rama de producción de carne de cordero estadounidense en el empeorado estado en que la encontró la USITC".[168] En cambio la medida tiene por objeto devolver la rentabilidad a la rama de producción.[169]

6.14 Este cambio de objetivo de prevenir un daño grave a facilitar el reajuste es revelador. Destaca el hecho de que los problemas que tiene la rama de producción nacional son problemas de reajuste provocados por factores internos, y no responden a una amenaza causada por las importaciones. Más bien se ha elegido el control de las importaciones para resolver problemas internos de reajuste.

6.15 Resumiendo, el error de los Estados Unidos en el presente asunto es no haber elegido una medida correctiva proporcional a la presunta amenaza que se ha constatado. O, en otras palabras, que se aplique "en la medida necesaria para *prevenir* o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". En vez de ello han tratado de conformar una medida que devolverá la rentabilidad a la rama de producción independientemente del carácter de la amenaza. Trata de mejorar la situación de una rama de producción que no ha sufrido un daño grave. Por esta razón la medida no se limita a mantener las importaciones al nivel de 1998, el presunto nivel de la amenaza. Sino que tiene por objetivo recapturar para la rama de producción las pérdidas que ésta había sufrido a consecuencia de la supresión de las subvenciones de la Ley de la Lana. Estas pérdidas se recuperarán de las importaciones de carne de cordero. En realidad, lo que los Estados Unidos están haciendo en este caso es reemplazar una subvención a la lana por un arancel a las importaciones de carne de cordero.

VII. TRATO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

7.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia alegó que los Estados Unidos, al incluir en la determinación de la existencia de daño las importaciones procedentes de determinados países, pero excluirlas de la aplicación de la medida de salvaguardia, habían infringido las obligaciones que les incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de aplicar la medida de salvaguardia al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.[170] Como consecuencia de ello los Estados Unidos también han infringido las obligaciones dimanantes del GATT de 1994.[171] Los Estados Unidos respondieron que estaban perfectamente justificados en no aplicar la medida a los miembros de una zona de libre comercio, pero que, en realidad, para su determinación de la amenaza de daño no habían tomado en cuenta las importaciones de México, el Canadá e Israel.[172]

7.2 Nueva Zelandia no discute el derecho de los miembros de una zona de libre comercio a excluir a los demás participantes de la aplicación de las medidas de salvaguardia. En realidad Nueva Zelandia lo hace con Australia en el marco de su acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas. Lo que sí objeta es la *inclusión* de los productos de un interlocutor de una zona de libre comercio para realizar la determinación de daño, y su *exclusión* de la aplicación de la medida. Los Estados Unidos alegan que la USITC no hizo esto, para lo cual dicen que eliminó las

[167] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 126.

[168] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176.

[169] Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 134.

[170] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.113.

[171] *Ibid.*, párrafo 7.114.

[172] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 247 y 254 a 257.

importaciones procedentes del Canadá e Israel de su análisis de causalidad sin mencionar el hecho de que sí las incluyó en la determinación de la amenaza de daño grave.

7.3 En resumen, la USITC hizo en este caso precisamente lo que el Órgano de Apelación dijo en el asunto *Argentina - Calzado* que no debía hacerse. Como lo señalaron las Comunidades Europeas en su declaración oral ante el Grupo Especial, el "principio de paralelismo" establecido en ese asunto se aplica también a éste. A las importaciones incluidas en una investigación de salvaguardia para determinar la existencia de un daño grave o de una amenaza de daño grave también se les debe aplicar la medida de salvaguardia que finalmente se adopte. Al no haberlo hecho, los Estados Unidos infringieron sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo I del GATT de 1994.

VIII. CONCLUSIÓN

8.1 Nueva Zelandia ha probado que la acción de los Estados Unidos al imponer la medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero procedente de Nueva Zelandia no era compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias ni del GATT de 1994. El intento de los Estados Unidos por demostrar que la USITC basó efectivamente su determinación en la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias implica, en realidad, suprimir el concepto de evolución imprevista de las circunstancias de las obligaciones que les incumben en materia de salvaguardia en el marco de la OMC. Su definición de "rama de producción nacional" no tiene fundamento en las normas de la OMC, y su intento por demostrar que la USITC alcanzó una determinación fundamentada de que existía una amenaza de daño grave a su rama de producción nacional no es más que una suposición de que si aumentan las importaciones la rama de producción nacional se perjudicará. No demostraron que ninguna amenaza a su rama de producción nacional era causada por las importaciones. Además, atribuyeron al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, ignorando la obligación de no hacerlo que le imponía el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Y por último, no aplicaron esa medida correctiva sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, ni la aplicaron a todas las importaciones que presuntamente habían contribuido a esa amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

8.2 Hay otra cuestión que Nueva Zelandia desea señalar. Además de los argumentos que han presentado los Estados Unidos para tratar de justificar las acciones de la USITC en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, los Estados Unidos sostuvieron que si los Miembros no tenían confianza en que tomarían medidas temporales para ayudar a sus ramas de producción cuando un incremento súbito de las importaciones dañara o amenazara dañar gravemente las ramas de producción nacional recurrirían a las medidas de la "zona gris", como por ejemplo los acuerdos de limitación voluntaria.[173]

8.3 Pero la verdadera cuestión de confianza planteada en ésta y en otras diferencias de la OMC es la confianza que todos los Miembros de la Organización deben tener en que se observarán efectivamente los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo sobre la OMC, sin exceptuar el uso de los mecanismos previstos para hacer responder a todo Miembro que actúe en una forma incompatible con esos derechos y obligaciones. Habría que hacer caso omiso de ese espectro que tratan de invocar los Estados Unidos cuando se refieren a que un Miembro recurra a medidas de la "zona gris" cuando hayan visto contrariado su deseo de utilizar medidas de salvaguardia que no se conforman a sus obligaciones dimanantes de la OMC. La tarea del Grupo Especial es clara. Consiste en aplicar la letra del Acuerdo sobre Salvaguardias de conformidad con los reconocidos principios de interpretación de los Acuerdos de la OMC. La flexibilidad de que gozan los Miembros para la imposición de salvaguardias es, exactamente, lo que esté permitido por dichos Acuerdos. Los Miembros no están autorizados a interpretar los Acuerdos en una forma que ignore las palabras

[173] Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 3 y 4.

exactas utilizadas para convalidar un criterio sobre salvaguardias que sea tradicional a su legislación y su uso. La integridad fundamental del sistema de salvaguardias de la OMC depende de que los Miembros cumplan las obligaciones que han asumido en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

8.4 A la luz de lo que antecede, los Estados Unidos han incumplido sus obligaciones dimanantes de la OMC. Por lo tanto, Nueva Zelandia reitera su solicitud de que el Grupo Especial recomiende que los Estados Unidos hagan concordar con las obligaciones que les imponen el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 su tratamiento de las importaciones de carne de cordero.

ANEXO 2-10

DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA EN LA SEGUNDA AUDIENCIA DEL GRUPO ESPECIAL

(26 de julio de 2000)

1. En su declaración, hoy, Nueva Zelandia no intentará repetir lo que ya ha dicho en las anteriores comunicaciones escritas y orales presentadas al Grupo Especial. En vez de ello, expondremos las cuestiones claves que el Grupo Especial tiene ante sí y determinaremos las diferencias que percibimos entre nuestra apreciación y la de los Estados Unidos sobre dichas cuestiones. De esa forma esperamos poder centrarnos en las cuestiones objeto del litigio, para ayudar al Grupo Especial en sus deliberaciones.

2. Antes de abordar las cuestiones sustantivas desearía formular varios comentarios preliminares. El primero se refiere a la carga de la prueba. En varias oportunidades en el presente caso, los Estados Unidos han sostenido que Nueva Zelandia no satisfizo la carga de la prueba. Como cuestión de derecho, no estimamos que exista ningún desacuerdo sobre la cuestión de la carga de la prueba. Se aplica el principio básico expuesto en el asunto *Camisas y blusas de tejido de lana*.[1] Incumbe a los reclamantes demostrar la presunción *prima facie*, después de lo cual, corresponde al demandado refutar la presunción.

3. En el presente caso, tampoco consideramos que se plantee ninguna cuestión sustantiva con respecto a la satisfacción de la carga de la prueba. Nueva Zelandia ha establecido una presunción *prima facie* de incumplimiento por los Estados Unidos de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. Corresponde a los Estados Unidos refutar esa presunción. Por consiguiente, a juicio de Nueva Zelandia no hay razón para que el Grupo Especial se pronuncie sobre la cuestión de la carga de la prueba.

4. La segunda observación preliminar que deseaba exponer, señor Presidente, está relacionada con la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este caso una cuestión fundamental que tiene ante sí el Grupo Especial consiste en determinar si el Acuerdo sobre Salvaguardias ha de interpretarse de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es decir, de conformidad con el sentido corriente de las palabras en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo. O, de lo contrario, ¿habría que interpretar sus disposiciones haciendo caso omiso de lo previsto en el Acuerdo pero de manera que concuerde con las prácticas adoptadas por un Miembro? Esta interrogante se plantea constantemente en el presente caso con respecto a numerosas diferencias comprobadas, entre Nueva Zelandia y los Estados Unidos.

5. Lo que intentan hacer los Estados Unidos en este caso es modificar la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias, introduciendo la práctica ulteriormente seguida y la historia de la negociación, en circunstancias en que el sentido corriente de los términos es claro. Pero, como lo señaló la Corte Internacional de Justicia: "Si las palabras pertinentes, cuando se les atribuye su significado natural y corriente, tienen sentido en su contexto, no hay que investigar más".[2]

---

[1] *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* (WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997), páginas 15 y 16.

[2] Opinión consultiva de 3 de marzo de 1950 sobre Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [1950] ICJ Reports, página 4 y página 8. Citado en el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 242, que se adjunta como Prueba documental 43 de los Estados Unidos a su segunda comunicación.

Análogamente, en este caso los Estados Unidos invitan al Grupo Especial a no tener en cuenta las decisiones del Órgano de Apelación y de la anterior jurisprudencia del GATT. Como lo indicara Nueva Zelandia en la presente declaración, no se justifica ni lo uno ni lo otro.

6. En este caso, la obligación que tiene el Grupo Especial de interpretar los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias de conformidad con las normas básicas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sólo se completa con lo afirmado por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*[3], según el cual una medida de salvaguardia es de "carácter extraordinario". Y como añadió el Órgano de Apelación: "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".[4] La resolución del Órgano de Apelación es la directriz apropiada para interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias y no las alegaciones de los Estados Unidos, que hacen caso omiso del sentido corriente de las palabras y del objeto y fin del Acuerdo.

7. Mi tercera observación preliminar se refiere a la norma que debe cumplir un Miembro antes de aplicar una medida de salvaguardia y a la norma de examen para que un Grupo Especial examine la medida de salvaguardia de un Miembro. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos alegan haber demostrado que las constataciones y las conclusiones económicas de la USITC estaban "razonadas cuidadosamente y articuladas ampliamente".[5] La norma de examen del Grupo Especial, expuesta por el Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos* es la siguiente:

> "una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si la [autoridad competente] ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión … (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias), si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales [del Miembro]."[6]

La USITC no cumplió esta norma. No examinó todos los hechos que estaban en su posesión y no facilitó explicaciones adecuadas y razonadas sobre la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada. Los Estados Unidos intentaron elaborar conclusiones razonadas para la USITC, haciendo suponer que ese análisis había sido efectuado, cuando tal no era el caso. Sea como fuere, el hecho es que la USITC no hizo en el presente caso lo que Grupo Especial *Corea - Productos lácteos* afirmó que debía realizar la autoridad competente.

8. A lo largo de todo el presente caso, los Estados Unidos han tratado de impedir el examen apropiado de las medidas de la USITC con el argumento de que se trataba de realizar un examen *de novo*. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos llegan aún más lejos y alegan que "el hecho de que otro investigador haya llegado a una conclusión diferente no determina que la autoridad competente de un país haya vulnerado el Acuerdo sobre Salvaguardias".[7] Al formular esta

---

[3] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999), párrafo 94.

[4] Párrafo 94.

[5] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1.

[6] *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* (WT/DS98/R, 21 de junio de 1999, párrafo 7.30).

[7] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 31.

declaración, en que se expresa un concepto similar al contenido en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, parece que los Estados Unidos tratan de introducir en el Acuerdo sobre Salvaguardias una norma de examen exclusiva del Acuerdo Antidumping, que no fue incorporada al Acuerdo sobre Salvaguardias. Como dijo el Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Productos de acero*, la norma establecida en el párrafo 6 del artículo 17 sólo es aplicable al Acuerdo Antidumping y no a las diferencias que se planteen en el marco de otros Acuerdos abarcados.[8]

9. Señor Presidente, en lo que respecta a cualquier impugnación contra medidas adoptadas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, un Grupo Especial debe tener la convicción de que la autoridad competente ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión, realizado un análisis adecuado y proporcionado conclusiones razonadas de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada. Un grupo especial debe estar en condiciones de realizar una investigación que le permita determinar si esto se ha sido cumplido. No se puede coartar su acción mediante alegaciones de que se procede a un examen *de novo* o reclamaciones falaces acerca de la norma de examen dimanante del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10. Señor Presidente, mi última observación preliminar es que este caso en su esencia es un intento de los Estados Unidos por atribuir a una víctima expiatoria los declives económicos de sus ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero. Como reconoció la USITC, estas ramas de producción han atravesado por una prolongada situación de deterioro debido a factores internos del mercado.[9] Luego se vieron adicionalmente afectadas por la supresión de la considerable fuente de ingresos para los productores de corderos en pie que eran las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana. Esa pérdida de ingresos hizo que un importante número de productores abandonaran la actividad con la consiguiente disminución de la producción. El descenso de la producción nacional tuvo a su vez repercusiones más extensas. Supuso una contracción de la oferta para los productores de carne de cordero, que obviamente tuvo un efecto negativo en sus ingresos. También supuso que las importaciones respondieran a la demanda interna no satisfecha, lo cual condujo a un aumento de las importaciones de carne de cordero.

11. La cuestión fundamental en este caso se refiere a la utilización apropiada de las medidas de salvaguardia. ¿Puede un Miembro hacer repercutir en las importaciones los gastos en que haya incurrido su rama de producción nacional como consecuencia de factores de su mercado interno? Concretamente, en el presente caso, ¿puede un Miembro imponer a las importaciones los gastos de los productores de corderos en pie resultantes de la supresión de las subvenciones de la Ley de la Lana? O bien, como lo hemos señalado en nuestra Segunda comunicación escrita, ¿pueden los Estados Unidos reemplazar sus subvenciones a la producción de lana por un impuesto a las importaciones de carne de cordero?[10] En ese sentido, como lo hemos dicho, se trata de un caso que concierne a la integridad del régimen de las medidas de salvaguardia en el marco de los Acuerdos de la OMC.[11]

Evolución imprevista de las circunstancias

12. Señor Presidente, mucho se ha dicho y escrito en este caso sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias", con la consecuencia de que una cuestión clara y sencilla se

[8] *Estados Unidos - Establecimiento de derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente originarios del Reino Unido* (WT/DS138/AB/R, 10 de mayo de 2000), párrafo 50.

[9] Informe de la USITC, I-17.

[10] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 6.15.

[11] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 8.3.

convierte en algo innecesariamente complicado. El artículo XIX del GATT introduce el derecho de un Miembro de tomar medidas de salvaguardia de la siguiente manera: "Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo …" y luego añade, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave, se podrán entonces tomar medidas de medidas de salvaguardia. Aunque en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se hace referencia a la " evolución imprevista de las circunstancias", el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* dijo que en la "evolución imprevista de las circunstancias" se describen "*circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994."[12] El Órgano de Apelación también estableció con claridad que esa demostración incumbía a las autoridades competentes del Miembro.[13]

13. El enfoque de los Estados Unidos para abordar esta cuestión, según pone de manifiesto su Segunda comunicación escrita, es afirmar que no es necesaria ninguna "constatación" de evolución imprevista de las circunstancias.[14] Al hacerlo, los Estados Unidos parecen limitarse a algo trivial como señalar que hay una distinción que hacer entre "constatar" una evolución imprevista de las circunstancias y "demostrar" la evolución imprevista de las circunstancias, como lo exige el Órgano de Apelación. Si en ello residiera un elemento sustantivo, no logramos advertirlo. Por su parte, Nueva Zelandia está de acuerdo con la formulación del Órgano de Apelación de que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias debe "demostrarse". De ahí que los argumentos de los Estados Unidos relativos al término "constatar" sencillamente no tienen objeto.

14. Al demostrar la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias, no es necesario mostrar, según los términos utilizados por el Órgano de Apelación, que las circunstancias sean "imprevisibles", es decir, algo "que no puede ser previsto, predicho o anticipado".[15] Un Miembro no debe probar que subjetivamente no podía haber previsto una determinada circunstancia que se produciría después de haber contraído las obligaciones que le correspondían en virtud del GATT de 1994. Por el contrario, conforme a lo establecido por el Órgano de Apelación, un Miembro debe demostrar que el aumento de las importaciones y las condiciones en que tienen lugar las importaciones son la consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias. En otros términos, debe haber una demostración *objetiva* de que las circunstancias eran imprevistas o inesperadas. Contrariamente a la alegación de los Estados Unidos de que no es necesaria ninguna "constatación", esto no significa que no deba demostrarse el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias.

15. Los argumentos de los Estados Unidos también ocultan una ofensiva más a fondo contra el requisito de "evolución imprevista de las circunstancias". Para esta ofensiva, los Estados Unidos consideran necesario invocar lo que llaman "la práctica subsiguiente" para contribuir a interpretar el requisito de "evolución imprevista de las circunstancias".[16] Sin embargo, al investigarla, la práctica subsiguiente sobre la que se basan los Estados Unidos es una práctica anterior a la conclusión de los Acuerdos de la OMC, y no una práctica ulteriormente seguida en absoluto. Por consiguiente, no se

[12] Párrafo 92 (con cursivas en el original).

[13] Párrafo 98.

[14] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 3 y 4.

[15] *Argentina - Calzado*, párrafo 91.

[16] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 5 a 10.

utiliza de la forma en que se supone que debería utilizarse, es decir, según la explicación de la Comisión de Derecho Internacional, una prueba *objetiva* del *acuerdo* de las partes en cuanto al sentido del tratado.[17] Aunque los Estados Unidos se refirieron a esta declaración de la Comisión de Derecho Internacional en su Segunda comunicación escrita, omitieron el análisis adicional de la Comisión que señalaba la utilización de la práctica ulteriormente seguida para disipar las ambigüedades o confirmar un sentido.[18] En ninguna parte la Comisión de Derecho Internacional encomienda la utilización de la práctica ulteriormente seguida para contradecir el sentido corriente de las palabras.

16. Sea como fuere, la "práctica ulteriormente seguida" a que se refieren los Estados Unidos ni siquiera por su valor intrínseco demuestra lo que sostienen. La supuesta práctica ulteriormente seguida sólo muestra que al efectuar su notificación de una medida de salvaguardia, Nueva Zelandia no hizo ninguna referencia a la evolución imprevista de las circunstancias.[19] Y, en cualquier caso, en la nota de la Secretaría de 1973 citada por los Estados Unidos en su Segunda comunicación escrita, la Secretaría del GATT concluye efectivamente que la evolución imprevista de las circunstancias *debe* demostrarse.[20]

17. En efecto, los argumentos sobre la "práctica ulteriormente seguida" formulados por los Estados Unidos no son sino un intento por contradecir la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*. En suma, los Estados Unidos continúan una batalla que ya han perdido en el Órgano de Apelación.

18. Hay dos ejemplos que lo ilustran. En primer lugar, los Estados Unidos se refieren a una declaración formulada por un negociador estadounidense de la Carta de la OIC y del GATT de 1947: "En consecuencia, en lo que respecta a las obligaciones de los Estados Unidos, la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el GATT carece de sentido".[21] En segundo lugar, los Estados Unidos resumen su análisis del requisito de evolución imprevista de las circunstancias con las siguientes palabras: "no hay motivos para llegar a la conclusión de que el artículo XIX deba interpretarse actualmente de manera que se requiera una constatación de "evolución imprevista de las circunstancias" como condición previa para la imposición de una medida de salvaguardia".[22]

19. Señor Presidente, a juicio de Nueva Zelandia, estas dos declaraciones formuladas por los Estados Unidos circunscriben efectivamente la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias que tiene el Grupo Especial ante sí. ¿Debe el Grupo Especial hacer lo que ha establecido el Órgano de Apelación y exigir que se demuestre en el presente caso la evolución imprevista de las circunstancias, o debe hacer lo que desean los Estados Unidos y establecer que el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias "en lo que respecta a las obligaciones de los

[17] *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 243, que se adjunta a la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos como Prueba documental 43.

[18] *Informe de la Comisión de Derecho Internacional,* sobre la labor realizada *en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 243, que se adjunta como Prueba documental NZ21.

[19] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 8 y 9.

[20] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 6.

[21] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 10.

[22] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 13.

Estados Unidos […] carece de sentido"? En opinión de Nueva Zelandia, la interrogante se responde a sí misma.

20. Como argumento de última instancia, los Estados Unidos también sostienen que la "evolución imprevista de las circunstancias" se puede encontrar buscando en el informe de la USITC y que no tiene importancia el hecho de que la USITC no haya demostrado su existencia.[23] Mientras se encuentren circunstancias constitutivas de una evolución imprevista, a juicio de los Estados Unidos se ha cumplido lo dispuesto en el artículo XIX. Pero no es eso lo que afirma el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*. No dijo que si un Grupo Especial puede recoger algunas circunstancias constitutivas de una evolución imprevista, entre los hechos que tiene ante sí la autoridad competente del Miembro que adopta la medida de salvaguardia, se habrá cumplido lo dispuesto en el artículo XIX, independientemente de lo que diga o decida esa autoridad competente. El Órgano de Apelación indicó que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias debe *demostrarse*, y dejó claramente establecido que le incumbía hacerlo a la autoridad competente.[24]

21. Por cierto, los Estados Unidos llegan incluso a decir que la USITC ha formulado "constataciones no puestas en duda" sobre la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, con lo cual pierden toda pertinencia sus alegaciones anteriores de que esas constataciones no se basan en ninguna prescripción normativa.[25] Pero, claro está, esas supuestas constataciones no son sino constataciones del aumento de las importaciones que en este caso los Estados Unidos se esfuerzan por hacer pasar como "constataciones no puestas en duda" de una "evolución imprevista de las circunstancias". Como adujo Nueva Zelandia en comunicaciones anteriores, la constatación de una aumento de las importaciones es un requisito independiente de la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias.[26]

22. Los Estados Unidos también alegan que Nueva Zelandia no cuestiona sus argumentos sobre la supuesta evolución imprevista de las circunstancias.[27] Y, claro está, Nueva Zelandia no cuestiona que aumentaron las importaciones durante el período objeto de la investigación. Pero afirmar la existencia de un factor que desde el punto de vista jurídico no puede ser constitutivo de una evolución imprevista de las circunstancias, y luego sostener que no se discute la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias por no haberse negado la existencia de ese factor, es sencillamente un ejercicio inconducente. Por los motivos expuestos en nuestra declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial y en nuestra Segunda comunicación escrita, Nueva Zelandia impugna la opinión de los Estados Unidos de que las supuestas circunstancias imprevistas pueden constituir una evolución imprevista en el sentido del artículo XIX del GATT.[28] Por consiguiente, con sus alegaciones de que los hechos no han sido impugnados, los Estados Unidos no han probado nada.

---

[23] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 50 a 60 y segunda comunicación escrita, párrafos 14 a 19.

[24] *Argentina - Calzado*, párrafos 92 y 98.

[25] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 16.

[26] Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 19 y 20, y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.11.

[27] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 14 a 18.

[28] Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 19 y 20, y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.11.

23. Por lo tanto, sobre este aspecto se plantean dos preguntas para el Grupo Especial. El hecho de que la autoridad competente no haya demostrado la existencia de circunstancias que determinan la evolución imprevista ¿pueden acaso subsanarlo los Estados Unidos ante este Grupo Especial rehaciendo el informe de la USITC? En caso afirmativo, ¿puede sustituir una constatación de aumento de las importaciones a una constatación de evolución imprevista de las circunstancias? Como lo ha demostrado Nueva Zelandia, la respuesta a ambas preguntas es "no".

Rama de producción nacional

24. La pregunta relativa a la "rama de producción nacional" en el presente caso es bastante sencilla. ¿Deben los Estados Unidos aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias al definir la rama de producción nacional o se les debe permitir que adopten una definición confeccionada por ellos mismos, que según lo admiten sólo emplean para los productos agropecuarios?[29] Los Estados Unidos desearían que el Grupo Especial incorporase las palabras "línea de producción continua" y "coincidencia de intereses económicos" en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Pero no hay una base jurídica que lo justifique. El enfoque que tratan de aplicar los Estados Unidos a la determinación de la rama de producción nacional ha sido sistemáticamente rechazado por los grupos especiales del GATT. Además, si recurriésemos al enfoque de los Estados Unidos que consiste en considerar la historia de la negociación de los acuerdos, observaríamos el rechazo de la idea de incluir a los productores de ambos extremos de la cadena de productos en el concepto de "rama de producción nacional" a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias.[30]

25. De nuevo, los Estados Unidos tratan de reforzar su posición con razonamientos carentes de lógica y argumentos no pertinentes. Se dice que Nueva Zelandia no discute la base fáctica de la argumentación de los Estados Unidos relativa a las teorías de la "línea de producción continua" y la "integración vertical".[31] Pero, ¿qué puede impugnarse cuando simplemente se carece de base jurídica para hacer valer la pertinencia de esas teorías? Como ha señalado Nueva Zelandia en diversas ocasiones, los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias definen la rama de producción nacional haciendo referencia a los productores de los productos similares o directamente competidores.[32] Los criadores y los establecimientos de engorde producen corderos en pie, y los mataderos y plantas de despiece, carne de cordero. Los corderos en pie y la carne de cordero no son productos similares ni directamente competidores. Los Estados Unidos ni siquiera tratan de negarlo. Tampoco procuran demostrar que su enfoque para la determinación de la rama de producción nacional en el caso de los productos agropecuarios se ajusta a los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias. En realidad, el argumento más contundente que formulan consiste en afirmar que el Acuerdo puede permitir una interpretación semejante.[33] Sin embargo, nunca tratan de conciliar este enfoque con las disposiciones que realmente contiene el Acuerdo sobre Salvaguardias.

26. Además, en su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos exageran lo que Nueva Zelandia no cuestiona. Por ejemplo, los Estados Unidos dicen que Nueva Zelandia no sostiene

---

[29] Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, párrafo 28.

[30] *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias*, *Sinopsis de las propuestas*, *Nota de la Secretaría*, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 de octubre de 1998), subtítulo C, párrafo 19.

[31] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 22.

[32] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.41 y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 3.1 a 3.12.

[33] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 70.

que no exista una "integración vertical" en los cuatro segmentos que integran la rama de producción.[34] Sin embargo, el argumento de los Estados Unidos sobre la integración vertical muestra la existencia de vínculos entre los criadores y los establecimientos de engorde, así como de vínculos entre los mataderos y las plantas de despiece. Excepto en casos aislados, no demuestra ninguna integración entre los productores de corderos en pie, o sea, los criadores y los establecimientos de engorde, y los productores de carne de cordero, o sea los mataderos y las plantas de despiece, que son las dos ramas de producción que la USITC ha vinculado indebidamente en este caso.

27. En resumen, simplemente el enfoque adoptado por los Estados Unidos para determinar la rama de producción nacional no puede justificarse sobre la base de ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Amenaza de daño grave

28. Señor Presidente, es importante recordar que el presente es un caso relativo a una amenaza de daño grave y no a la existencia de un daño grave en sí mismo. El error de la USITC residió en que investigó la cuestión de la existencia de daño grave, y luego, al no haber hallado un daño grave efectivo, supuso que debía existir una amenaza de daño grave. De esa forma hizo caso omiso del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que prevé que una determinación de amenaza debe basarse en la *clara inminencia* de una daño grave, y que la determinación de la existencia de la amenaza de daño grave se base en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

29. El meollo del argumento esgrimido por los Estados Unidos sobre la amenaza de daño grave consiste en que un aumento de las importaciones durante el declive de la rama de producción nacional supone una amenaza de daño grave. En suma, tanto la determinación de la existencia de una amenaza como la determinación de la existencia de una relación de causalidad por la USITC se basaban en una suposición sobre la causalidad.

30. Ello queda ilustrado de varias formas. Tratando de respaldar las conclusiones de la USITC sobre la amenaza, los Estados Unidos centran su análisis, a diferencia de la USITC, en 1997 y 1998 (período considerado). Pero nada notable caracterizó a la rama de producción nacional durante ese período. Lo que señalan especialmente los Estados Unidos durante ese período fue un aumento de las importaciones (aunque, como lo ha señalado Nueva Zelandia, el aumento no fue tan significativo como lo pretenden los Estados Unidos)[35], y una disminución de los precios. Este aumento de las importaciones se convierte en la base del argumento de los Estados Unidos de que había una amenaza de daño grave. Es claro que ello presupone lo que debía probarse con respecto a las determinaciones en materia tanto de daño grave como de relación de causalidad, es decir, que había una relación entre las importaciones y las disminuciones de los precios nacionales, que un aumento de las importaciones causaría un daño grave, así como la clara inminencia de ese daño.

31. La conjugación de las cuestiones de amenaza y causalidad por los Estados Unidos también se pone de manifiesto en su análisis del Anexo NZ13, adjunto a la primera declaración oral de Nueva Zelandia. Ese Anexo mostraba que, contrariamente a las alegaciones de los Estados Unidos, se podía utilizar un análisis económico para establecer una distinción entre el daño causado por factores internos y el daño causado por el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos alegan que el Anexo "no consigue oponerse a la determinación de amenaza de daño de la USITC".[36] Pero, claro

[34] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23.

[35] Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 38.

[36] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 45.

está, no fue presentada para impugnar la determinación de amenaza de daño de la USITC. Los Estados Unidos la consideran una impugnación porque no distinguen la relación de causalidad de la amenaza. Además, los Estados Unidos al relacionar el análisis contenido en el Anexo NZ13 con sus argumentos sobre la amenaza de daño grave están admitiendo implícitamente que si no confirmara la validez de la suposición formulada por la USITC sobre la relación de causalidad, también quedaría invalidada su conclusión sobre la amenaza. En otros términos, la determinación de la existencia de una amenaza formulada por la USITC sólo está basada en una suposición sobre la relación de causalidad.

32. Desearía ahora formular una observación adicional. Los Estados Unidos desaprueban lo que sostiene Nueva Zelandia en el Anexo NZ13 y en otras oportunidades, en el sentido de que lo sucedido no fue sino una fluctuación normal del comercio agropecuario, alegando que Nueva Zelandia procura que no puedan aplicarse medidas de salvaguardia a los productos agropecuarios.[37] Por supuesto, no es verdad. Habría que examinar las consecuencias de la alegación de los Estados Unidos. Si un período de un año basta para determinar una tendencia sobre la cual basar una determinación de existencia de amenaza de daño, entonces se podría imponer una medida de salvaguardia a una rama de producción que durante un período de cinco años haya experimentado una fuerte tendencia al alza de sus precios, simplemente debido a un descenso de los precios a corto plazo en el sexto año. Ese no puede ser el objeto de las disciplinas en materia de salvaguardias en el marco de la OMC.

33. Señor Presidente, con respecto a los argumentos concretos sobre la cuestión de la amenaza que han sido formulados, el Grupo Especial tiene ante sí dos opiniones muy diferentes de lo que sucedió en el presente caso. Por un lado, la situación que describen los Estados Unidos de un "incremento súbito" de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998, al mismo tiempo que un descenso de los precios nacionales de la carne de cordero. Conforme a esta opinión, el consumo de carne de cordero era estable en 1997 y el período considerado de 1998, y la carne de cordero que se importaba con una proporción mayor de producto fresco y refrigerado y mayor tamaño de las piezas, competía en forma creciente con la producción nacional. Según esta teoría, si se seguía importando a precios inferiores a los nacionales se deteriorarían aún más los precios. Sobre esa base, los Estados Unidos alegan que pueden justificar la determinación de existencia de daño formula por la USITC.

34. Por otro lado, Nueva Zelandia ha demostrado que lo sucedido en realidad era muy diferente. La supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana condujo a una reducción de la oferta de carne de cordero y a un aumento de los precios nacionales. La oferta restringida estimuló la entrada de importaciones al mercado. Muchos de esos productos importados respondieron a la nueva demanda o a la demanda latente del mercado. Hubo muy poca competencia directa entre el producto nacional y el importado. La caída de los precios nacionales en 1997 y el período considerado de 1998 se produjo como consecuencia de la caída de los precios de las carnes competidoras. Los precios nacionales volvieron a aumentar en los últimos tres meses del período objeto de la investigación en un momento en que el nivel de las importaciones era elevado, y el consumo aumentó al mismo tiempo, absorbiendo el aumento de las importaciones.

35. ¿Cómo es posible que sean tan diferentes dos versiones, ambas basadas en la misma investigación de una autoridad competente? La respuesta reside, como lo hemos ya sugerido, en el propio informe de la USITC. También se explica por una comparación entre lo hallado efectivamente por la USITC y aquello que los Estados Unidos han sostenido posteriormente que halló la Comisión, en un intento por reinterpretar su informe. Nueva Zelandia ya ha mencionado las incoherencias entre

[37] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 58.

la descripción que los Estados Unidos hacen del informe de la USITC y el contenido real de ese informe.[38] Además, hay en el propio informe de la USITC incoherencias intrínsecas.

36. Por ejemplo, la USITC encontró pruebas de que el producto importado era de tamaño mayor.[39] Al mismo tiempo, halló pruebas de diferencias entre el producto importado y el nacional[40], incluidas las considerables diferencias de tamaño.[41] ¿Qué es lo cierto? Los hechos expuestos en el informe de la USITC muestran que lo cierto es lo segundo. Análogamente, la USITC indicó que en 1997 las importaciones desplazaron al producto nacional.[42] También dijo que numerosas importaciones satisficieron la nueva demanda.[43] La prueba de que disponía la USITC indica con claridad que la segunda afirmación es la cierta. Veamos otro ejemplo. La USITC afirmó que después de 1996 el consumo de carne de cordero era estable.[44] Sin embargo, también dijo que el mercado era un tanto sensible a los precios.[45] La caída del precio de las demás carnes que hacían la competencia, al mismo tiempo en que bajaron los precios del cordero, apoya la segunda afirmación. La USITC también señaló que los precios se habían mantenido "bajos" al final del período objeto de la investigación.[46] Pero en cambio, la información acopiada por la USITC muestra que los precios del período considerado de 1998 eran superiores a los precios del principio del período objeto de la investigación.[47] Por último, la USITC indicó que los precios de las importaciones de varios de los productos investigados estaban en un nivel un 20 por ciento o más inferior con respecto a los trimestres comparables de los años 1996 y de principios de 1997[48], lo cual fue utilizado por los Estados Unidos para justificar sus alegaciones de que el producto importado había provocado una disminución del 20 por ciento del precio de venta del producto nacional.[49] Sin embargo, las pruebas objetivas indican que sólo pueden hacerse comparaciones significativas con respecto a tres de los

[38] Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 6 a 9.

[39] Informe de la USITC, I-22.

[40] Informe de la USITC, I-23.

[41] Informe de la USITC, II-8. Véase asimismo la página II-37, donde se muestra que el aumento del tamaño del producto importado de Australia observado por la USITC era de sólo 2 libras en peso medio en canal durante un período de tres años.

[42] Informe de la USITC, I-24.

[43] Informe de la USITC, I-32. Además, el cuadro 5 en la página II-17 muestra que en el período considerado de 1998 el aumento de las importaciones se vio equiparado por un leve aumento de las exportaciones del producto nacional, lo que sugiere que las importaciones no desplazaron al producto nacional.

[44] Informe de la USITC, I-22.

[45] Informe de la USITC, I-22.

[46] Informe de la USITC, I-20.

[47] Informe de la USITC, II-55. La USITC también señaló que los precios del período considerado de 1998 excedían de la media correspondiente a la totalidad del período objeto de la investigación.

[48] Informe de la USITC, I-20. La nota de pie de página correspondiente a esta afirmación se refiere a las categorías de productos congelados y las canales que representan un número muy limitado de las ventas en el país.

[49] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

ocho productos investigados, una de las cuales muestra que el producto nacional en realidad se vendió más caro que el producto importado.[50]

37. Ante tales diferencias, tanto dentro del informe de la USITC como entre lo encontrado efectivamente por la USITC y lo que los Estados Unidos alegan que fue encontrado, la tarea del Grupo Especial consiste en determinar si la autoridad competente formuló conclusiones fundamentadas sobre la base de las pruebas que tenía ante sí. Como lo admiten los Estados Unidos en su Segunda comunicación escrita, la cuestión que ha de dilucidar el Grupo Especial es si la determinación efectuada en su momento por la USITC era *adecuada*.[51] El Grupo Especial debería examinar el análisis efectuado por la autoridad competente sobre la base de las determinaciones formuladas por dicha autoridad, así como de las pruebas que reunió o debía haber reunido.

38. Ese examen mostrará que si se utilizó un período corto de apenas más de un año para determinar la clara inminencia de una amenaza de daño grave, no ha sido posible efectuar un análisis apropiado de la amenaza. Una determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave depende de una predicción de las tendencias futuras sobre la base de un análisis de las tendencias pasadas. Debe haber un *análisis* de las tendencias pasadas, y no tan sólo una "instantánea" de lo sucedido en un momento determinado. Los Estados Unidos tratan de justificar su enfoque basándose en que en el asunto *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación se centró en el período más reciente.[52] Pero, claro está, en *Argentina - Calzado* se trataba de un daño grave efectivo, y es apropiado considerar el período más reciente para que la investigación determine si la rama de producción en cuestión sufre un daño efectivo. Pero, ¿cómo predecir lo que va a suceder en el futuro basándose solamente en un breve período del pasado? Analizar las tendencias durante un período representativo *constituye* una base para determinar lo que va a suceder en el futuro. Considerar rápidamente un acontecimiento breve en el tiempo, no lo es.

39. Además, incluso durante ese breve período no representativo en el que pasaron a centrarse los Estados Unidos, no ocurrió nada que no ocurriese durante el período prolongado objeto de la investigación. Los precios subieron y bajaron durante el período objeto de la investigación, y aumentaron al principio de 1997 y luego volvieron a disminuir en el curso de ese año. Las importaciones habían aumentado durante el período objeto de la investigación, y habían aumentado en 1997 y 1998. Lo que procuran los Estados Unidos es formular la suposición de que el aumento de las importaciones estaba vinculado con la disminución de los precios. La determinación de existencia de la amenaza que formulan los Estados Unidos es, por consiguiente, una determinación basada en una suposición de relación de causalidad, es decir, la suposición de que en caso de seguir aumentando las importaciones, se produciría un daño grave. Como señaló Nueva Zelandia, una determinación en materia de salvaguardias debe estar basada en una amenaza de daño grave, y no en una amenaza de aumento de las importaciones.[53]

40. El enfoque de los Estados Unidos ilustra precisamente por qué es un error basar las predicciones futuras en acontecimientos de corta duración y no en tendencias a más largo plazo. Suponer que hay una relación entre la disminución de los precios en 1997 y un aumento de las importaciones, pasa por alto el hecho de que antes de 1997 la producción nacional había disminuido a causa de los criadores, que habían perdido rentabilidad al perder la subvención destinada a la lana, y

[50] Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 38 a 43, adjunta a las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial.

[51] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 48.

[52] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 32.

[53] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.2.

abandonado la rama de producción. Las importaciones aumentaron en respuesta a la consiguiente demanda nacional no satisfecha. Al mismo tiempo, los criadores que permanecieron en la rama de producción necesitaban precios más elevados para tratar de compensar las pérdidas resultantes de la supresión de la subvención proporcionada por la Ley de la Lana. Pero, a mediados de 1997 debido a la tendencia a la baja registrada en los precios de las carnes competidoras, debió producirse una corrección, y, en consecuencia, disminuyeron los precios del cordero.

41. Por consiguiente, centrándose solamente en el período que comienza a mediados de 1997 e incluye el período considerado de 1998, los Estados Unidos pueden hacer suposiciones que no se justifican y llegar a conclusiones acerca de la relación de causalidad y la amenaza de daño no fundamentadas ni basadas en un análisis. El enfoque de la "instantánea" para determinar la existencia de una amenaza de daño, preconizado por los Estados Unidos, se aparta completamente del requisito establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias de que las determinaciones de la existencia de una amenaza no habrán de basarse en conjeturas o posibilidades remotas.

42. El argumento nuevo de los Estados Unidos de que una determinación de existencia de una amenaza se puede hacer sólo basándose en la situación de los mataderos y las plantas de despiece tampoco se puede apoyar.[54] Los Estados Unidos no pueden justificar una decisión de su autoridad competente sobre una base ni siquiera considerada por la misma. Tampoco pueden tratar de apoyar una decisión de la autoridad competente en alegaciones que son contrarias a los hechos hallados por dicha autoridad. Como demostró Nueva Zelandia en su Segunda comunicación escrita, los hechos de que dispone la USITC mostraron que los mataderos y las plantas de despiece no se vieron enfrentados a la clara inminencia de una amenaza de daño grave, sino que por el contrario sus condiciones económicas mejoraron durante el período objeto de la investigación.[55] Es un intento bastante desesperado de los Estados Unidos por apoyar la decisión de la USITC relativa a la amenaza de daño grave, que carece de fundamento.

43. Por consiguiente, señor Presidente, por lo que se refiere a la cuestión de la amenaza de daño grave, el Grupo Especial ha de determinar si la autoridad competente de un Miembro debe formular una determinación de existencia de una amenaza de daño grave sobre la base de hechos y de una conclusión fundamentada de la clara inminencia de un menoscabo general significativo, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, o si tiene derecho a basar esa determinación sobre una "instantánea" de la sucesión de acontecimientos y concluir que hay una amenaza de daño grave a partir de una supuesta relación de causalidad. También en este caso, a juicio de Nueva Zelandia, la respuesta es clara.

Relación de causalidad

44. Señor Presidente, así como sucedió en relación con la "evolución imprevista de las circunstancias", la cuestión de la relación de causalidad está cada vez más sumida en confusiones. Las palabras del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la relación de causalidad son claras. Giran en torno a dos propuestas. En primer lugar, una medida de salvaguardia puede aplicarse sólo si la supuesta amenaza de daño grave fue causada por las importaciones.[56] En segundo lugar, cuando otros factores, distintos del aumento de las importaciones causan el daño a la rama de producción considerada, ese daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.[57] Estas dos propuestas tienen

[54] Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 16.

[55] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.20 a 4.26.

[56] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 1 del artículo 2.

[57] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

un corolario simple. Si, al excluir la amenaza de daño causada por esos otros factores, no existe amenaza de daño grave, no habrá una amenaza de daño grave que atribuir a las importaciones. En este caso, no se justifica la adopción de una medida de salvaguardia.

45. Los Estados Unidos tratan de evitar las consecuencias de estas propuestas de varias maneras. Por ejemplo, hacen una digresión desarrollando el concepto de "causa única".[58] Pero su argumento sobre este punto no es pertinente. Por cierto, pueden haber numerosas causas del daño o de la amenaza de daño. Esto se reconoce en el párrafo 2 b) del propio artículo 4. Pero no justifica que se atribuya al aumento de las importaciones el daño o la amenaza de daño causado por otros factores. El párrafo 2 b) del artículo 4 lo prohíbe específicamente. Una autoridad competente no puede atribuir un daño grave al aumento de las importaciones si éste causa sólo un daño, pero, conjuntamente con otros factores, causa un daño grave.

46. Del mismo modo, la teoría de los Estados Unidos de que está prohibido "aislar" los efectos de las importaciones, en la medida en que ello tenga algún significado, parece sugerir que es admisible atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.[59] Sin embargo, evidentemente esto no es correcto.

47. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos trataron de reforzar su posición haciendo una referencia extensiva a la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias.[60] Sin embargo, se trata de una utilización extraña de la historia de la negociación. El artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados permite recurrir a la historia de la negociación como medio de interpretación complementario para confirmar el sentido resultante de la aplicación de la norma básica de interpretación contenida en el artículo 31 o cuando haya ambigüedad. La Corte Internacional de Justicia dijo: "no procede recurrir a los trabajos preparatorios si el texto de una convención es suficientemente claro por si mismo".[61] Los Estados Unidos no han invocado ninguna ambigüedad, por lo cual el recurso a la historia de la negociación debe ser para confirmar el sentido existente. Pero no es en absoluto lo que hacen los Estados Unidos. En vez de ello, los Estados Unidos tratan de utilizar la historia de la negociación para contradecir el sentido corriente de las palabras del Acuerdo sobre Salvaguardias. Eso exactamente es lo que no permiten las disposiciones del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

48. En cualquier caso, al exponer la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el mejor de los casos, los Estados Unidos lograron mostrar que los negociadores tenían opiniones divergentes en cuanto al significado de las palabras que utilizaban. Cabe preverlo, y es precisamente el motivo por el cual el intérprete de un tratado debe en virtud de la Convención de Viena buscar la intención de las palabras que por fin se emplearon en el tratado y no buscar la intención resultante de las expresiones de los motivos diferentes, ni de la intención de las partes durante sus negociaciones. Los argumentos esgrimidos por los Estados Unidos en este caso demuestran cuán sensata es esa regla. Además, es una ironía que la historia de la negociación con respecto al criterio para determinar la relación de causalidad a que hacen referencia los Estados Unidos, precisamente pone de manifiesto con claridad -como quedó consignado en la versión final del texto- que el Grupo de Negociación

[58] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 63 a 86.

[59] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 87 a 89.

[60] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 64 a 80.

[61] Opinión consultiva de 28 de mayo de 1948 sobre la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [1948] ICJ Reports, página 57 a página 63. Citado en el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 244, que se adjunta como Anexo NZ21.

sobre las Salvaguardias, después de proceder a su examen, rechazó el criterio de "causa sustancial" preconizado por los Estados Unidos en este caso.[62]

49. En todos sus argumentos acerca de la "causa única" y el "aislamiento de las importaciones", y su recurso a la historia de la negociación, los Estados Unidos dejan la siguiente cuestión en la más completa oscuridad. ¿Qué significa la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4? En su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos casi admitieron que esa oración significaba precisamente lo que dice, en otros términos, su sentido corriente. Afirmaron que la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 "insta a los Miembros a no achacar al aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores".[63] En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos se aproximan nuevamente de este enfoque, al afirmar que "en virtud de la segunda frase los Miembros tienen que garantizar su distinción entre diferentes causas de daño en vez de, simplemente, suponer que el aumento de las importaciones es responsable de todo el daño que haya sufrido la rama de producción".[64] Estamos de acuerdo.

50. No obstante, como si luego advirtiese las consecuencias de tal afirmación, los Estados Unidos vuelven a formular su posición de manera que no guarda ninguna relación con lo apenas expresado e incluso parece contradecirlo. "Dicho de otro modo", dicen los Estados Unidos, "la segunda frase da instrucciones a los Miembros para que no pasen del establecimiento de la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave a la conclusión de que la única causa del perjuicio sufrido por la rama de producción se debe a esas importaciones".[65] Ahora bien, señor Presidente, si el aumento de las importaciones en sí han causado un daño grave, no interesa saber si también hay otras causas del daño. En esas circunstancias, la advertencia que perciben los Estados Unidos en la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, de no pasar de una conclusión de relación de causalidad a una conclusión de causa única, simplemente carece de sentido. Y si eso fuera todo lo que significa la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, entonces para los Estados Unidos ha sido efectivamente eliminada del Acuerdo sobre Salvaguardias.

51. Al fin y al cabo, los Estados Unidos no pueden eludir el sentido simple, corriente y literal de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4. Al determinar si la amenaza de daño grave que ha constatado era imputable o no al aumento de las importaciones, los Estados Unidos no podían atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Sin embargo, es exactamente lo que hizo la USITC. Determinó que su rama de producción nacional era objeto de una amenaza de un daño causado por varios factores. Conjuntamente, representaban, a juicio de la USITC una amenaza de daño grave. Y, como ninguno de los factores causantes de la amenaza de daño era una causa más importante que el aumento de las importaciones, la USITC imputó el daño grave conjunto al aumento de las importaciones. Como consecuencia, se hizo una determinación de relación de causalidad atribuyendo al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, precisamente lo que no puede hacerse conforme de conformidad con la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4.

52. Señor Presidente, ahora desearía referirme muy someramente al Anexo NZ13.[66] Los Estados Unidos formularon varias objeciones sobre su admisibilidad. Aducen que es una invitación a realizar

[62] Como queda ilustrado en *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Proyecto de texto de un Acuerdo*, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, 31 de octubre de 1990.

[63] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

[64] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

[65] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

[66] Adjunto a la declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial.

un examen *de novo*.[67] Aducen que sería admisible solamente de haber sido presentado desde un principio a la USITC.[68] Pero estos argumentos de los Estados Unidos eluden el problema. El Anexo NZ13 no fue presentado como prueba en relación con la decisión que debía adoptar la USITC. No fue presentado para invitar al Grupo Especial a proceder a un examen *de novo*. Fue presentado en respuesta a la opinión manifestada por los Estados Unidos de que la relación de causalidad no podía demostrarse con ninguna precisión, de que, en cierto sentido, la relación de causalidad no podía ser sino una respuesta subjetiva a las circunstancias, formulada por los miembros experimentados de la USITC.

53. El Anexo NZ13 muestra que es posible determinar si el daño o la amenaza de un daño es consecuencia del aumento de las importaciones o de factores internos, sobre la base de un análisis objetivo; que es posible demostrar el vínculo de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave sobre la base de pruebas objetivas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Del mismo modo, el Anexo NZ13 muestra que es posible determinar cuándo factores distintos del aumento de las importaciones causan la amenaza de daño grave en cuestión. Las objeciones de los Estados Unidos con respecto al Anexo NZ13 no lo niegan.

54. Además, todos los argumentos de los Estados Unidos utilizados para criticar el Anexo NZ13 no consiguen menoscabar su objeto esencial. En efecto, para poder aducir que el daño grave que amenazaba a los productores de carne de cordero era una consecuencia de las importaciones, debían haber demostrado que los precios nacionales en el mercado de los Estados Unidos estaban disminuyendo y que los hacían descender las importaciones más baratas. Ello no fue demostrado por la USITC, ni podría haberlo sido.

55. Por añadidura, la conclusión básica del Anexo NZ13 sería la misma, aunque se hubiese comprobado un cambio de la composición de la carne, de congelada a refrigerada, como lo aducen los Estados Unidos.[69] El precio de la carne de cordero congelada aumentó significativamente en el período comprendido entre 1993 y 1998.[70] Por lo tanto, el aumento del precio global de las importaciones no era sólo la consecuencia del aumento de la proporción de carne de cordero refrigerada, como querrían los Estados Unidos que creyera el Grupo Especial.[71]

56. Por consiguiente, en relación con la causalidad, señor Presidente, la cuestión que se plantea al Grupo Especial es si debe reconocerse el contenido de lo dispuesto en la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, en virtud del cual el daño causado por otros factores no se atribuirá al aumento de las importaciones. Nueva Zelandia ha demostrado no solamente que el sentido corriente de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 da ese contenido, sino que también pueden establecerse las distinciones que exige la aplicación de dicha disposición. Por el contrario, los Estados Unidos desean disponer de libertad para atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, y al hacerlo, negar todo contenido a la disposición del párrafo 2 b) del artículo 4. No se puede justificar un enfoque semejante en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[67] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

[68] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 46, 51 y 52.

[69] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 53 a 56.

[70] Comunicación de Meat and Livestock Australia anterior a la audiencia relativa a la cuestión del daño, pruebas documentales 8 y 12, adjuntas a la Primera comunicación escrita de Australia como Prueba documental AUS-28.

[71] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 55.

Necesidad

57. Señor Presidente, la pregunta fundamental que se plantea con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias es la siguiente: ¿de qué naturaleza es la obligación que incumbe a un Miembro al aplicar una medida de salvaguardia? El párrafo 1 del artículo 5 establece que la medida se aplicará "sólo […] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Ello significa, según ha sostenido Nueva Zelandia, que cuando un Miembro escoja una medida debe elegir una que guarde proporción con el objetivo perseguido; debe ser la menos restrictiva del comercio de las medidas capaces de alcanzar los objetivos de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Y puesto que la mayoría de los miembros de la USITC propusieron una medida menos restrictiva del comercio que la aplicada por la Administración de los Estados Unidos, incumbe a los Estados Unidos explicar que no infringen lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5.

58. Los Estados Unidos siguen impugnando la utilización de la expresión "menos restrictiva del comercio".[72] Aparentemente los representantes de los Estados Unidos en este caso no han tenido la oportunidad de hablar con el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales que, como lo señalamos en nuestra Segunda comunicación escrita, está de acuerdo con que una medida de salvaguardia se escoge con el objetivo de elegir la menos restrictiva del comercio.[73]

59. Tampoco suponen apoyo alguno los argumentos de los Estados Unidos basados en las disposiciones de la Convención de Viena sobre la interpretación. Alegan que se trata de palabras importadas de otras esferas[74], y no tienen en cuenta que la función de interpretación consiste en dar un sentido a las palabras en el tratado. Precisamente es en ese punto donde fallan los argumentos esgrimidos por los Estados Unidos. Objetan la interpretación que da Nueva Zelandia del párrafo 1 del artículo 5, pero no ofrecen ninguna otra interpretación de esa disposición. A juicio de los Estados Unidos, ¿qué obligación se establece en el párrafo 1 del artículo 5 para un Miembro al adoptar una medida de salvaguardia?

60. Los Estados Unidos casi dan su opinión sobre el párrafo 1 del artículo 5 al afirmar que la disposición "requiere examinar si la medida que ha decidido aplicar el Miembro es adecuada con arreglo al daño específico y a las constataciones de causalidad que hayan efectuado las autoridades competentes".[75] Pero queda sin respuesta la cuestión principal. ¿Cómo determinar si una medida "es adecuada"? El enfoque de los Estados Unidos en vez de contribuir a elucidar la cuestión simplemente vuelve a situar la averiguación en el contexto del debate sobre el significado de las palabras "sólo […] en la medida necesaria".

61. Una cierta idea del verdadero enfoque de los Estados Unidos se puede inferir de sus críticas contra las opiniones de Nueva Zelandia en su Segunda comunicación escrita.[76] En su descripción del enfoque de Nueva Zelandia dicen que "[e]ste grado de perfección científica resulta, sencillamente, imposible de alcanzar", y añade "determinar una medida adecuada de salvaguardia constituye una empresa intrínsecamente incierta".[77] En ambas afirmaciones, los Estados Unidos revelan el enfoque

[72] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 98 a 101.

[73] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 6.2.

[74] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 100.

[75] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 110.

[76] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 102 a 110.

[77] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

observado en sus argumentos en relación con otros aspectos de este caso, a saber, no pueden imponerse disciplinas a los Miembros que adoptan medidas de salvaguardia; es una esfera que debe quedar librada a la subjetividad de cada Miembro. En efecto, no se le debe atribuir ninguna sustancia al párrafo 1 del artículo 5.

62. A este respecto, los argumentos de los Estados Unidos sobre la carga de la prueba simplemente son una cortina de humo para ocultar su deseo de evitar la articulación de una norma con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 con la demostración de que la cumple. Plantea una carga de la prueba imposible de cumplir. Y, claro está, lo hace para impedir que se establezca ninguna comparación entre la recomendación de la mayoría de los miembros de la USITC y la medida adoptada por la Administración, porque no puede demostrar que la medida escogida se aplica sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Como ha señalado Nueva Zelandia, en numerosos aspectos esta medida va mucho más allá de la prevención de cualquier amenaza o de la facilitación de cualquier reajuste necesario.

63. A este efecto, los Estados Unidos esgrimen argumentos como el de afirmar que una medida de tres años es *ipso facto* menos restrictiva del comercio que una medida de cuatro años *independientemente del contenido de esa medida*.[78] Ello simplemente no tiene sentido. Es igualmente absurda la alegación de que el arancel fuera de contingente del 40 por ciento es equivalente al arancel fuera de contingente del 20 por ciento.[79] Señor Presidente, estos son argumentos para defender una causa perdida. Además, un análisis de la práctica anterior de los Estados Unidos en materia de salvaguardias muestra que el 80 por ciento de las medidas de salvaguardia adoptadas por ese país eran de cuatro años o más.[80] Ello desmiente la lógica del argumento de los Estados Unidos de que en este caso la probabilidad de que se prorrogue la medida de salvaguardia "es, en el mejor de los casos, contingente".[81]

64. Nueva Zelandia ha demostrado con claridad que la medida adoptada por los Estados Unidos no cumple los requisitos previstos en el párrafo 1 del artículo 5. En primer lugar, no se constató un daño grave con los niveles de las importaciones existentes, y no obstante los tipos arancelarios dentro y fuera de contingente se establecieron en niveles destinados a *reducir* las importaciones por debajo de los niveles de 1998. Por consiguiente, esta medida se aplicó en una medida mayor de la necesaria para prevenir una amenaza de daño grave. Su objeto, como sostienen los Estados Unidos, era *mejorar* la situación de la rama de producción nacional.[82] No tenía por objeto *prevenir* el daño grave de esa rama de producción. En segundo lugar, en sus conclusiones relativas a la relación de causalidad, la USITC constató que había otros factores que causaban el daño y la medida impuesta atiende a esos elementos de las conclusiones de la USITC. En efecto, se adoptaron medidas específicas para tratar estos otros factores de causalidad. Por consiguiente, queda claro que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos va más allá de la medida necesaria para prevenir el daño grave o facilitar el reajuste resultante de la amenaza de un daño grave imputable al aumento de las importaciones.

---

[78] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 90 de pie de página.

[79] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 90 de pie de página.

[80] *Guía de las Normas y Usos del GATT*, (1995) volumen I, páginas 539 a 559 (Índice Analítico). La consulta del Índice Analítico muestra que la duración media de las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos es seis años.

[81] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 90 de pie de página.

[82] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 175, 198, y 204.

NMF

65. Señor Presidente, la cuestión relativa a la violación por los Estados Unidos del artículo I del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es muy simple. La USITC incluyó las importaciones de algunos países, en particular, el Canadá, México e Israel, en su determinación de la existencia del daño, pero excluyó las importaciones de esos países de la aplicación de su medida de salvaguardia.

66. En su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos procuraron argumentar que esto no había ocurrido.[83] En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos parecieron reconocer que sí había sucedido y que estaban más que facultados, efectivamente obligados, a hacerlo.[84] Ninguno de estos argumentos pueden defenderse. Lo que aquí procuran los Estados Unidos es lograr que el Grupo Especial incorpore al Acuerdo sobre Salvaguardias una norma de causalidad especial para las zonas de libre comercio. Sin embargo, el principio de "paralelismo" establecido en el asunto *Argentina - Calzado*, se interpone a la argumentación de los Estados Unidos en este caso.[85] A juicio de Nueva Zelandia, se aplica sin duda el principio de *Argentina - Calzado*.

Conclusión

67. Señor Presidente, a modo de conclusión, desearía formular a continuación unos breves comentarios. En este caso, el Grupo Especial tiene ante sí dos opciones muy diferentes. Aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 conforme a lo que establecen o reformular las disposiciones pertinentes de esos acuerdos conforme a lo preconizado por los Estados Unidos. En opinión de Nueva Zelandia, adoptar el enfoque de los Estados Unidos sería un error tanto de política como de interpretación jurídica.

68. Como cuestión de política, los Estados Unidos preconizan fundamentalmente que basta con apenas más de un año de disminución del precio de un determinado producto agropecuario para justificar la adopción de una medida de salvaguardia. De ser así, una parte considerable del comercio agropecuario mundial quedaría atascado una y otra vez por medidas de salvaguardia. Sin duda, debe disponerse de la opción de utilizar medidas de salvaguardia. Sin embargo, una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave que desencadene una medida de salvaguardia no puede ser la consecuencia de modificaciones de las condiciones del mercado que no son sino fluctuaciones de precios previsibles en el comercio agropecuario. El Acuerdo sobre Salvaguardias no se puede aplicar de manera que se suprima toda distinción entre las medidas adoptadas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y las medidas adoptadas en el marco de las disposiciones de salvaguardia especial del Acuerdo sobre la Agricultura.

69. También como cuestión de política, la prescripción en materia de relación de causalidad establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias no puede aplicarse de tal manera que desaparezca toda distinción entre el daño o la amenaza de daño a causa del aumento de las importaciones, y el daño o la amenaza de daño a causa de factores internos. No puede permitirse que los Miembros imputen a las importaciones la carga de un declive económico debido a factores internos.

70. Desde el punto de vista de la interpretación jurídica, como hemos demostrado, no se pueden respaldar los argumentos apoyados por los Estados Unidos. Implican despojar de sustancia al concepto de la "evolución imprevista de las circunstancias"; reformular el concepto de rama de

[83] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 254 a 257.

[84] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 118 a 123.

[85] *Argentina - Calzado*, párrafo 113.

producción nacional excluyendo el elemento que la define, o sea, "que produce productos similares o directamente competidores" y reemplazarla con conceptos de "línea de producción continua" y "coincidencia de intereses económicos"; eliminar la prescripción de que una determinación de existencia de una amenaza de daño grave se base en hechos y no en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas; permitir la atribución al aumento de las importaciones del daño causado por otros factores, y suprimir todo el contenido procesal o sustantivo de la disposición por la que se exige que una medida sólo se aplicará en la medida necesaria para prevenir el daño y facilitar el reajuste. Por último, los Estados Unidos piden al Grupo Especial que proporcione una nueva norma para la aplicación de medidas de salvaguardia a las zonas de libre comercio.

71. A juicio de Nueva Zelandia, señor Presidente, todo esto debe refutarse.

72. Por último, desearía reafirmar todos los argumentos formulados por Nueva Zelandia en nuestros anteriores alegatos escritos y orales, y solicitar respetuosamente al Grupo Especial que constate el incumplimiento por los Estados Unidos de las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, y recomiende que los Estados Unidos pongan el trato que conceden a las importaciones de carne de cordero de Nueva Zelandia en conformidad con las obligaciones dimanantes de ambos Acuerdos.

ANEXO 3-1

CARTA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA QUE SE SOLICITAN RESOLUCIONES PRELIMINARES

(5 de mayo de 2000)

De conformidad con el párrafo 13 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial, y habiendo examinado las comunicaciones de Australia y Nueva Zelandia en la presente diferencia, los Estados Unidos solicitan por la presente que se formulen resoluciones preliminares sobre las cuestiones que figuran a continuación.

A. Insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial

1. Las solicitudes de Australia y Nueva Zelandia de establecimiento de un grupo especial son insuficientes, desde el punto de vista jurídico, para cumplir lo requerido en el párrafo 2 del artículo 6 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por lo que se rige la solución de diferencias* ("ESD"), en el cual se prescribe que en dichas peticiones "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Las partes reclamantes no han hecho indicación alguna acerca de los fundamentos de derecho de sus reclamaciones. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial y su corrección presentada por Australia en el documento WT/DS178/5 y WT/DS178/5/Corr.1 se dedica un solo párrafo a determinar la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sobre la carne de cordero, se observa que se han llevado a cabo consultas, y se dice que:

> Australia considera que tanto la medida indicada, como las medidas y decisiones conexas adoptadas por los Estados Unidos, son incompatibles con las obligaciones que imponen a ese país, el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y en especial:
>
> Los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

De manera semejante, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial que figura en el documento WT/DS177/4, Nueva Zelandia dedica un párrafo a determinar las medidas de salvaguardia que han impuesto los Estados Unidos a la carne de cordero, dice que:

> Nueva Zelandia considera que esta medida es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud de las disposiciones siguientes:
>
> Los artículos 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

y luego observa que se han celebrado consultas. En ninguna de esas dos solicitudes de establecimiento de un grupo especial se ofrecen otras informaciones que aclaren exactamente por sí mismas cuáles son las obligaciones prescritas en los artículos mencionados que se alega que han sido infringidas.

2. En el reciente procedimiento de apelación del caso *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, el Órgano de Apelación examinó una solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas muy semejante a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas en la actual diferencia.

El Órgano de Apelación recordó su decisión anterior en el caso *Banano* en el sentido de que "basta que las partes reclamantes enumeren las disposiciones de los Acuerdos concretos que se alegan han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos Acuerdos". (*Banano* nota 13 a pie de página, párrafo 141) Sin embargo, el Órgano de Apelación aclaró seguidamente que en el caso *Banano* había reiterado, en primer lugar, las razones por las que es necesaria la precisión en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial; en segundo lugar, había subrayado que lo que era necesario exponer con suficiente claridad eran las alegaciones, y no los argumentos detallados; y en tercer lugar, que en ese asunto, la enumeración de los artículos cumplían los requisitos *mínimos* del ESD, y que no se había inducido a error a las Comunidades Europeas en relación con las alegaciones que se formulaban contra ellas. (*Corea - Productos lácteos*, párrafo 123)

3. El Órgano de Apelación señaló a continuación que: "la identificación de las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas por el demandado es siempre necesaria para definir el mandato de un grupo especial y para informar al demandado y a los terceros de las alegaciones formuladas por el reclamante; esa identificación es un requisito previo mínimo de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación". El Órgano de Apelación siguió diciendo que existían situaciones en que "la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata" puede bastar para que se cumpla la norma de la *claridad* de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, pero que puede haber también situaciones en las que la mera enumeración de los artículos del tratado *no* baste para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6, "por ejemplo, en el caso de que los artículos enumerados no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones. En ese caso, cabe la posibilidad de que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo no baste para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6". (*Id.*, párrafo 124). El Órgano de Apelación consideró luego que era necesario examinar esa cuestión caso por caso, teniendo en cuenta "si el hecho de que la solicitud de establecimiento del grupo especial se limitara a enumerar las disposiciones cuya violación se alegaba, habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del grupo especial, ha afectado negativamente a la capacidad del demandado para defenderse". (*Id.*, párrafo 127).

4. El Órgano de Apelación examinó luego la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas en el caso *Corea - Productos lácteos*. Comprobó que el artículo XIX del GATT y los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("el Acuerdo") -todos los cuales se citaron en esta diferencia- tenían muchos párrafos, en la mayoría de los cuales se establecía al menos una obligación distinta. (*Id.*, párrafo 129) Constató que en el caso *Corea - Productos lácteos* el Grupo Especial abordó "de forma superficial" la cuestión del párrafo 2 del artículo 6 del ESD planteada por las Comunidades Europeas, lo cual a su juicio no constituye un tratamiento satisfactorio. (*Id.*, párrafo 130) Determinó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas -que contenía exactamente los mismos elementos que la solicitud de establecimiento de un grupo especial en el presente caso- debería haber sido más detallada. El Órgano de Apelación desestimó la apelación de Corea tan sólo porque Corea no había demostrado al Órgano de Apelación que la simple enumeración de los artículos había redundado en perjuicio de su capacidad de defenderse en el curso de las actuaciones del Grupo Especial. Corea sostenía haber sufrido perjuicios pero no había proporcionado detalles en apoyo de esa afirmación. (*Id.*, párrafo 131) El Órgano de Apelación observó que sería conveniente resolver estas cuestiones mediante resoluciones preliminares. Los Estados Unidos solicitan ahora una de estas resoluciones preliminares.

5. Todas las disposiciones citadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia contienen muchas obligaciones, pero en ninguna de las solicitudes se determinan las obligaciones concretas en cuestión. Ni la enumeración de artículos ni ningún otro material que figura en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial aclara cuál

es la obligación de que se trata entre las muchas obligaciones que pueden ser objeto de litigio. Por consiguiente, esas solicitudes son insuficientes con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

6. Los Estados Unidos no afirman haber sufrido perjuicio sustancial debido a las reclamaciones de los reclamantes en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y con los artículos 5, 11 y 12 del Acuerdo, puesto que era posible para nosotros determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento. Sin embargo, la simple enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo, sin ninguna aclaración de las reclamaciones de que se trata, no cumple con el criterio establecido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y constituye un perjuicio sustancial para los Estados Unidos al menoscabar su capacidad de responder a las reclamaciones de las partes reclamantes.

7. Tanto en la comunicación de Australia como en la de Nueva Zelandia se plantean muchas reclamaciones con arreglo a cada uno de los artículos citados del Acuerdo, en particular el artículo 4, que no son conocidas por los Estados Unidos, ni podían serlo, sobre la base de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y de sus correcciones. Por ejemplo, en lo que respecta a las obligaciones enumeradas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no es claro si Australia y/o Nueva Zelandia presentan una reclamación con respecto a la constatación de los Estados Unidos en relación con: 1) la amenaza de daño grave, tal como se define ese término en el párrafo 1 b) del artículo 4; 2) la rama de producción nacional, tal como se define ese término en el párrafo 1 c) del artículo 4; 3) uno o todos los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4, cada uno de los cuales representa una obligación independiente; 4) la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4); o 5) el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2) c) del artículo 4. Las comunicaciones de los reclamantes tampoco son claras en muchos casos en cuanto a cuáles son las disposiciones que se alega han sido vulneradas, y por qué, por ejemplo en lo que se refiere a la determinación del daño con arreglo al artículo 3. Los Estados Unidos sólo pueden llegar a la conclusión de que en este caso las reclamaciones seguirán cambiando, y que estos cambios no estarán regidos por el mandato debido a la vaguedad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

8. Debido a lo inadecuado de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial, los Estados Unidos tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones escritas para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho. Sin embargo, mientras que ambas partes reclamantes habían dispuesto de varios meses para preparar sus argumentos jurídicos, los Estados Unidos sólo tuvieron tres semanas para responder. Más aún, a pesar del mucho tiempo de que dispusieron Australia y Nueva Zelandia para preparar sus primeras comunicaciones escritas, ambas partes reclamantes, durante el proceso de organización de las diligencias de este grupo especial, solicitaron -y les fue concedido- *aún más tiempo*, seis días más, a fin de preparar sus comunicaciones, de lo que se había propuesto en el proyecto de calendario. En cambio sólo se concedió a los Estados Unidos un día más para que respondieran.

9. La insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial ha afectado seriamente a los Estados Unidos en la preparación de su defensa. Los Estados Unidos no han podido conocer el verdadero carácter de las reclamaciones formuladas contra la medida de los Estados Unidos y han debido limitarse a adivinar cuáles de las muchas obligaciones que figuran en los diversos artículos podían ser objeto del presente examen. Esto ha limitado gravemente la capacidad de los Estados Unidos para comenzar la tarea de preparar su defensa. El proceso de solución de diferencias debe ser relativamente rápido. Para que el proceso sea rápido es muy importante la prescripción de que las reclamaciones deben exponerse claramente en los plazos fijados. El hecho de que una parte reclamante no lo haga perjudica a la parte demandada y es contrario a la equidad de todo el procedimiento. En la práctica, esto significa que la parte demandada se encuentre en situación de desventaja.

10. El hecho de que los reclamantes no cumplieran lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 también ha afectado la capacidad de los demás Miembros para saber cuáles son las cuestiones que son objeto de litigio en este procedimiento, de modo que les sea posible decidir si intervienen en tanto que terceros con un interés en esas cuestiones. Los demás Miembros sólo podrán conocer el verdadero alcance del caso después de que se distribuya el informe del Grupo Especial, y en ese momento será demasiado tarde para reservar su derecho de participar en calidad de terceros en las actuaciones. En consecuencia, el hecho de no cumplir las obligaciones en materia de transparencia y procedimiento prescritas en el párrafo 2 del artículo 6, es contrario a valores importantes del sistema de solución de diferencias de la OMC. El perjuicio causado a los derechos de terceros no puede subsanarse con una simple modificación del calendario de este procedimiento.

11. Por consiguiente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6. Puesto que, con arreglo al ESD, uno de los requisitos para iniciar un procedimiento de grupo especial es una solicitud de establecimiento de un grupo especial que tenga la debida validez, este procedimiento del Grupo Especial carece de base jurídica y no puede proseguir en la medida en que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6.

12. Como observó el Órgano de Apelación (*Banano* nota de pie de página 13, párrafo 144; *Corea - Productos lácteos* nota de pie de página 81, párrafo 130), la adopción de resoluciones preliminares por los grupos especiales constituye un medio de abordar los problemas que se plantean en conexión con el párrafo 2 del artículo 6 sin dar lugar a perjuicio o falta de equidad respecto de cualquier parte o tercero. Justamente, los Estados Unidos tratan de obtener una resolución preliminar en el presente caso a fin de evitar todo perjuicio o falta de equidad. Si el Grupo Especial decide que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6, Australia y Nueva Zelandia pueden resolver el problema tratando nuevamente de obtener el establecimiento de un grupo especial presentando nuevas solicitudes. De esta manera se proporcionaría la información, se lograría la transparencia y se cumplirían los requisitos procesales prescritos en el ESD, con lo cual todos los Miembros podrían saber si deben reservar sus derechos a participar como terceros en el presente caso. Si el Grupo Especial adoptara rápidamente una medida en tal sentido se facilitaría asimismo la solución de la presente diferencia aumentando en un mínimo el tiempo que exige todo el procedimiento. En el caso de *Guatemala - Cemento*, el hecho de que México no cumpliera con los requisitos de procedimiento tuvo por consecuencia que el Órgano de Apelación constatara que en ese caso el Grupo Especial no debería haber examinado la reclamación de México. Después de que el Órgano de Apelación se pronunciara en contra suya, México trató de obtener la misma medida con una solicitud enmendada de establecimiento de un grupo especial, lo cual significó una pérdida considerable de tiempo y recursos para las partes así como para el sistema de solución de diferencias de la OMC. Hubiera sido mejor para todos los interesados que en ese caso el Grupo Especial resolviera la misma cuestión mediante una resolución preliminar.

13. Aunque los Estados Unidos consideran que lo mejor sería desestimar enteramente el caso, si el Grupo Especial decide no hacerlo, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 con respecto a las alegaciones formuladas en relación con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si el Grupo Especial dicta una resolución en tal sentido, esas alegaciones, por carecer de base jurídica con arreglo al párrafo 2 del artículo 6, no podrán ser examinadas en un procedimiento basado en las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial en cuestión. Tanto Australia como Nueva Zelandia podrán entonces decidir si desean continuar con el actual procedimiento del Grupo Especial o bien volver a comenzar rápidamente con una solicitud de establecimiento de un grupo especial que reúna las condiciones requeridas.

14. Si el Grupo Especial decide proseguir y examinar las alegaciones formuladas con arreglo a los artículos 2, 3 y/o 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a pesar de lo insuficiente de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial prorrogue el plazo asignado a los Estados Unidos para responder a las alegaciones y argumentos expuestos en las primeras comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelandia. Si bien una prórroga no subsanaría los defectos de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, el hecho de disponer de más tiempo atenuaría en parte el perjuicio causado a los Estados Unidos por una solicitud insuficiente. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial le conceda por lo menos dos semanas más para presentar su Primera comunicación escrita.

15. Los Estados Unidos solicitan además que el Grupo Especial dicte de inmediato una resolución postergando el plazo fijado para la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos hasta que se haya pronunciado sobre las solicitudes antes mencionadas.

B. Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

16. En sus respectivas solicitudes sobre establecimiento del grupo especial, ni Australia ni Nueva Zelandia afirman que la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias sea incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos asumidas conforme al *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, Nueva Zelandia, pero no Australia, hacen esta afirmación en su Primera comunicación escrita. (*Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia*, párrafos 7.73-7.76)

17. A juicio de los Estados Unidos la compatibilidad de la legislación estadounidense no forma parte del mandato del Grupo Especial, en el cual se autoriza tan sólo al Grupo Especial:

> Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que han invocado Nueva Zelandia en el documento WT/DS177/4 y Australia en el documento WT/DS178/5 y Corr.1, el asunto sometido al OSD por Nueva Zelandia y por Australia en dichos documentos y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos.

En las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial se identifica la medida de los Estados Unidos en la forma que se expone a continuación.

18. Australia, en el documento WT/DS178/5 y Corr.1 se refiere a la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero, con referencia a los documentos G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3, y G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 -G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 y las partidas arancelarias pertinentes, y dice que:

> En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos, publicados en el volumen 64, Nº 131, páginas 37389-37392 del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y el volumen 64, Nº 132, páginas 37393-37394 del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero.[3]

[3] Modificada posteriormente en virtud de la "Proclamación 7214 de 30 de julio de 1999 para la administración y eficacia equitativa de las medidas adoptadas respecto de las importaciones de carne de cordero y otros fines" del Presidente de los Estados Unidos de América, publicada en el volumen 64, Nº 149, páginas 42265-42267 del *Federal Register*, el 4 de agosto de 1999.

No se hace ninguna referencia a la legislación de los Estados Unidos.

19. En el documento WT/DS177/4, Nueva Zelandia dice lo siguiente:

> En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos de América, publicados en el volumen 64, Nº 131, páginas 37389-37392 del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y en el volumen 64, Nº 132, páginas 37393-37394, del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos de América impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado.[1, 2]
>
> [1] Como figura en las partidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20, y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos según el Sistema Armonizado.
>
> [2] Parte de esta información figura también en las notificaciones al Comité de Salvaguardias presentada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

Tampoco en este caso se hace referencia alguna a la legislación de los Estados Unidos.

20. Por consiguiente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no forma parte del mandato del Grupo Especial y por lo tanto no está comprendida en el ámbito de la presente diferencia.

C. Información comercial confidencial

21. Las partes reclamantes han solicitado que los Estados Unidos proporcionen información que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") ha designado como información comercial confidencial. Esta información fue comunicada a la USITC tanto por productores extranjeros como nacionales con todas las garantías de que no sería divulgada. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prohíbe que la USITC divulgue la información sin el consentimiento de las empresas que la presentaron. Conforme a ese artículo, y al artículo 202 a) 8) de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974 (19 U.S.C. 2252 a) 8), que es la disposición legal estadounidense en virtud de la cual se aplica el párrafo 2 del artículo 3, se prohíbe a la USITC que revele la información comercial confidencial que reciba durante las investigaciones de salvaguardia sin permiso de las partes que la presentaron.

22. Suponemos que los reclamantes pedirán al Grupo que trate de obtener esta información de los Estados Unidos. En ese caso, se debe pedir a Australia y Nueva Zelandia que especifiquen cuál es la información comercial confidencial que desean obtener y las razones por la cual esa información es de utilidad para las reclamaciones, si las hubiere, que hayan presentado debidamente con arreglo al mandato del Grupo. Una vez que esto se sepa, los Estados Unidos podrán ayudar al Grupo a elaborar procedimientos que contribuyan a convencer a las empresas que presentaron información comercial confidencial a la USITC a que autoricen la divulgación de dicha información. Basándose en su

experiencia, los Estados Unidos consideran improbable que los productores nacionales den este consentimiento a menos que se les informe cuál es la información específica que se solicita, quién tendrá acceso a la información, y qué procedimientos se aplicarán para protegerla. El Grupo ha de tener presente que los compradores, que no son necesariamente beneficiarios de la medida de salvaguardia, pueden considerar que no es de su interés responder prontamente u otorgar su consentimiento.

23. Por último, con respecto a la información comercial confidencial proporcionada a la USITC por los productores de Nueva Zelandia y Australia, los Estados Unidos consideran que las partes reclamantes son las que más probabilidades tienen de obtener el consentimiento necesario de dichos productores. En consecuencia, si el Grupo solicita información, damos por supuesto que Australia y Nueva Zelandia ayudarán a los Estados Unidos a obtener el consentimiento de esos productores.

ANEXO 3-2

PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

(15 de mayo de 2000)

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 357

II. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO 358

III. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS 359

IV. NOTIFICACIONES Y CONSULTAS 362

V. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA 363

A. LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS DIFERENCIAS RELATIVAS AL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 364

B. NORMA DE EXAMEN APLICABLE A LA PRESENTE DIFERENCIA 365

C. EL INFORME DE LA USITC NO DEJA SIN DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" 367

D. ALEGACIONES DE AUSTRALIA Y DE NUEVA ZELANDIA A TENOR DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS 371

1. La USITC constató debidamente que la rama de producción nacional consistía en empresas con intereses económicos mutuos que forman una línea de producción continua 371

a) Los argumentos de los reclamantes interpretan erróneamente la base de la definición de la rama de producción nacional por la USITC 371

b) Una definición de "productores" en la que queden comprendidas las empresas que tienen intereses económicos compatibles a lo largo de una línea de producción continua está en consonancia con las salvaguardias 373

2. La determinación por la USITC de existencia de daño grave se ajusta en todo a las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 377

a) Los reclamantes, por no prestar atención a las constataciones de la USITC, no acreditan *prima facie* que la determinación de la USITC contravenga ninguna de las prescripciones de la OMC 377

Página

b) El hecho de que los reclamantes puedan señalar otros factores que habrían afectado negativamente a largo plazo a la rama de producción estadounidense carece de pertinencia en cuanto a determinar si esa rama de producción se encuentra amenazada de daño grave por el aumento de las importaciones 382

i) En el análisis a largo plazo que hace Nueva Zelandia de los efectos de las importaciones no se tiene en cuenta la notable modificación de las tendencias que tuvo lugar a partir de 1996 383

ii) Los intentos de los reclamantes de atribuir las dificultades de la rama de producción a la terminación de los pagos de sostenimiento en virtud de la Ley de la Lana hacen caso omiso de que la USITC constató que la rama de producción se había recuperado ya de esa terminación en 1997 384

3. Los términos en que expresó sus conclusiones la USITC son compatibles en todo con el Acuerdo sobre Salvaguardias 386

a) El ataque teórico de Nueva Zelandia a la ley estadounidense no puede servir de base para impugnar la determinación de que se trata en el presente procedimiento 386

b) La USITC cumplió las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias en cuanto a la relación de causalidad 388

4. Los métodos que los reclamantes proponen como alternativa para la evaluación de los datos no vienen exigidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias 390

a) La determinación de la USITC se refirió a la rama de producción en conjunto y abarcó a todos y cada uno de sus sectores 390

b) La USITC examinó debidamente cada uno de los factores prescritos en el Acuerdo, y no estaba obligada a llevar a cabo un análisis econométrico 392

c) La USITC extrajo debidamente de las tendencias recientes de los indicadores de la rama de producción conclusiones acerca del futuro inmediato de ésta 394

d) La argumentación de los reclamantes según la cual la USITC debía haber dado más importancia a determinadas pruebas no hace menos adecuada la determinación a que ésta llegó 395

i) La USITC calificó con exactitud y objetividad las pruebas sobre la rentabilidad 395

Página

ii) La USITC actuó razonablemente al no atribuir importancia al aumento de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece en cuanto a darle preferencia con respecto a otras pruebas de la situación de la rama de producción 395

iii) La USITC actuó de manera razonable al no admitir la pertinencia de los datos de inventario cuando el producto de que se trata no figuró en los inventarios durante largos períodos 396

e) Las demás críticas de Australia a la metodología de la decisión de la USITC hacen suposiciones erróneas acerca de la determinación de la USITC y no llegan a sustanciar infracción alguna del Acuerdo 397

5. La USITC hizo su determinación sobre la base de pruebas objetivas, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias 397

a) La USITC hizo una evaluación objetiva de la información relativa a los criadores y a los establecimientos de engorde para la que utilizó datos oficiales y datos procedentes de un cuestionario 398

b) La USITC obtuvo elementos de prueba objetivos acerca de las actividades de los criadores, criadores/establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece nacionales 401

c) Por lo que respecta a los factores acerca de los cuales no era práctico obtener información, la USITC evaluó objetivamente los datos al no atribuir importancia a esos factores 403

6. Australia y Nueva Zelandia no han demostrado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 404

a) Introducción 404

b) El párrafo 1 del artículo 5 no establece como norma que la medida sea la "menos restrictiva del comercio" 406

c) Australia no ha conseguido establecer una acreditación prima facie de incumplimiento del párrafo 1 del artículo 5 410

d) La medida de salvaguardia que aplicaron los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero es compatible con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5 412

i) Indicadores de daño y de amenaza determinados por la USITC 413

Página

ii) Descripción de la medida de los Estados Unidos 413

iii) La medida se ocupa del daño y de la amenaza determinados por la USITC 413

7. Australia y Nueva Zelandia no han demostrado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 416

8. Los Estados Unidos actuaron debidamente al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de países en desarrollo, del Canadá, de México y de Israel 418

a) Importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos 418

b) Importaciones procedentes del Canadá, México e Israel 420

9. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes de los artículos 8 y 12 422

a) Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes del artículo 8.....422

b) Los Estados Unidos cumplieron las prescripciones del artículo 12 en cuanto a notificaciones 424

i) Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias "toda la información pertinente", de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 12 424

ii) Los Estados Unidos celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12.....426

iii) Los Estados Unidos notificaron debidamente sus "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos", de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12.....426

10. La medida de los Estados Unidos no es incompatible con el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias 428

11. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones en virtud del artículo II del GATT de 1994.....428

VI. CONCLUSIÓN 429

I. INTRODUCCIÓN

1. En octubre de 1998, la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos pidió a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) que investigase si el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y de Nueva Zelandia habían hecho bajar los precios en el mercado estadounidense y disminuir las ventas y los beneficios de la rama de producción hasta tal punto que se había puesto en grave peligro la solidez financiera de dicha rama de producción. La rama de producción hizo notar el espectacular aumento de las importaciones de carne de cordero, que había comenzado en 1996 y había ido creciendo en 1997 y a lo largo de los nueve primeros meses de 1998. Alegó que ese incremento súbito de las importaciones había ocasionado extensos daños a los productores estadounidenses de carne de cordero, y que los perjuicios seguían acumulándose.

2. La USITC inició con prontitud una investigación con objeto de determinar si la rama de producción estadounidense había sufrido daño grave o amenaza de daño grave, como aquélla alegaba, y, en caso de que así fuese, si cabía atribuir esa situación de la rama de producción al aumento de las importaciones de carne de cordero. En el curso de su investigación, la USITC celebró audiencias y pidió opiniones por escrito y datos comerciales de productores de carne de cordero de los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia, así como también de importadores y consumidores estadounidenses.

3. Con base en su investigación, y según se expone minuciosamente en el extenso informe que elaboraron, los seis integrantes de la USITC llegaron por unanimidad a la conclusión de que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos: 1) estaba abocada a sufrir con inminencia un daño grave, y 2) la amenaza de daño grave se debía al incremento súbito de las importaciones, sumamente competitivas, de carne de cordero fresca o refrigerada procedentes de Australia y Nueva Zelandia. En el curso de su investigación, la USITC examinó cuidadosamente otras posibles razones del súbito declive de la rama de producción, y llegó a la conclusión de que no había otra explicación plausible que no fuese el gran aumento de las exportaciones de carne de cordero de Australia y de Nueva Zelandia.

4. La USITC procedió luego, de conformidad con lo prescrito por la legislación estadounidense, a formular recomendaciones al Presidente de los Estados Unidos acerca de la apropiada medida correctiva. A ese respecto, no hubo acuerdo entre los seis integrantes de la USITC, y finalmente se hicieron llegar al Presidente tres recomendaciones diferentes. Había, sin embargo, dos elementos comunes en esas recomendaciones. Todos los integrantes de la USITC propusieron que el Presidente dictase medidas para aliviar los efectos de esas importaciones durante cuatro años y que esas medidas fuesen acompañadas de un conjunto de medidas financieras y de otras medidas de asistencia para fines de ajuste.

5. A comienzos de julio de 1999 y tras cuidadosa reflexión, el Presidente dictó un conjunto de medidas de alivio orientadas a los indicadores específicos de daño que había señalado la USITC. Esas medidas, que adoptaron la forma de "contingente arancelario", se proponían que la rama de producción de carne de cordero estadounidense retornase a un nivel mínimo de rentabilidad durante un cierto tiempo y se situase con ello en unas condiciones en las que pudiese hacer las inversiones necesarias y mejorar su competitividad.

6. El conjunto de medidas de alivio contenía un elemento sustancial de asistencia financiera, como habían recomendado los integrantes de la USITC. Sin embargo, esas medidas dictadas por el Presidente para corregir los efectos de las importaciones se limitaban a tres años y un día, en vez de los cuatro años que la USITC había propuesto, lo que respondía al deseo de reducir, en cuanto fuera posible, las repercusiones de esas medidas en el comercio. Atendiendo a lo solicitado por Australia y Nueva Zelandia, el Presidente: 1) distribuyó el contingente arancelario entre esos dos países;

2) demoró la puesta en práctica del contingente para que éste no se aplicase a las expediciones de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia en tránsito a los Estados Unidos; y 3) accedió a que el contingente se aplicase mediante un sistema de licencias de exportación que permitiese que los Miembros en cuestión midiesen y controlasen sus exportaciones de carne de cordero a los Estados Unidos.

7. La aplicación durante un breve período de medidas limitadas correctivas de los efectos de las importaciones concedida por los Estados Unidos a su rama de producción de carne de cordero corresponde exactamente al tipo de "salvaguardia" que se contempla en el artículo XIX del GATT de 1994 ("el GATT de 1994") y en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ("el Acuerdo sobre Salvaguardias"). Tras haber llevado a cabo una investigación concienzuda, transparente y pública, haber determinado que el aumento de las importaciones de carne de cordero amenazaba de daño grave a los productores estadounidenses, y haber explicado por extenso las razones a que obedecían sus conclusiones respecto de todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, los Estados Unidos tenían perfecto derecho a conceder a su rama de producción de carne de cordero un breve período de alivio de la presión competitiva de las importaciones, que fuese suficiente para ayudarle a recuperar su propia competitividad.

8. Australia y Nueva Zelandia han formulado una larga lista de objeciones, con las que impugnan no sólo la investigación de la USITC y la determinación por parte de ésta de una amenaza de daño grave, sino también la naturaleza de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos, y alegan, al mismo tiempo, una serie de defectos de procedimiento. Todas y cada una de esas objeciones carecen de fundamento, como los Estados Unidos explican en las páginas que siguen.

II. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO

9. Nueva Zelandia y Australia solicitaron, el 16 de julio y el 23 de julio de 1999, respectivamente, que se celebrasen consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la solicitud de consultas presentada por Nueva Zelandia se alegó que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos -en virtud de la Proclamación 7208 y el memorando presidencial que la acompañaba- era incompatible con los artículos 2, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con los artículos I y XIX del GATT de 1994. A juicio de Australia, la medida adoptada por los Estados Unidos era incompatible con los artículos 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

10. Mediante carta fechada el 23 de julio de 1999, Australia pidió que, por tener un interés comercial sustancial en lo relativo a la carne de cordero, se la asociase a las consultas solicitadas por Nueva Zelandia. De modo análogo pidió Nueva Zelandia, el 2 de agosto de 1999, ser asociada a las consultas con Australia. Los Estados Unidos accedieron a ambas peticiones.

11. Las referidas consultas se celebraron en Ginebra el 26 de agosto de 1999, pero no llegaron a resolver la diferencia.

12. El 14 de octubre de 1999 Nueva Zelandia solicitó que, de conformidad con el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se estableciese un grupo especial, con el mandato uniforme enunciado en el artículo 7 del ESD, para que examinase la medida de los Estados Unidos. En su indicación de los aspectos jurídicos de la diferencia, Nueva Zelandia se limitó a enumerar los mismos artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 que ya había enumerado en su solicitud de celebración de consultas, sin extenderse en las obligaciones jurídicas concretas en cuestión.

13. Australia solicitó también, el 14 de octubre de 1999, que se estableciese un grupo especial, de conformidad con el artículo XXIII del GATT de 1994, los artículos 4 y 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Australia, al igual que en la presentada por Nueva Zelandia, se enumeraban los pertinentes artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, sin especificar las disposiciones concretas en discusión.

14. El Órgano de Solución de Diferencias estableció un solo Grupo Especial para examinar tanto las alegaciones de Australia como las de Nueva Zelandia el 19 de noviembre de 1999. Australia (por lo que se refiere a la reclamación de Nueva Zelandia) y Nueva Zelandia (por lo que se refiere a la reclamación de Australia) reservaron sus derechos en calidad de terceros, y lo mismo hicieron el Canadá, las Comunidades Europeas, Islandia y el Japón.

III. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS

15. A raíz de la solicitud presentada el 7 de octubre de 1998 por representantes de la rama de producción nacional de carne de cordero, la USITC llegó a la conclusión, tras extensas investigaciones, de que dicha rama se veía amenazada de daño grave debido al aumento de las importaciones. La USITC recopiló una copiosa información por diversos métodos, entre los que figuraron cuestionarios enviados a productores, compradores e importadores, nacionales y extranjeros; estadísticas oficiales; otras fuentes de información públicas; comunicaciones de las partes, con inclusión de productores nacionales y extranjeros; y audiencias acerca de daños y medidas correctivas. Toda la información comercial de carácter confidencial que obtuvo la USITC de esas entidades se facilitó, en régimen de "orden de protección" (que limita de forma jurídicamente obligatoria la ulterior difusión), a los representantes de las partes interesadas en el procedimiento.

16. El 5 de abril de 1999, la USITC remitió al Presidente un informe en el que constaban sus constataciones y conclusiones y se recomendaba al Presidente que concediese una medida de alivio a la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos.

17. En el informe de la USITC se explican por extenso sus constataciones y conclusiones y se describe la investigación que se llevó a cabo. Las constataciones se ocupan de cada uno de los factores enumerados en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y atienden también a otros factores que afectan a la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. Pasamos ahora a referirnos a algunos aspectos clave del informe de la USITC, y en especial a los que se suelen dejar en la oscuridad en las primeras comunicaciones de Australia y Nueva Zelandia (países denominados en lo que sigue "los reclamantes").

18. La USITC constató que la pertinente rama de producción nacional consistía en empresas que formaban parte de una línea continua de producción de carne de cordero.[1] Según constató la USITC, corresponde a los criadores y los establecimientos de engorde el 88 por ciento, aproximadamente, del costo de la carne de cordero al por mayor. Los mataderos, en los que son sacrificados los corderos, y las plantas de despiece, en las que se descuartizan las canales, son los que dan el "acabado" a los productos de carne de cordero. Muchas de las operaciones están integradas verticalmente, y quienes tienen a su cargo el acabado dependen mucho de los criadores y los establecimientos de engorde por lo que respecta al volumen y calidad de los corderos que adquieren. Según comprobó la USITC, las empresas de los diferentes tramos de la rama de producción de carne de cordero tienen intereses

[1] Informe de la USITC, párrafo I-13.

económicos dependientes entre sí, como se pone de manifiesto en la correspondencia de las repercusiones de la baja de precios en todos los sectores.[2]

19. La USITC constató que la rama de producción de carne de cordero estaba amenazada de daño grave, y determinó la relación de causalidad entre esa amenaza y el aumento de las importaciones, a tenor del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC obtuvo información sobre la evolución de la rama de producción, examinando para ello el largo período que va de 1993 a los nueve primeros meses de 1998 ("el período considerado de 1998"). Su constatación de que existía amenaza se basó en gran medida en el cambio notable e imprevisto que sobrevino en la última parte del citado período. La USITC constató que, antes de 1996, la rama de producción estadounidense se había visto afectada por dos importantes factores adversos: la eliminación gradual, en su mayor parte en 1994 y 1995, de los pagos que recibían los criadores y los establecimientos de engorde en virtud de la Ley de la Lana, y el descenso de la demanda. Si bien juzgó que los efectos de la desaparición del programa de apoyo a la lana habían disminuido, sin llegar a desaparecer del todo, en 1997, la USITC llegó a la conclusión de que la rama de producción se había recuperado en cierta medida desde la terminación de dicho programa en 1996.[3] De manera análoga, la USITC llegó a la conclusión de que la demanda de carne de cordero, que había venido descendiendo durante un largo período, había empezado a estabilizarse en esas mismas fechas aproximadamente.[4]

20. El año 1997 marcó, sin embargo, el cenit de la recuperación de la rama de producción, ya que aumentaron mucho súbitamente las importaciones a bajo precio y empezaron a empeorar los índices de solidez financiera del sector.[5] Con anterioridad a 1996, el volumen de las importaciones se había mantenido relativamente constante, habiendo descendido de 41 millones de libras en 1993 a 38,7 millones en 1994, y aumentado luego, en 1995, a 43,3 millones de libras. A partir de ahí, sin embargo, aumentaron las importaciones, que llegaron a 50,7 millones de libras en 1996 y a 60,4 millones en 1997. Si se comparan los nueve primeros meses de 1997 con el mismo período de 1998, se comprueba que las importaciones aumentaron rápidamente, pasando de 46,1 a 55,1 millones de libras.[6]

21. La USITC constató que el referido aumento coincidía con una modificación del carácter de las importaciones. Entre 1995 y 1997 las importaciones experimentaron una modificación sustancial. Tradicionalmente, casi toda la carne de cordero estadounidense se vendía fresca o refrigerada, mientras que casi toda la carne de cordero importada llegaba congelada.[7] El volumen de cordero importado en forma refrigerada experimentó un aumento de más del 100 por ciento entre 1995 y 1997, en tanto que las importaciones de carne de cordero congelada aumentaron solamente un 11 por ciento. La USITC constató, además, que la carne de cordero importada se vendía en piezas de mayor tamaño, lo cual la situaba en competencia más directa con el producto estadounidense.[8]

---

[2] Informe de la USITC, párrafos I-13-14.

[3] Informe de la USITC, párrafos I-24-25.

[4] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[5] Informe de la USITC, párrafo I-18.

[6] Informe de la USITC, párrafo I-15.

[7] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[8] Informe de la USITC, párrafos I-22-23.

22. La USITC constató que esas modificaciones del carácter de las importaciones, al poner a éstas en competencia cada vez más directa con los productos nacionales de carne de cordero, hacían que las importaciones captasen una parte sustancial del mercado que antes tenían las empresas estadounidenses. Apoyaba esa conclusión el hecho de que los 9,7 millones de libras en que se cifraba el aumento de las importaciones en 1997 tenían por contrapartida un descenso de 8,4 millones de libras en las exportaciones de los Estados Unidos.[9] Según concluyó la USITC, el valor unitario de la carne de cordero de los Estados Unidos, de Australia y de Nueva Zelandia descendió durante el incremento súbito de las importaciones al final del período, lo cual expresa los efectos del aumento de la oferta sobre los precios del mercado interno.[10]

23. En 1997 y el período considerado de 1998, empeoraron los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción. Los ingresos procedentes de las operaciones de la mayoría de los mataderos y de los elaboradores llegaron a su mínimo en ese período. Después de haber venido funcionando con beneficios en 1995 y 1996, los establecimientos de engorde funcionaron con pérdidas en 1997, y sus pérdidas se agudizaron en el período considerado de 1998. Si bien se apreció una tendencia al alza en los valores netos de las ventas de los criadores en el período de 1993 a 1997, esos valores sufrieron un descenso del 19 por ciento en el período considerado de 1998. La USITC comprobó un nivel más bajo de los beneficios de los criadores en 1997.[11]

24. La USITC determinó que era probable que los aumentos de las importaciones tuviesen ulteriores efectos negativos en los precios, los volúmenes de las exportaciones y la situación financiera de la rama de producción nacional en el futuro inmediato.[12] Constató que, según las proyecciones de los productores de Australia y Nueva Zelandia, las exportaciones de éstos a los Estados Unidos en 1999 superarían en un 21 por ciento a las efectuadas en 1998, y consistirían en su mayor parte en carne de cordero fresca y refrigerada.[13] Puesto que los criadores y los establecimientos de engorde no pueden reducir a corto plazo su producción, el aumento de las importaciones ya ha causado un descenso de los precios y todo nuevo aumento ejercerá más presión a la baja de los precios en el mercado de los Estados Unidos.[14] Dado que las importaciones ya habían arrebatado directamente a la rama de producción estadounidense una parte del mercado, la USITC llegó a la conclusión de que el ulterior aumento de las importaciones en la misma forma en que comercializa sus productos la rama de producción nacional, tendría probablemente efectos negativos en las exportaciones de dicha rama.[15] La USITC determinó que esos efectos negativos redundarían en perjuicio de los resultados financieros de la rama de producción, que ya se encuentran gravemente dañados.[16] Tras haber examinado todas las demás causas del daño alegadas por los productores de Australia y Nueva Zelandia y por los importadores de carnes de cordero de los Estados Unidos ("los demandados"), la USITC reiteró su conclusión de que era muy probable que el aumento de las

[9] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[10] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[11] Informe de la USITC, párrafo I-19-20

[12] Informe de la USITC párrafo I-23.

[13] Informe de la USITC, párrafo I-23.

[14] Informe de la USITC, párrafo I-24.

[15] Informe de la USITC, párrafos I-24-25.

[16] Informe de la USITC, párrafo I-24.

importaciones tuviese un efecto negativo sustancial en el volumen y en los precios de las ventas de carne de cordero de la rama de producción estadounidense.[17]

25. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, cuando los integrantes de la USITC hacen una determinación afirmativa, formulan luego recomendaciones al Presidente acerca de las medidas correctivas apropiadas. En el presente caso, los seis integrantes de la USITC formularon tres recomendaciones diferentes, en todas las cuales se proponían cuatro años de medidas correctivas de los efectos de las importaciones y un conjunto de medidas de asistencia para el ajuste. En otros aspectos, existían diferencias sustanciales entre las recomendaciones. Si bien la medida de salvaguardia que dictó el Presidente utilizó algunos elementos de esas propuestas, el Presidente no adoptó en su totalidad ninguna de las recomendaciones.

26. El 7 de julio de 1999 el Presidente, en atención a la amenaza de daño que había constatado la USITC, proclamó[18] un contingente arancelario de tres años y un día de duración para la importación de carne de cordero, con un umbral de contingente para el primer año de 31.851.151 kg (que fue el nivel de las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos en el año civil de 1998), que iría aumentando en 857.342 kg cada uno de los dos años siguientes. Las importaciones por encima del nivel del contingente quedaban sujetas a aranceles del 40, el 32 y el 24 por ciento *ad valorem* en los sucesivos años de aplicación de la medida. Las importaciones hasta el nivel del contingente quedaban sujetas a derechos adicionales del 9, el 6 y el 3 por ciento *ad valorem* a lo largo del mismo período. Además, el Presidente asignó 100 millones de dólares EE.UU. para la financiación de diversas medidas de asistencia para fines de ajuste, con lo que se ayudará al sector para que lleve a cabo, entre otras cosas, actividades de promoción en el mercado, aumento de la productividad, mejora del producto e investigaciones científicas.

27. El Presidente coincidió con la constatación de la USITC en el sentido de que las importaciones de carne de cordero producida en el Canadá y en México no constituían una parte sustancial del total de las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos y no añadían importancia a la amenaza de daño grave. La USITC había llegado a la conclusión de que las importaciones de esas procedencias habían sido insignificantes durante el período objeto de investigación. De conformidad con lo prescrito por la ley en esos casos, el Presidente excluyó de la medida de salvaguardia a la carne de cordero procedente del Canadá y de México. El Presidente decidió también que no se aplicase el contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, y de otros países en desarrollo, que representan un reducido porcentaje de las importaciones de carne de cordero.

IV. NOTIFICACIONES Y CONSULTAS

28. Los Estados Unidos han observado las prescripciones estipuladas en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tanto en cuanto a la investigación de la USITC acerca de la carne de cordero como en la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero. De conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12, los Estados Unidos notificaron al Comité de

[17] Informe de la USITC, párrafo I-26.

[18] "Proclamation 7208 of 7 July 1999, To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Lamb Meat" (Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999: "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero"), que se adjunta como Prueba documental 2 de los Estados Unidos.

Salvaguardias el 30 de octubre de 1998 la iniciación de la investigación de la USITC relativa al examen de la alegación de daño grave a la rama de producción nacional.[19]

29. El 9 de febrero de 1999, la USITC votó por unanimidad que se estaba importando en los Estados Unidos carne de cordero en cantidades cuyo aumento era tal que constituía causa sustancial de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Los Estados Unidos presentaron, el 17 de febrero de 1999, una notificación con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12, con la cual ponían en conocimiento del Comité de Salvaguardias y de los Miembros de la OMC ese voto por unanimidad.[20] La USITC dio a conocer su informe y su recomendación de medidas correctivas el 5 de abril de 1999, y los Estados Unidos hicieron llegar al Comité un ejemplar del informe, que forma parte de la notificación revisada con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12, el 13 de abril de 1999.[21]

30. Los Estados Unidos aplicaron una medida de salvaguardia con respecto a la carne de cordero exportada a partir del 22 de julio de 1999, inclusive, y la notificaron al Comité el 9 de julio y el 13 de agosto de 1999, con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12 y al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[22]

31. Los Estados Unidos cumplieron también sus obligaciones en cuanto a consultas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. El 28 de abril y el 4 de mayo de 1999 los Estados Unidos mantuvieron consultas en Ginebra con Australia y con Nueva Zelandia, respectivamente, acerca del informe de la USITC sobre la carne de cordero. El 14 de julio de 1999 los Estados Unidos celebraron nuevas consultas con las dos partes en Wáshington, D.C. acerca de la medida de salvaguardia que los Estados Unidos se proponían aplicar.[23]

V. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

32. Australia y Nueva Zelandia plantean reclamaciones jurídicas invocando el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Los Estados Unidos sostienen, con el debido respeto, que las reclamaciones de los citados Miembros carecen de fundamento y que, por lo tanto, deben ser desestimadas por el Grupo Especial.

---

[19] G/SG/N/6/USA/5 (distribuido el 5 de noviembre de 1998). Se adjunta como Prueba documental 3 de los Estados Unidos.

[20] G/SG/N/8/USA/3 (distribuido el 18 de febrero de 1999); G/SG/N/8/USA/3/Corr.1 (distribuido el 22 de febrero de 1999); G/SG/N/8/USA/3/Corr.2 (distribuido el 25 de febrero de 1999). Se adjunta como Prueba documental 4 de los Estados Unidos.

[21] G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (distribuido el 15 de abril de 1999). Se adjunta como Prueba documental 5 de los Estados Unidos.

[22] G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/11/USA/3 (distribuido el 12 de julio de 1999). Se adjunta como Prueba documental 6 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos hicieron una notificación complementaria para hacer saber al Comité de Salvaguardia que la medida se aplicaba a los productos *exportados* a partir del 22 de julio de 1999, inclusive. Véase G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1. Se adjuntan como Prueba documental 7 de los Estados Unidos.

[23] Véase la notificación de los Estados Unidos en virtud del párrafo 5 del artículo 12 (G/L/313, G/SG/19, distribuida el 23 de julio de 1999). Se adjunta como Prueba documental 8 de los Estados Unidos.

33. La comunicación de los Estados Unidos comienza con una exposición de determinadas cuestiones jurídicas que surgen de las comunicaciones de las demás partes.[24] En primer lugar, los Estados Unidos elucidan cuál es la carga de la prueba que recae sobre los reclamantes. En segundo lugar, exponen los Estados Unidos la norma de examen aplicable. En tercer lugar, los Estados Unidos esclarecen en qué sentido la medida de salvaguardia que adoptaron constituye una respuesta legítima a una "evolución imprevista de las circunstancias" que fue atendida y examinada en el informe de la USITC y que se demostró que configuraba una situación de hecho en consonancia con el artículo XIX del GATT de 1994.

34. A continuación, los Estados Unidos se ocupan de las alegaciones jurídicas concretas de los reclamantes en términos del Acuerdo sobre Salvaguardias. En primer lugar, los Estados Unidos demuestran que las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia en virtud de los artículos 2 y 4 carecen de validez, puesto que la investigación y el informe de la USITC satisfacen los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. En segundo lugar, los Estados Unidos abordan las erróneas alegaciones de Australia y de Nueva Zelandia en el sentido de que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5. En tercer lugar, explican los Estados Unidos que su medida de salvaguardia no requiere justificación en virtud del párrafo 1 del artículo 3. En cuarto lugar, los Estados Unidos explican por qué su medida correctiva excluye justificadamente las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y los países en desarrollo. En quinto lugar, explican los Estados Unidos de qué modo las medidas que adoptaron se ajustan a lo prescrito en los artículos 8 y 12.

35. Los Estados Unidos explican, por último, que la medida de salvaguardia no es incompatible con las obligaciones que recaen sobre los Estados Unidos en virtud del artículo II del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

A. LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS DIFERENCIAS EN EL ÁMBITO DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

36. Australia y Nueva Zelandia no absolvieron la carga de la prueba que les incumbía en cuanto a formular una acreditación *prima facie* con respecto a las reclamaciones que presentan. En vez de ello, Australia y Nueva Zelandia se basan en afirmaciones infundadas, sin pruebas ni fundamentos jurídicos que las sustenten.

37. En el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, el Órgano de Apelación hizo notar que "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".[25] El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* también tuvo ocasión de referirse a lo relativo a la carga de la prueba, y llegó a la conclusión de que "como cuestión de derecho, la carga de la prueba incumbe a las Comunidades Europeas, en su calidad de reclamante, y no se desplaza entre las partes durante el procedimiento del Grupo Especial".[26]

---

[24] En su comunicación de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos pusieron en conocimiento del Grupo Especial sus objeciones a lo solicitado del Grupo por ambos reclamantes, así como también su respuesta a la petición de información de carácter confidencial por parte de los reclamantes.

[25] Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, WT/DS33/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 25 de abril de 1997, sección IV ("Estados Unidos - Camisas y blusas").

[26] Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos, WT/DS98/R, 21 de junio de 1999, párrafo 7.24 ("Corea - Productos lácteos").

38. El Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* hizo notar, además, que era de la incumbencia de las Comunidades Europeas, en su calidad de reclamante, acreditar la existencia de una presunción *prima facie* de violación del Acuerdo sobre Salvaguardias.[27] Según la interpretación de dicho Grupo Especial, ello significa que incumbía a Corea -en su calidad de parte demandada- refutar las pruebas y argumentos de las CE, una vez que éstas hubiesen hecho su acreditación *prima facie*, presentando con ese fin sus propias pruebas y argumentos en apoyo de su aseveración de que habían respetado las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias al tiempo de su determinación.[28] El Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* llegó luego a la conclusión de que "al término del procedimiento, corresponde al Grupo Especial ponderar y evaluar las pruebas y los argumentos presentados por ambas partes a fin de determinar si las alegaciones de las CE están bien fundadas.[29] El Órgano de Apelación confirmó la aplicación del principio de la carga de la prueba por el Grupo Especial.[30]

39. Según se expondrá más adelante, Australia y Nueva Zelandia no presentan pruebas ni argumentos jurídicamente suficientes para efectuar su acreditación *prima facie*. En la medida en que las partes reclamantes presentan alegaciones que pudieran ser jurídicamente pertinentes e ir acompañadas de argumentación suficiente, los Estados Unidas refutan esas alegaciones.

B. NORMA DE EXAMEN APLICABLE A LA PRESENTE DIFERENCIA

40. La norma de examen que ha de aplicarse en los asuntos relativos a medidas de salvaguardia está perfectamente establecida. En las dos diferencias sobre medidas de salvaguardia que han sido ya objeto de decisión, es decir *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Productos lácteos*") y *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("*Argentina - Calzado*"), los respectivos Grupos Especiales desestimaron la tesis de que los grupos especiales pueden examinar *de novo* la determinación efectuada por la autoridad nacional que llevó a cabo la investigación.[31] Al contrario, y en palabras del Grupo Especial que se ocupó de *Argentina - Calzado*,

> nuestro examen se limitará a una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la autoridad nacional ha considerado todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada factor enumerado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, de si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación suficiente sobre la forma en la cual los hechos respaldan la determinación

---

[27] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24. Como hizo notar el Órgano de Apelación, la acreditación *prima facie* "es aquella que requiere, a falta de una refutación efectiva por parte del demandado, que el Grupo Especial, como cuestión de derecho, se pronuncie en favor del reclamante que efectúe la acreditación *prima facie*". *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y a los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26 y 48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafo 104.

[28] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

[29] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

[30] *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 150 (*Corea - Productos lácteos*, Informe del Órgano de Apelación).

[31] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.30 ("*Corea - Productos lácteos*"); *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.117 ("*Argentina - Calzado*").

> efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de la Argentina en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.[32]

41. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación examinó la formulación de la norma de examen por parte del Grupo Especial y llegó a la conclusión de que éste había expresado dicha norma "correctamente". Según manifestó el Órgano de Apelación,

> el artículo 11 del ESD y, en particular, su requisito de que "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos", establece la norma de examen apropiada para examinar la compatibilidad de una medida de salvaguardia con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias.*[33]

42. Los Estados Unidos sostienen, con todo respeto, que la norma que se deja citada es la norma de examen apropiada que debe aplicarse a la presente diferencia en virtud del artículo XIX y de las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. En cuanto a las determinaciones que haga la autoridad competente a tenor de los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la naturaleza del examen del Grupo Especial viene determinada por las obligaciones que esos artículos imponen. En concreto, el artículo 3 exige "conclusiones fundamentadas [...] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", y el artículo 4 exige "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Por consiguiente, las conclusiones de la autoridad satisfacen lo prescrito en el Acuerdo si son conclusiones fundamentadas con base en la información obtenida en la investigación, y si en el análisis de la autoridad se demuestra la pertinencia de los factores que ésta examinó. El que el Grupo Especial pudiera haber seguido un razonamiento que lo llevase a conclusiones diferentes si examinase *de novo* las pruebas no constituye infracción del Acuerdo si las conclusiones de la autoridad son fundamentadas y se basan en factores que puede demostrarse que son pertinentes. En cuanto a las demás determinaciones que se realicen partiendo del informe de la autoridad competente, la cuestión reside en si el informe demuestra en forma razonable los hechos que han de ser objeto de examen, aun cuando no sea necesaria una conclusión jurídica específica.

43. La advertencia del Órgano de Apelación de que los grupos especiales deben abstenerse de llevar a cabo exámenes *de novo* de las pruebas se aplica igualmente a los exámenes por el Grupo Especial de la cuestión de si un Miembro ha aplicado medidas de salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos indican en el párrafo 210 *infra* cuál es el tipo de indagación que juzgan que sería apropiado con arreglo al párrafo 1 del artículo 5. Esa indagación se

---

[32] *Argentina - Calzado*, párrafo 8.124. De modo análogo, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 7.30) llegó a la conclusión de que:

> la función del Grupo Especial consiste en evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional […] Una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si [la autoridad nacional de Corea] ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión o que debió haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias), si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea.

[33] *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 45 (*Argentina - Calzado*, Informe del Órgano de Apelación).

basaría, por un lado, en un examen de la relación entre el daño grave o la amenaza de daño grave, determinada por la autoridad competente del Miembro, y, por el otro, en la naturaleza, duración y alcance de las medidas de salvaguardia aplicadas.

44. Los argumentos utilizados por Australia y Nueva Zelandia en el presente procedimiento son, en buena parte, incompatibles con la norma de examen que se deja indicada. Como se expondrá por extenso seguidamente, en gran parte de esa argumentación se trata simplemente de presentar otro punto de vista sobre los hechos, en lugar de demostrar que las conclusiones a que llegaron las autoridades contravienen de algún modo los acuerdos. Esa argumentación se encamina, indebidamente, a hacer que el Grupo Especial lleve a cabo *de novo* una interpretación de lo ya registrado.

45. Además, Nueva Zelandia y Australia parecen haber ido aún más lejos en tres casos, por lo menos, al presentar al Grupo Especial, para refutar las constataciones de la USITC pruebas que ésta no había tenido ante sí. En los párrafos 7.85 y 7.86 de su Primera comunicación escrita, Nueva Zelandia incluye una "Figura 5: Índices de los precios reales de la carne de cordero importada y nacional de venta en los Estados Unidos" y "Figura 6: Índices de los precios reales (ajustados con el IPC) del cordero en el mercado de los Estados Unidos". Se indica entre las fuentes de esos índices la publicación titulada "Anuario sobre la carne roja USDA/AMS" (*USDA/AMS Red Meat Yearbook: "Livestock, Dairy and Poultry" 1997-1999)*. Nueva Zelandia no explica de qué modo formaba parte ese Anuario de los datos que tenía la USITC cuando efectuó su determinación de que existía una amenaza. De manera análoga, en el párrafo 48 de su Primera comunicación por escrito, Australia presenta un gráfico titulado "Precio del cordero en los Estados Unidos" y cita como fuente el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Australia no indica dónde figura esa información en los datos registrados por la USITC, y ni siquiera afirma que fuese parte de esos datos cuando la USITC efectuó su determinación de que existía una amenaza. Puesto que esos documentos no formaban parte de los datos recogidos por la USITC, Australia y Nueva Zelandia están tratando de inducir al Grupo Especial a que lleve a cabo un examen *de novo* de los hechos subyacentes y a que suplante con su juicio el de la entidad nacional que hizo la investigación. Al instar tal enfoque, Australia y Nueva Zelandia rechazan de hecho la norma de examen que dicen aceptar.

46. El Grupo Especial sobre el asunto *Corea - Productos lácteos* insistió en que "el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido".[34] El Grupo Especial debe hacer caso omiso de toda nueva prueba que Australia y Nueva Zelandia intenten presentarle, así como también de los argumentos basados en tales pruebas.

C. EL INFORME DE LA USITC NO DEJA SIN DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

47. Tanto Australia como Nueva Zelandia alegan que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no se ajusta al artículo XIX del *GATT de 1994*, puesto que no es consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". La argumentación de Australia y de Nueva Zelandia carece de validez y debe ser rechazada, por las razones que seguidamente se exponen.

48. Según reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, el artículo XIX del *GATT de 1994* no establece "condiciones independientes" para la aplicación de medidas de salvaguardia, sino que "describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse

[34] *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.30.

como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia".[35] En *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación sostuvo que el requisito de que exista una "evolución imprevista de las circunstancias" seguía vigente a pesar de no haber sido incluido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En el informe de la USITC se demuestra con amplitud la existencia de tal evolución.

49. Las expresiones preliminares del artículo XIX tuvieron por objeto asegurarse de que todo incremento de las importaciones que pudiese dar lugar a daño grave o amenaza de daño grave a los productores nacionales no fuese simplemente resultado de 1) reducciones arancelarias negociadas; o 2) factores de los que el Miembro de la OMC que negoció una concesión arancelaria no tuviese conocimiento al tiempo en que la efectuó. Así pues, la "evolución imprevista de las circunstancias" abarcaría las modificaciones notables e inesperadas del mercado, con relación a la situación que reinaba cuando se hizo la concesión arancelaria. La evolución que se resume a continuación y que dio lugar a un incremento súbito de la carne de cordero a bajo precio en los Estados Unidos a partir de 1995 no había sido prevista por los Estados Unidos en la fecha en que fue negociada, en el marco de la Ronda Uruguay, la concesión arancelaria con respecto al cordero.[36]

50. El informe de la USITC sobre la carne de cordero llegó a la conclusión de que "la situación de competencia en el mercado interno y en el mercado mundial de la carne de cordero ha cambiado, en varios aspectos importantes, en estos últimos años. Debido a esos cambios [...] los elaboradores tendrán que ajustarse a un mercado con mayor competencia de la carne de cordero fresca de importación".[37] Esos cambios de la situación del mercado no se habían previsto partiendo de la anterior situación del mercado. En el informe se describe cabalmente la situación anterior del mercado. Se indica en él cómo, en la investigación sobre derechos compensatorios llevada a cabo en 1981 acerca de la carne de cordero procedente de Nueva Zelandia, la USITC había constatado que se trataba de un producto similar, pero había admitido que, a diferencia de lo que ahora ocurre, "la mayor parte del cordero importado en aquellas fechas se exportaba congelado y prácticamente todo el cordero nacional era fresco o refrigerado".[38]

51. De manera análoga, en un estudio de la situación de competencia relativa a la producción de carne de cordero de los Estados Unidos y del extranjero, la USITC había llegado a la conclusión de que era muy escaso el efecto de las importaciones en cuanto a desplazar el cordero producido en los Estados Unidos o reducir su precio, y que las importaciones eran productos sustitutivos imperfectos.[39]

52. En el estudio se hacía referencia a estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos que indicaban que, desde 1990 hasta 1994, la proporción de las importaciones que consistía en carne de cordero fresca o refrigerada no había sido nunca superior al 31 por ciento, y que en 1994 había descendido al 20 por ciento solamente.[40] Así pues, la pauta de importaciones tradicional y la

---

[35] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

[36] Los Estados Unidos presentaron su primera oferta de reducción arancelaria relativa a la carne de cordero el 5 de marzo de 1992. Las negociaciones sustantivas sobre aranceles concluyeron el 15 de diciembre de 1993. La carta de comunicación de la oferta de los Estados Unidos se adjunta como Prueba documental 9 de los Estados Unidos.

[37] Informe de la USITC, párrafo I-32.

[38] Informe de la USITC, párrafo I-10.

[39] Informe de la USITC, párrafo II-72, en el que se cita n. 173, *USITC, Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, USITC Inv. Nº 332-357, Pub. 2915, agosto de 1995, 5-42-43, que se adjunta como Prueba documental 10 de los Estados Unidos.

[40] *Id*., Cuadro 2-14 en 2-51.

tendencia hasta 1994 no daban motivo para que los Estados Unidos previesen un incremento relativo de las importaciones del producto fresco o refrigerado.

53. Cuando se llevó a cabo, en 1999, la determinación de la USITC, constató ésta que, mientras que tradicionalmente la mayor parte de la carne de cordero de los Estados Unidos se vendía fresca o refrigerada y la carne de cordero importada se vendía congelada, estaba entrando en los Estados Unidos cada vez más carne de cordero importada fresca o refrigerada.[41] En 1998 los exportadores extranjeros preveían que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca y refrigerada.[42]

54. Cabe decir, pues, en pocas palabras, que la estructura de la competencia que había existido hasta 1995 se invirtió de súbito a partir de ese año.

55. Los datos de la USITC muestran que, en realidad, los productos importados y los nacionales se hicieron más semejantes durante el período objeto de investigación.[43] No sólo se fueron desplazando cada vez más de los productos congelados a los frescos o refrigerados las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia, sino que los cortes importados fueron mayores y más parecidos a los de producción nacional.[44]

56. La USITC expone detalladamente cómo sufrió un cambio brusco e inesperado el mercado estadounidense de la carne de cordero a partir de 1995. De 1993 a 1994 habían descendido las importaciones de carne de cordero australiana y neozelandesa.[45] En la segunda mitad del período objeto de investigación, en cambio, aumentaron espectacularmente las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia.[46] Entre 1995 y 1997 sobre todo, como constató la USITC, aumentaron en un 101 por ciento las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada, mientras que las de carne de cordero congelada sólo aumentaron en un 11 por ciento durante el mismo período.[47] Constató también la USITC que el aumento general de las importaciones de carne de cordero a partir de 1997 había dado lugar a una mayor participación de los importadores en el mercado.[48] Además, los exportadores del extranjero preveían que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca y refrigerada.[49]

---

[41] Informe de la USITC, párrafo I-11.

[42] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[43] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[44] Informe de la USITC, párrafo I-23, n.114.

[45] Informe de la USITC, párrafo II-19, cuadro 6.

[46] El período objeto de investigación fue del 1° de enero de 1993 al 30 de septiembre de 1998. Informe de la USITC, párrafos I-7 y II-18-19. Durante los años de 1993 a 1997 la cantidad de las importaciones de carne de cordero aumentó un 47 por ciento, mientras que el valor de dichas importaciones aumentó un 131 por ciento. Desde el período considerado de 1997 hasta el período considerado de 1998 la cantidad y el valor de las importaciones aumentaron un 19 y un 8 por ciento, respectivamente. Informe de la USITC, párrafo II-18.

[47] Informe de la USITC, párrafo I-31.

[48] Informe de la USITC, párrafo I-31.

[49] Informe de la USITC, párrafo I-22, n. 113, con citas, cuadros 24-25, 29-30, II-40, II-47-48.

57. Esa espectacular alteración de las pautas de importación se ve reflejada en los datos de la USITC acerca de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia. La USITC constató en concreto que "hasta 1995 la mayor parte de la carne de cordero importada de Australia era congelada. A partir de 1996, en cambio, la mitad aproximadamente de las importaciones procedentes de Australia consistieron en carne de cordero fresca".[50] Constató la USITC que los cortes de carne de cordero fresca o refrigerada sin deshuesar importados de Australia, que se habían cifrado en 4,6 millones de libras en 1993, aumentaron hasta llegar a 8,6 millones de libras en 1997, y que los cortes frescos o refrigerados deshuesados habían experimentado acusado incremento, pasando de 674.000 libras en 1993 a 6,2 millones de libras en 1997.[51] Las exportaciones de carne de cordero australiano fresca o refrigerada a los Estados Unidos aumentaron entre 1993 y 1997 y se proyectaba que aumentarían en un 27 por ciento en 1998 y en un 16 por ciento en 1999.[52]

58. De manera análoga, las exportaciones de carne de cordero de Nueva Zelandia a los Estados Unidos aumentaron, pasando de 17 millones de libras a 26 millones de libras entre 1993 y 1997[53], y la USITC llegó a la conclusión de que "una proporción cada vez mayor de las importaciones en los Estados Unidos de carne de cordero de Nueva Zelandia consiste en productos frescos".[54] Los cortes sin deshuesar frescos o refrigerados representaron el 19 por ciento de la cantidad importada en 1997, lo que supone un aumento con respecto al 10 por ciento en que se habían cifrado en 1993.[55] El porcentaje que representan los cortes frescos o refrigerados en el total importado aumentó del 5 por ciento en 1993 al 11 por ciento en 1997.[56] Descendieron, en cambio, pasando del 64 al 58 por ciento, las importaciones de cortes sin deshuesar congelados durante ese período, y las importaciones de cortes deshuesados congelados descendieron, pasando del 19 al 10 por ciento.[57]

59. En resumen, los estudios de la USITC hasta 1995 muestran que la carne de cordero importada hasta esa fecha competía tan sólo en escasa medida con los productos estadounidenses. El informe de la USITC sobre salvaguardias de 1999 reconoce que la situación cambió de manera notable e inesperada a partir de 1995. El cambio del tipo de carne de cordero importada significa que ésta compite cada vez más con el producto estadounidense y merma la parte del mercado que cabe a la rama de producción nacional. Esa evolución no puede sino empeorar en el futuro inmediato.[58]

---

[50] Informe de la USITC, párrafos I-31 y I-32.

[51] Informe de la USITC, párrafo II-20.

[52] Informe de la USITC, párrafo II-40, n. 124, en el que se cita el número correspondiente a octubre de 1998 de la publicación *Australian Meat & Livestock Review*, en el que se lee: "Los tres últimos meses han sido espectaculares en cuanto a importaciones de cordero en los Estados Unidos. En septiembre se exportaron 1.683 toneladas de cordero, que es la cifra de exportación mensual más elevada de que se guarda registro." El número de noviembre de 1998 de la *Australian Meat and Livestock Review* dio a conocer que las exportaciones de cordero de Australia a América del Norte "superaban en un asombroso 41,4 por ciento su nivel de octubre de 1997".

[53] Informe de la USITC, párrafo II-43, n. 138, con citas de las estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

[54] Informe de la USITC, párrafo II-43.

[55] Informe de la USITC, párrafo II-43.

[56] Informe de la USITC, párrafo II-43.

[57] Informe de la USITC, párrafo II-43, con citas de las estadísticas del Departamento de Comercio.

[58] Informe de la USITC, párrafo I-22.

60. Las constataciones de la USITC demuestran, de hecho, la existencia de circunstancias constitutivas de una evolución imprevista y, por lo tanto, carecen de fundamento las alegaciones de Australia y de Nueva Zelandia en el sentido de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no cumple la prescripción relativa a "evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX.

D. ALEGACIONES DE AUSTRALIA Y DE NUEVA ZELANDIA A TENOR DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

1. La USITC constató debidamente que la rama de producción nacional consistía en empresas con intereses económicos mutuos que forman una línea de producción continua

a) Los argumentos de los reclamantes interpretan erróneamente la base de la definición de la rama de producción nacional por la USITC

61. Australia y Nueva Zelandia no están en lo cierto, una vez más, al argüir que la USITC constató indebidamente que la rama de producción nacional de carne de cordero comprende a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos vivos, y también a los mataderos y plantas de despiece de carne de cordero.[59] En primer lugar, la mayoría relativa de los integrantes de la USITC determinó que el producto "similar" era la carne de cordero. Aun cuando dos de los integrantes de la USITC entendieron que el producto similar o directamente competidor incluía a los corderos vivos, la definición de la rama de producción por la mayoría relativa -que es el objeto de las objeciones de los reclamantes- no se basó en esa conclusión. Así pues, no hace al caso, simplemente, la extensa argumentación de Australia y Nueva Zelandia en el sentido de que los corderos vivos no son productos "similares o directamente competidores" con la carne de cordero.[60]

62. La mayoría relativa de la USITC estudió la posibilidad de incluir a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos vivos en la rama de producción, con base en el enfoque tradicional de la USITC en cuanto a la definición de los sectores que producen artículos elaborados tales como la carne de cordero. Consiste ese enfoque en examinar 1) si existe una línea de producción continua desde el producto bruto hasta el elaborado, y 2) si existe una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores.[61] En el presente caso, la conclusión a que llegó la mayoría relativa fue la de que la rama de producción nacional de carne de cordero comprende a los criadores y los establecimientos de engorde, así como también a los mataderos y plantas de despiece de la carne de cordero.[62]

63. La cuestión pertinente no es, por lo tanto, la de si los corderos vivos son productos "similares o competidores directos" con respecto a la carne de cordero, sino la de si es exacta la constatación por la mayoría relativa de la USITC de que los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece constituyen la rama de producción estadounidense de carne de cordero. Antes de abordar la cuestión jurídica de si es acertada la determinación hecha por la USITC de los diversos sectores de la rama de producción de cordero ("el conjunto de los productores", como dice el

[59] Informe de la USITC, párrafo I-13.

[60] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.41-52; Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 108-118.

[61] Informe de la USITC, párrafo I-12.

[62] Informe de la USITC, párrafo I-13.

párrafo 1 c) del artículo 4), merece la pena examinar el análisis fáctico que hicieron los integrantes de la USITC y que queda oscurecido por los argumentos de los reclamantes.

64. Quedó probada con claridad la existencia de una línea de producción continua desde un producto en bruto, que son los corderos vivos, hasta un producto elaborado, que es la carne de cordero.[63] En los Estados Unidos, en especial, "la mayor parte" de los corderos y de las ovejas son ganado de carne que se cría primordialmente para producir corderos destinados a la producción de carne.[64] Decir "la mayor parte" fue, como se expondrá más adelante, quedar muy por debajo de la realidad. La USITC constató que, con excepción de los animales que se conservan para la reproducción, prácticamente todos los corderos de carne se envían en otoño a los establecimientos de engorde, que los ceban durante un período de 30 a 120 días y luego los envían a los mataderos, donde son sacrificados.[65] Los mataderos los convierten luego en cortes primarios, subprimarios o de venta al por menor, o los envían a las empresas de despieces, que cumplen una función análoga de elaboración.[66] Los cortes se venden a continuación a los mayoristas que no hacen despiece o a los establecimientos de venta al por menor.[67] La USITC hizo notar explícitamente que la línea de producción entrega un solo producto principal final, que es la carne de cordero.[68]

65. En su determinación de lo que constituye la rama de producción nacional, la USITC constató que existía una coincidencia de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores de cordero. El valor añadido por los criadores y los establecimientos de engorde de corderos (es decir, el valor de los corderos vivos listos para el matadero) representaba cerca del 88 por ciento del costo definitivo al por mayor de la carne de cordero.[69] Cabía, por consiguiente, considerar a los mataderos y las plantas de despiece como elaboradores de productos acabados cuyo valor había sido creado ya en su mayor parte por los criadores y los establecimientos de engorde. Las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece se veían, pues, muy afectadas por la oferta y la calidad de los corderos vivos producidos por los criadores y los establecimientos de engorde.[70]

66. La USITC constató que la integración vertical de la rama de producción servía de apoyo también a la constatación de una coincidencia de intereses entre diferentes sectores de la rama.[71] Hay, por ejemplo, criadores que elaboran la carne de cordero. Esos criadores crían los corderos y los sacrifican también.[72] Además, uno de los principales mataderos es propietario de una empresa de cría de corderos.[73] Algunos productores de carne de cordero mantienen derechos sobre sus corderos en

[63] Informe de la USITC, párrafo I-13.

[64] Informe de la USITC, párrafo II-4.

[65] Informe de la USITC, párrafo I-13.

[66] Informe de la USITC, párrafos I-13 y II-14.

[67] Informe de la USITC, párrafos I-13 y II-15.

[68] Informe de la USITC, párrafos I-13 n. 44 y II-15.

[69] Informe de la USITC, párrafos I-8, I-9 y II-12.

[70] Informe de la USITC, párrafo I-13.

[71] Informe de la USITC, párrafo I-13.

[72] Informe de la USITC, párrafo II-12.

[73] Informe de la USITC, párrafo I-14.

parcelas de engorde, pagando el engorde, o asociándose de algún modo con el propietario de la parcela.[74] Los productores de cordero tienen, por lo tanto, un interés directo en el funcionamiento de los mataderos, ya que, según estimaciones, del 70 al 80 por ciento de los corderos sacrificados procede de parcelas de engorde.[75] Ninguno de los representantes de los cuatro sectores de la rama de producción atestiguó ante la USITC que los intereses económicos de los mataderos y las plantas de despiece fuesen divergentes de los de los cultivadores y los establecimientos de engorde.[76] Lo que es más, el precio de la carne de cordero repercute de manera análoga en los cuatro sectores de la rama de producción.[77]

67. La USITC concluyó que esto significa que, cuando las cosas les van bien a los elaboradores, también los criadores y los establecimientos de engorde se benefician, pero cuando los elaboradores se encuentran con una baja de precios, transfieren la baja a los establecimientos de engorde, y éstos a los criadores, con lo que todos sufren en cierto grado.[78] La baja de los precios de venta al por menor se va transfiriendo hacia atrás a lo largo de la línea de producción[79], y los precios de la carne de cordero afectan de modo similar a los cuatro sectores de la rama de producción.[80] En el presente caso, los cuatro sectores sufrieron repercusiones financieras adversas y todos ellos acusaron bajas apreciables del valor unitario de sus ventas al final del período.[81] Por ejemplo, un ganadero manifestó, en su testimonio a la USITC, que los bajos precios de importación obligaban a los elaboradores a reducir los precios de las canales que compraban a los mataderos, los cuales, a su vez, tenían que bajar los precios que pagaban a los establecimientos de engorde por los corderos vivos.[82] Ese mismo ganadero manifestó que, como los establecimientos de engorde habían vendido sus corderos en la primavera de 1998 por menos de lo que habían pagado por ellos en el otoño de 1997, tuvieron que reducir el precio que podían pagar por los corderos en el otoño de 1998. Por consiguiente, la baja de los precios de importación "obligó a toda la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos a reducir, en oleadas sucesivas, el precio que pueden pagar por sus corderos".[83]

b) Una definición de "productores" en la que queden comprendidas las empresas que tienen intereses económicos compatibles a lo largo de una línea de producción continua está en consonancia con las salvaguardias

[74] Informe de la USITC, párrafo II-12.

[75] Informe de la USITC, párrafo I-24.

[76] Informe de la USITC, párrafo I-14.

[77] Informe de la USITC, párrafo I-14.

[78] Informe de la USITC, párrafo I-14.

[79] Informe de la USITC, párrafo II-66.

[80] Informe de la USITC, párrafo I-13.

[81] Informe de la USITC, párrafo I-14.

[82] Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 50.

[83] Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 50.

68. Los Estados Unidos alegan que, cuando se trata de un producto elaborado, el término "productores" que se emplea sin definirlo en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias puede entenderse debidamente que incluye a los criadores y los establecimientos de engorde, si existe una línea de producción continua y una coincidencia de intereses. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice así:

> para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquéllos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

69. En los casos en que existe tal relación integradora entre los productores del producto sin elaborar y quienes elaboran el producto acabado, está en consonancia tanto con el contexto de esa disposición como con el objeto y la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias el considerar que los unos y los otros son productores del producto acabado.[84] La definición de "productores" que da el artículo 4 sirve de base para el análisis del daño que se contempla en dicho artículo. El término "productores" debe entenderse, por lo tanto, dentro del contexto en que debe llevarse a cabo el necesario análisis del daño. El Acuerdo presupone que una autoridad competente podrá evaluar "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción.[85] Si se circunscribiese la definición de "productores" a quienes aportan solamente un reducido valor añadido a las fases finales de un proceso que se lleva cabo como línea de producción continua, se configuraría una "rama de producción nacional" artificialmente definida y se impediría necesariamente ese análisis. Eso ocurriría sobre todo en casos como el presente, en los que existe una gran integración entre las empresas que intervienen en las distintas fases de esa línea de producción continua.

70. Además, la exclusión de quienes tienen intereses compatibles en una línea de producción continua invalidaría las finalidades expresas del Acuerdo en cuanto a facilitar el reajuste y asegurar que las medidas de salvaguardia no evadan el control del régimen multilateral. Cuando existe esa integración y esa unidad de intereses, los efectos de las importaciones se harán notar en todos los niveles de la línea de producción, y las medidas que beneficien a los que realizan el acabado del producto beneficiarán también a los que ejecutan las fases anteriores de la producción. Permitir que aprovechen esos beneficios a las empresas que llevan a cabo esas primeras fases sin haber incluido sus actividades en el análisis del daño haría posible que los Miembros facilitasen el reajuste al margen del control del Acuerdo sobre Salvaguardias y delimitasen de modo artificial los efectos reales del aumento de las importaciones. En sentido inverso, las medidas correctivas que se ocupasen únicamente de los efectos de las importaciones sobre un aspecto de una línea de producción continua resultarían inadecuadas para "prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", en términos del párrafo 1 del artículo 5, puesto que los ajustes realizados en un solo tramo de la línea de producción no aislarían a éste de los efectos que el aumento de las importaciones surtiese en otros tramos. Aun cuando los Estados Unidos no sostienen que el Acuerdo exija necesariamente tal análisis, alegan que la utilización del término "productores" sin definición permite ese análisis.

71. La determinación de la rama de producción nacional que efectuó la USITC está en consonancia también con la jurisprudencia del GATT. La determinación de la rama de producción nacional con arreglo al artículo VI del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* fue

---

[84] Véase *Argentina - Calzado*, párrafo 93 (en el que se interpreta el término "aumento de las importaciones" a la vista del uso que se hace del término "urgencia" en el título del artículo XIX).

[85] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 a) del artículo 4.

objeto del informe de un Grupo Especial del *GATT* en el asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia.*[86] En ese informe, el Grupo Especial desestimó el argumento de Nueva Zelandia que sostenía que la rama de producción nacional consistía en cuatro gamas distintas de transformadores que, para fines de determinación del perjuicio, tenían que considerarse por separado.[87] El Grupo Especial llegó, por el contrario, a la conclusión de que ese argumento carecía de validez, y que "la determinación de si las importaciones objeto de dumping causaban un perjuicio debía basarse en el estado de prosperidad global de la rama de producción neozelandesa de transformadores".[88] La definición de la rama de producción en el Acuerdo sobre Salvaguardias puede interpretarse de manera análoga como aplicable al tipo de relaciones verticales que existe entre los cuatro sectores que conjuntamente producen la carne de cordero en los Estados Unidos. Fue especialmente convincente para el Grupo Especial en el asunto *Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos* el hecho de que "cada segmento de actividad de esa rama de producción contribuía a la viabilidad y rentabilidad globales de un fabricante de transformadores".[89] Cabe aplicar ese mismo análisis al presente asunto, puesto que la USITC constató expresamente que existía una línea de producción continua en el sector del cordero, desde el producto en bruto hasta el elaborado, y que cada tramo de esa línea hacía su aportación al producto final principal, que era la carne de cordero.[90] El Grupo Especial concluyó que toda decisión en otro sentido:

> daría la posibilidad de que se aplicaran derechos antidumping para paliar los efectos de las importaciones a fin de proteger a determinadas líneas de producción de una rama de producción o empresa determinada, noción que sería claramente divergente del concepto de rama de producción recogido en el artículo VI en un asunto como el considerado, en que tanto el exportador finlandés como la rama de producción neozelandesa se dedicaban a la fabricación de transformadores de distribución y de alimentación.[91]

72. El informe, que no fue adoptado, del Grupo Especial del GATT en el asunto *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE,* en el cual se apoya Nueva Zelandia, no es pertinente, habida cuenta de que no llegó a ser adoptado por las Partes Contratantes y, por consiguiente, no puede ser considerado como integrante de la jurisprudencia que los Miembros de la OMC contemplaron que se tendría en cuenta en los procedimientos con arreglo al ESD.[92] Además, los factores que examinó el Grupo Especial en el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura* están en marcado contraste con los del presente asunto. El Grupo Especial constató que:

---

[86] Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, L/5814, IBDD 32S/55 (adoptado el 18 de julio de 1985) ("Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos").

[87] Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

[88] Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

[89] Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

[90] Informe de la USITC, párrafos I-13 n. 44 y II-15.

[91] Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

[92] *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/DS10/DS11/R, 11 de julio de 1996, párrafo 6.18. El Grupo Especial hizo notar que no debían ser tenidos en cuenta los informes no adoptados de un Grupo Especial, por no constituir "práctica ulteriormente seguida".

> En el Canadá existe poca integración vertical entre los abastecedores de ganado y las empresas que explotan los mataderos y naves de deshuesar. Las operaciones de elaboración las realizan a veces empresas integradas, y otras veces son empresas separadas las que se encargan de sacrificar a los animales y deshuesarlos. Las empresas canadienses que participan en las operaciones de elaboración no eran parte en el procedimiento en materia de derechos compensatorios ni tomaron posición respecto de la cuestión de la existencia de daño importante.[93]

73. Al contrario de lo ocurrido en ese caso, se sumaron a la petición y apoyaron la solicitud de medidas de alivio en la investigación sobre salvaguardias empresas que representan a los cuatro sectores de la rama de producción nacional. Además, la rama de producción de carne de cordero estadounidense está integrada verticalmente de manera tal que es prácticamente imposible analizar cada sector de esa rama que produce carne de cordero centrándose en un solo sector por separado. Por ejemplo, hay criadores que se dedican a más de una actividad de producción de cordero, ya que engordan y a veces sacrifican los animales.[94] Unos importantes mataderos estadounidenses son dueños, además, de una planta de despiece y de *Superior Farms*, que es una empresa de engorde de corderos.[95] Algunos productores de cordero mantienen derechos sobre sus corderos en parcelas de engorde, pagando el engorde, o asociándose de algún modo con el propietario de la parcela.[96] No se puede, por lo tanto, calificar por separado las operaciones de cría y de engorde.[97] Esos hechos demuestran que la rama de producción está tan integrada que no es posible centrarse en un solo sector del proceso de producción. La imposibilidad de separar los sectores que producen el producto similar, es decir la carne de cordero, exige que la definición de la rama de producción nacional abarque los cuatro sectores que contribuyen a la producción del producto similar.

74. El apoyo que Nueva Zelandia cree encontrar en el asunto *Estados Unidos - Definición de producción aplicada con respecto a los vinos y productos vitícolas*[98], que llevó consigo un examen de la definición de la rama de producción nacional con arreglo al párrafo 5 del artículo 6 del Código de Subvenciones, está también fuera de lugar. En el citado asunto, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que el vino y las uvas no eran productos "similares" y que los viticultores no formaban parte de la misma rama de producción nacional que los productores de vino. El Grupo Especial juzgó que, aun cuando existiese estrecha relación entre la viticultura y la producción de vino, se trataba de dos ramas de producción diferentes en los Estados Unidos.[99] El Grupo Especial se fundó en el hecho de que la USITC, en una investigación anterior sobre derechos compensatorios, había concluido que no era pertinente incluir a los viticultores dentro de la rama de producción nacional.[100] La USITC no había incluido a los viticultores en esa rama porque en la producción de vino se utilizaba tan sólo entre el 42 y el 55 por ciento de las uvas y había otros mercados para éstas (como, por ejemplo, el de

---

[93] *Canadá - Carne vacuna para manufactura*, párrafo 2.6.

[94] Informe de la USITC, párrafos I-14 n. 46 y II-12.

[95] Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 47.

[96] Informe de la USITC, párrafo II-12.

[97] Informe de la USITC, párrafo II-29, n. 89.

[98] *Estados Unidos - Definición de producción aplicada con respecto a los vinos y productos vitícolas*, IBDD 39S/436 (adoptado el 28 de abril de 1992) ("*Vinos y productos vitícolas*").

[99] *Vinos y productos vitícolas*, párrafo 4.3.

[100] *Vinos y productos vitícolas*, párrafo 4.4.

las uvas de mesa y el de las uvas pasas).[101] Los corderos de carne, por el contrario, se destinan casi exclusivamente a la producción de carne de cordero[102], la cual se mantiene esencialmente igual a lo largo del proceso y no llega a transformarse nunca en un artículo diferente.

75. Según comprobó la USITC, si bien se crían algunos animales con la doble finalidad de destinarlos a la producción de lana y a la de carne, la gran mayoría de los corderos se cría para producir carne y no lana.[103] En 1997, la proporción entre las ventas e ingresos netos obtenidos con respecto a los corderos destinados a mataderos y empresas de engorde y los obtenidos por los criadores de corderos por cualquier otro concepto, incluida la producción de lana, fue del 84,6 por ciento; en el período considerado de 1997 fue del 86,8 por ciento y en el período considerado de 1998 del 88,9 por ciento.[104] Indican esas proporciones que, a diferencia de lo que ocurría en el asunto *Vinos y productos vitícolas*, la rama de producción de cordero estadounidense se dedica casi por completo a la producción de corderos para carne.

76. Dicho en pocas palabras, los hechos que se comprobó que no se daban en los asuntos *Canadá - Carne vacuna para manufactura* y *Vinos y productos vitícolas* son precisamente los que se dan en el presente asunto. La definición de la rama de producción que hizo la USITC se basa en factores pertinentes y constituye una definición realista de la rama de que se trata, coherente con la finalidad expresa del Acuerdo sobre Salvaguardias y con la jurisprudencia al respecto.

2. La determinación por la USITC de existencia de daño grave se ajusta en todo a las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

a) Los reclamantes, por no prestar atención a las constataciones de la USITC, no acreditan *prima facie* que la determinación de la USITC contravenga ninguna de las prescripciones de la OMC

77. La USITC evaluó, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo, "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". La determinación de la USITC demuestra claramente que ésta constató "sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trata y [la amenaza de] daño grave". Nueva Zelandia y Australia, en sus argumentos acerca de esa conclusión, no llegan a acreditar *prima facie* que la determinación de la USITC haya infringido esas disposiciones. Hacen caso omiso de las constataciones que la USITC efectuó en realidad y de las decisiones del Órgano de Apelación acerca de los elementos necesarios para un análisis del daño con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.

78. A diferencia de las alegaciones de los Miembros reclamantes, las conclusiones de la autoridad competente en la presente diferencia son compatibles con la reciente decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en el sentido de que los datos recientes son los más probatorios en cuanto a si las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave.[105] La determinación por la USITC de la existencia de amenaza se

[101] *Certain Table Wine From France and Italy*, Inv. N^{os} 701-TA-210 y 211 (Preliminar), publicación de la USITC N° 1502 (marzo de 1984), página 9, que se adjunta como Prueba documental 11 de los Estados Unidos.

[102] Informe de la USITC, párrafo II-4.

[103] Informe de la USITC, párrafo II-4.

[104] Informe de la USITC, párrafo II-26.

[105] *Argentina - Calzado*, párrafos 130-131.

basa, en lo esencial, en que las pruebas que la USITC tenía ante sí sirven de apoyo a las cuatro constataciones principales que se exponen a continuación.

79. En primer lugar, la constatación de que las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia registraron un incremento súbito hacia finales del período que era objeto de la investigación, y se preveía que seguirían registrando un incremento súbito en 1999, más allá de dicho período.

80. En segundo lugar, la constatación de que la composición por productos de esas importaciones de carne de cordero había cambiado durante la investigación, pasando de consistir en cordero congelado a consistir en cordero fresco o refrigerado, y de estar integrada por cortes pequeños a estarlo por cortes mayores, que son las formas y tamaños de corte más semejantes a los que producen y comercializan los productores nacionales de carne de cordero. Se preveía que esa tendencia, que situaba a las importaciones en competencia cada vez más directa con la producción nacional, continuaría en 1999.

81. En tercer lugar, la constatación de que ese incremento súbito de las importaciones y esa modificación de su composición por productos dieron lugar a un descenso de los precios de la carne de cordero en el mercado interno. El hecho de que la demanda de carne de cordero en los Estados Unidos se había estabilizado a partir de 1996 y los criadores y productores nacionales no podían reducir su producción a corto plazo llevó a que el aumento de la oferta ocasionase un descenso de los precios a corto término. Los precios de la carne de cordero sufrieron acusado descenso en 1997 y el período considerado de 1998, y, como constató la USITC, esas tendencias continuaron después de esas fechas.

82. En cuarto lugar, la constatación de que los indicadores económicos relativos a la prosperidad de la rama de producción nacional se habían estabilizado en 1996 a raíz de la supresión de los beneficios previstos en la Ley de la Lana de los Estados Unidos. En 1997 y 1998, sin embargo, empeoraron esos indicadores al registrar un incremento súbito las importaciones, y se preveía que ese empeoramiento continuaría en 1999. La rentabilidad del sector sufrió acusado descenso, en especial, en 1997 y en el período considerado de 1998.

83. Las comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelandia no impugnan esa descripción esencial de lo ocurrido. La USITC, partiendo de esas constataciones, llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional de carne de cordero se veía amenazada de daño grave a causa del aumento de las importaciones, y que ese daño grave era inminente. Como indica este resumen, si bien la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción nacional durante el período de 1993-97 y el período considerado enero-septiembre de 1998, su determinación se centró en los datos más recientes, que eran los correspondientes a 1997 y al período considerado de 1998. La argumentación de los Miembros reclamantes se centra, en cambio, en lo que ellos consideran que fue la razón primordial de las perturbaciones del sector en todo el período, desde 1993 hasta el período considerado de 1998, y no mencionan las modificaciones en cuanto a los efectos de las importaciones en las que se fundó la USITC. Bien cabría pensar que tal análisis, si lo adoptase una autoridad administradora, no sería permisible a tenor del Acuerdo, habida cuenta de la decisión del asunto *Argentina - Calzado*, en que el Órgano de Apelación advirtió de que en el análisis del daño deben examinarse los acontecimientos súbitos y recientes. En todo caso, los análisis que Australia y Nueva Zelandia proponen como alternativa difícilmente pueden ser necesarios.

84. Los datos de que hay registro indican que, como constató la USITC, tuvo lugar en 1997 y en el período considerado de 1998 un incremento súbito de las importaciones, en comparación con anteriores años del período objeto de investigación. La USITC constató que las importaciones habían experimentado un aumento del 19 por ciento en 1997, con respecto a las del mismo período del año anterior, y que el aumento de las importaciones había sido del 19 por ciento en los nueve primeros

meses de 1998, con respecto al mismo período del año anterior.[106] Esos incrementos en 1997 y 1998 están en marcado contraste con los niveles de las importaciones en 1993-95, que fueron relativamente estables. En realidad, las importaciones descendieron entre 1993 y 1994.[107] La USITC constató que la parte del mercado interno correspondiente a las importaciones había aumentado más del doble durante el período que fue objeto de investigación, y la mayoría de ese aumento había tenido lugar en 1997 y 1998.[108] La parte del mercado estadounidense correspondiente a las importaciones (en términos de cantidades) fue del 11,2 al 16,6 por ciento en 1993-96, y aumentó luego acusadamente hasta llegar al 19,7 en 1997 y al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998.[109] Así pues, las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos y la parte del mercado estadounidense correspondiente a las importaciones aumentaron acusadamente en 1997, en un 19 por ciento, y de nuevo en el período considerado de 1998, una vez más en un 19 por ciento (en comparación con el período considerado de 1997). Las empresas australianas y neozelandesas preveían que sus exportaciones a los Estados Unidos seguirían registrando un incremento súbito en 1999, y que sus exportaciones de carne de cordero a los Estados Unidos en 1999 alcanzarían un nivel superior en un 21 por ciento al correspondiente a 1998[110], lo que supondría el doble del alcanzado en 1995. Ni Australia ni Nueva Zelandia impugnan ninguna de esas constataciones.

85. Aunque intentan describir un mercado en el que sus productores sirven a una base de clientes diferente de la que sirven los productores nacionales, Australia y Nueva Zelandia no discuten las constataciones que llevaron a la USITC a concluir que era cada vez mayor la convergencia de los productos nacionales y los importados en el mercado estadounidense. Según comprobó la USITC, lo tradicional era que prácticamente toda la carne de cordero nacional que se vendía en el mercado estadounidense fuese fresca o refrigerada, y que la mayor parte de la carne de cordero importada fuese congelada.[111] Constató, sin embargo, la USITC que la composición por productos de las importaciones de carne de cordero había cambiado durante el período objeto de investigación, pasando de la carne congelada a la fresca o refrigerada, y a cortes de mayor tamaño, con lo cual vinieron a ser más semejantes los productos de carne de cordero nacional y los de carne de cordero importada.[112] La USITC constató que buena parte del aumento de las importaciones entre 1995 y 1997 se debía a la carne de cordero fresca o refrigerada, que había aumentado en el 101 por ciento durante el período en cuestión, en comparación con el 11 por ciento correspondiente a las importaciones de carne de cordero congelada.[113] El informe de la USITC mostró que, a partir de 1996, la mayor parte de la carne de cordero importada de Australia había sido fresca o refrigerada[114]; mostró también que aumentaba cada vez más la parte de las exportaciones de carne de cordero de Nueva Zelandia consistente en carne fresca o refrigerada.[115] Además, los exportadores del

[106] Informe de la USITC, párrafos I-15 y I-23.

[107] Informe de la USITC, párrafo I-15.

[108] Informe de la USITC, párrafo I-24.

[109] Informe de la USITC, párrafo I-18.

[110] Informe de la USITC, párrafo I-23.

[111] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[112] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[113] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[114] Informe de la USITC, párrafo II-16.

[115] Informe de la USITC, párrafo II-43.

extranjero manifestaron a la USITC que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca o refrigerada.[116] La USITC constató también que, mientras que las canales de cordero nacional y los cortes procedentes de esas canales solían ser mayores que los cortes de importación[117], los cortes de carne de cordero de importación se habían ido haciendo de mayor tamaño y más comparables con los cortes nacionales durante el período objeto de investigación.[118]

86. Australia y Nueva Zelandia apenas mencionan tampoco las constataciones de la USITC acerca de los efectos, recientes y probables, de las importaciones en cuanto a hacer bajar los precios. Aun cuando alegan que la rama de producción nacional estadounidense ha venido en declive desde hace mucho tiempo debido al descenso de la demanda de carne de cordero, no impugnan la constatación de la USITC en el sentido de que la demanda se estabilizó a partir de 1996. No disienten tampoco de que, a corto plazo, los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no pueden reducir su producción. Esa situación de competencia responde a características específicas de la rama de producción de carne de cordero, como son, en especial, la de que el ciclo de crecimiento de los corderos, relativamente largo, reduce la capacidad de los criadores y los establecimientos de engorde domésticos para reducir su producción a corto plazo; la de que los corderos de carne tienen como destino primordial la producción de carne y no pueden desviarse hacia otras finalidades; y la de que los corderos tienen que ser enviados al matadero poco después de haber llegado a su madurez, cualquiera que sea entonces el precio del mercado.[119] Australia y Nueva Zelandia no discuten la premisa de que, cuando reinan esas condiciones, es probable que los aumentos de la demanda ejerzan presión a la baja sobre los precios en los Estados Unidos.

87. Australia y Nueva Zelandia confirman[120], en vez de cuestionarlo, que los precios bajaron en el período de incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que los precios de varios productos de carne de cordero habían sufrido marcado descenso a mediados de 1997. Durante el segundo semestre de 1997 y el período considerado de 1998, los precios de algunos de los productos fueron inferiores en un 20 por ciento o más a los de los mismos trimestres de 1996 y comienzos de 1997.[121] La determinación de la USITC puso de manifiesto también la correlación entre el descenso de los precios y la presión que ejercía sobre los precios el aumento de las importaciones. Según comprobó la USITC, aun cuando los cortes de carne de cordero importada fueron de mayor tamaño y aumentaron cada vez más las importaciones de cordero fresco o refrigerado, tanto los valores unitarios como el precio de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia descendieron entre el período considerado de 1997 y el período considerado de 1998. Descendieron también los valores unitarios y los precios de los productos nacionales.[122] Los datos que recopiló la USITC acerca del precio de los distintos cortes indicaron que las importaciones fueron más baratas

[116] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[117] Informe de la USITC, párrafo II-8.

[118] Informe de la USITC, párrafos I-22-23.

[119] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[120] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.87. ("En 1998 disminuyeron los precios tanto del cordero importado como los precios nacionales al por mayor".) Los precios de importación descendieron un 12 por ciento entre 1997 y 1998. Véase también la Primera comunicación por escrito de Australia, párrafo 48 y gráfico 2.

[121] Informe de la USITC, párrafo I-20.

[122] Informe de la USITC, párrafo I-24.

que los productos nacionales, con grandes diferencias que en ocasiones fueron de más del 20 por ciento.[123]

88. La USITC constató también que los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción empeoraron acusadamente en 1997 y el período considerado de 1998, y atribuyó ese empeoramiento en buena parte al descenso de los precios por causa del aumento de las importaciones.[124] Comprobó que los ingresos que la mayor parte de los mataderos y de las plantas de despiece obtenían de sus operaciones descendieron a su nivel más bajo durante el período objeto de investigación en 1997 y el período considerado de 1998.[125] Comprobó también que los establecimientos de engorde, tras haber funcionado con beneficios en 1995 y 1996, funcionaron con pérdidas en 1997, y que esas pérdidas fueron sustanciales en los nueve primeros meses de 1998.[126] En cuanto a los criadores en conjunto, comprobó que habían funcionado en condiciones de disminución de la rentabilidad en 1997 y en el período considerado de 1998, y que era apreciable la cantidad de criadores que funcionaron con pérdidas durante el citado período.[127]

89. La USITC observó que, en consonancia con el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, algunas de las empresas que la integraban habían manifestado que encontraban dificultades en cuanto a generar capital adecuado para financiar la modernización de sus instalaciones y de su equipo. Algunas empresas de mataderos y de despiece se refirieron a las dificultades con que tropezaban para recuperar sus nuevas inversiones en instalaciones y equipo y amortizar los préstamos que habían contraído.[128] Los criadores y los establecimientos de engorde comunicaron anulaciones o abandonos de planes de expansión, reducciones de la cuantía de las inversiones de capital, negativas de préstamos por parte de los bancos, reducción de la estimación de solvencia y dificultades para reembolsar los préstamos.[129] Australia y Nueva Zelandia no parecen haber discutido que existiese esa situación, sino que, en vez de ello, alegaron que las decisiones en el sentido de llevar a cabo inversiones reducían el valor del argumento de que la rama de producción se veía amenazada de grave daño, puesto que esas inversiones debían haberse efectuado en previsión de que darían rendimientos financieros. En algún momento, las críticas que formulan los reclamantes reflejan cierta sorpresa por el hecho de que la USITC no hubiese constatado que la rama de producción estaba sufriendo ya algún daño.

90. Si bien Australia y Nueva Zelandia querrían que el Grupo Especial diese gran importancia a los efectos de la terminación de los pagos de sostenimiento que los criadores y los establecimientos de engorde recibían en virtud de la Ley de la Lana, no discuten la base en que se apoyó la USITC para no constatar que la terminación de esos pagos hubiese tenido mucha influencia en lo ocurrido a partir de 1996. Constató la USITC que los pagos de sostenimiento se habían ido eliminando gradualmente, sobre todo en 1994 y 1995, y habían concluido en 1996[130], *antes* del incremento súbito de las

[123] Informe de la USITC, párrafos II-74-76.

[124] Informe de la USITC, párrafo I-20.

[125] Informe de la USITC, párrafo I-19.

[126] Informe de la USITC, párrafo I-19.

[127] Informe de la USITC, párrafo I-20.

[128] Informe de la USITC, párrafo I-21.

[129] Informe de la USITC, párrafo I-21.

[130] Informe de la USITC, párrafo I-24.

importaciones y del marcado empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional de carne de cordero en 1997 y el período considerado de 1998. Además, según constató la USITC, los pagos había ido a una parte de la rama de producción solamente, y *los sectores de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional no recibieron nunca pago alguno en virtud de la Ley de la Lana.*[131] La USITC constató que en el período que media entre la eliminación gradual de esos pagos y el incremento súbito de las importaciones los sectores de la rama de producción dedicados a la cría y al engorde experimentaron una recuperación, y que todo efecto que pudiese haber quedado de la eliminación de los pagos después de 1996 iba reduciéndose cada mes.[132] Para decirlo con brevedad, la USITC constató que la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana no servía para explicar el rápido empeoramiento de la rama de producción en 1997 y el período considerado de 1998 ni la amenaza de daño grave en las fechas en que la USITC hizo su determinación en cuanto a daño. Por consiguiente, la extensa argumentación de los reclamantes acerca de los efectos de la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana en todo el período de 1993 y el período considerado de 1998 carece de pertinencia, puesto que no se refiere al período de incremento súbito de las importaciones y de la determinación por la USITC de daño grave en el futuro inminente, e induce a confusión, puesto que hace caso omiso del hecho de que no se efectuaron pagos a los sectores de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional.

91. La USITC no encontró prueba alguna de que ningún otro de los factores alegados, con inclusión de la competencia procedente de otros productos cárnicos, tales como la carne vacuna, porcina y de aves de corral, pudiese haber afectado de manera apreciable la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998. Por ejemplo, y por lo que respecta a la competencia por parte de los demás productos cárnicos, la USITC hizo notar concretamente que el consumo de carne de cordero por habitante se había mantenido relativamente estable en los Estados Unidos desde 1995.[133] Aunque los reclamantes sostienen que la USITC debería haber examinado más a fondo los efectos de la competencia por parte de otros productos en el mercado de la carne, no ponen en tela de juicio esa constatación ni explican por qué sería insuficiente en términos del Acuerdo.

b) El hecho de que los reclamantes puedan señalar otros factores que habrían afectado negativamente a largo plazo a la rama de producción estadounidense carece de pertinencia en cuanto a determinar si esa rama de producción se encuentra amenazada de daño grave por el aumento de las importaciones

92. Buena parte de las alegaciones de los reclamantes se dedica a hacer descripciones de lo que ocurrió en la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos que constituyen una alternativa al punto de vista que adoptó la USITC. Como se verá luego, la mayoría de esos argumentos no encuentran apoyo en las pruebas aportadas o no son pertinentes para el análisis que prescribe el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se deja expuesto anteriormente, la norma de examen no exige que el Grupo Especial decida acerca de si hubiese llegado a la misma conclusión que la USITC.

[131] Informe de la USITC, párrafo I-25.

[132] Informe de la USITC, párrafo I-24-25.

[133] Informe de la USITC, párrafo I-25.

i) En el análisis a largo plazo que hace Nueva Zelandia de los efectos de las importaciones no se tiene en cuenta la notable modificación de las tendencias que tuvo lugar a partir de 1996

93. Puesto que todos los argumentos fácticos que han formulado los reclamantes dejan simplemente de lado la naturaleza de la determinación de la autoridad competente, ninguno de ellos pudo acreditar *prima facie* que esa determinación infringió el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, la alegación de Nueva Zelandia[134] de que el aumento de las importaciones no podía haber causado la amenaza de daño grave porque durante el período que fue objeto de la investigación de la USITC dicho aumento de las importaciones fue menor que el descenso de la producción nacional hace caso omiso de que la USITC centró su atención en el reciente período de incremento súbito de las importaciones, e incita a un análisis de un largo período tal como el que se propuso desaconsejar el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*. Como se deja indicado, la USITC fundamentó su constatación en lo ocurrido en 1997 y el período considerado de 1998, que fue cuando tuvo lugar el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero, y en lo que era probable que ocurriese en el futuro inminente, y no en lo que había ocurrido en los cuatro años anteriores a ese incremento de las importaciones. La USITC constató que el incremento de 9,7 millones de libras que las importaciones experimentaron en 1997 encontró reflejo en una disminución de 8,4 millones de libras de las exportaciones de cordero de los Estados Unidos.[135]

94. Nueva Zelandia está en lo cierto al afirmar que el informe de la USITC indica que la producción nacional había descendido también en años anteriores. Sin embargo, omite Nueva Zelandia que el informe de la USITC indica asimismo que el consumo interno de carne de cordero descendió en medida casi igual durante esos años, pero no en 1997-98.[136] Además, y al contrario de lo que había ocurrido en 1997 y el período considerado de 1998, el aumento de las importaciones no fue un factor en ese anterior período. Las importaciones se mantuvieron relativamente estables, con un descenso en 1994 y moderados aumentos en 1995 y 1996.[137] En resumen, Nueva Zelandia, al centrarse en las tendencias a largo plazo, oscurece, en vez de aclarar, la cuestión de lo que ocurrirá en el futuro inminente.

95. No tiene en cuenta Nueva Zelandia, en especial, el hecho, muy significativo, de que las tendencias de la producción nacional y las del consumo *siguieron caminos divergentes por vez primera durante el período objeto de investigación en 1997*, año en que comenzó el incremento súbito de las importaciones a bajo precio.[138] El consumo aumentó por primera vez en 1997, pero las exportaciones del país siguieron descendiendo en 1997 y se mantuvieron a su nivel más bajo de 1997 (en términos anualizados) en el período considerado de 1998.[139] Por otra parte, las importaciones aumentaron un 19 por ciento (en cantidad) en 1997, y un 19 por ciento más en el período considerado de 1998.[140]

---

[134] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.79.

[135] Informe de la USITC, párrafo I-24.

[136] Informe de la USITC, párrafo II-17.

[137] Informe de la USITC, párrafo II-17

[138] Informe de la USITC, párrafo II-17.

[139] Informe de la USITC, párrafo II-17.

[140] Informe de la USITC, párrafo II-17.

96. Tampoco menciona ni discute Nueva Zelandia que hubo una modificación de la composición por productos de las importaciones en el curso del período objeto de investigación, particularmente en 1997 y el período considerado de 1998, con un desplazamiento de la carne congelada a la fresca o refrigerada, y de los cortes más pequeños a los de mayor tamaño. Con ello, la composición por productos de las importaciones durante el período objeto de investigación resultó ser más semejante a la de la producción estadounidense y, por lo tanto, aumentó la probabilidad de que los productos importados desplazasen a la carne de cordero nacional en el mercado interno.

97. Lo afirmado por los reclamantes ante el presente Grupo Especial y por los nacionales de sus países ante la USITC no deja duda alguna, en realidad, en cuanto a que las importaciones desplazaron a la carne de cordero de producción nacional. Australia admitió[141] que una tercera parte aproximadamente del aumento de las importaciones de carne de cordero en la totalidad del período investigado había desplazado a carne de cordero de producción nacional. Dado que, como se recoge en el informe de la USITC, ese desplazamiento fue aumentando hacia el final del citado período, la estimación de Australia refuerza la conclusión de que tuvo lugar en 1997 y el período considerado de 1998 un considerable desplazamiento. En el curso de la investigación de la USITC, los declarantes de Australia y Nueva Zelandia hicieron una admisión parecida. Las entidades *Meat and Livestock Australia* y *Meat New Zealand*, en su actualización del modelo de análisis que habían presentado a la USITC en la investigación, admitieron que "las importaciones desplazan una cierta cantidad de carne de cordero nacional" en el mercado interno. Es probable que esa manifestación *infra* estime sustancialmente la situación reinante en 1997 y el período considerado de 1998, puesto que la actualización se basó en las importaciones correspondientes al período de 1961 a 1997, durante el cual la mayor parte de la carne de cordero importada era congelada.

ii) Los intentos de los reclamantes de atribuir las dificultades de la rama de producción a la terminación de los pagos de sostenimiento en virtud de la Ley de la Lana hacen caso omiso de que la USITC constató que la rama de producción se había recuperado ya de esa terminación en 1997

98. Al igual que ocurre con los argumentos de Nueva Zelandia acerca de si las importaciones desplazaron a la producción nacional, los argumentos de Australia acerca de los efectos de la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana se centran en lo que sucedió mucho antes del incremento súbito de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998. Por ejemplo, Australia se refiere, en el párrafo 47 de su Primera comunicación escrita, al descenso a largo plazo del número de corderos en los Estados Unidos desde 1961. Una gran parte de ese análisis no hace al caso y no prueba la cuestión de que se trata. Lo ocurrido antes de mediados del decenio de 1990 poco o nada tiene que ver con lo que ocurrió en 1997 y el período considerado de 1998, cuando tuvo lugar el incremento súbito de las importaciones. La Ley de la Lana y la reducción de dimensiones que tuvo lugar durante el largo período precedente al incremento súbito de las importaciones en 1997 pertenece ya a la historia. Como ya se ha visto, la autoridad competente constató que incluso los productores nacionales que antes recibían pagos de sostenimiento se habían recuperado ya en cierta medida en 1997, constatación de la que no se ocupa Australia. Australia no discute la constatación de que en el futuro inmediato las repercusiones que pudiesen restar de la terminación de la Ley de la Lana irán teniendo efectos cada vez menores, y que, por lo tanto, no sirven para explicar el inminente empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional previsto por la autoridad.

99. De manera análoga, el hecho de que haya sido mayor el porcentaje de criadores que declararon haber operado con beneficios en 1998 que en 1993, o el de que los precios para matadero de los corderos vivos hayan sido más altos en 1997 y 1998 que en 1993, no significan que, como

[141] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 146.

afirma Nueva Zelandia[142], la rama de producción nacional no pudiese estar amenazada de daño grave en 1998. Lo que la USITC constató cuando adoptó su decisión fue que, habida cuenta del incremento súbito de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998 y el simultáneo empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, "se estaba importando" carne de cordero en cantidades tan mayores que creaban una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Ello es compatible en todo con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* en el sentido de que la autoridad competente ha de centrar su atención en el período más reciente. La USITC constató que la rama de producción nacional se había reajustado en gran medida en 1996, tras las condiciones que anteriormente podían haber afectado su rentabilidad, como, por ejemplo, la terminación de la Ley de la Lana.

100. Parece como si con esos argumentos se quisiera indicar que una rama de producción que, según la expresión utilizada por Australia, sufrió "una tendencia secular de reducción" (párrafo 62) no pudiera verse amenazada de daño grave por las importaciones. Los reclamantes, sin embargo, no llegan a formular una argumentación jurídica en apoyo de esa afirmación implícita, y, por otra parte, dejan a un lado las constataciones de la USITC que indican que el anterior declive había ya concluido en gran parte en 1997. Como es natural, no citan en apoyo de esa afirmación ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no existe ninguna que la apoye.

101. En ninguna parte del Acuerdo sobre Salvaguardias se dice que la autoridad competente no pueda llegar a la conclusión de que un aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave, simplemente porque la rama de producción puede haber sufrido daño por causa de otro factor en fechas anteriores. Todo lo que exige el Acuerdo, como dejó en claro el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, es que "las importaciones" de un producto hayan aumentado en tal cantidad que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional.

102. La definición de "daño grave" en el párrafo 1 a) del artículo 4 no excluye la posibilidad de que una rama de producción pueda haber sido perjudicada por causas distintas de las importaciones. No exige nada más que "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", lo que significa que no exige sino que haya sufrido menoscabo la situación de la rama de producción, cualquiera que fuese, por lo demás, esa situación.

103. Lo que sostienen los reclamantes equivale a decir que una persona que tiene un cáncer no puede sufrir un menoscabo general significativo si la atropella un automóvil. Nada hay en el Acuerdo que haga llegar a esa conclusión. Es más, en el párrafo 2 b) del artículo 4 se da por supuesto lo contrario. Dicho párrafo dice así: "Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que *al mismo tiempo* causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones."[143] En esa disposición se tiene en cuenta, pues, que la rama de producción puede estar sufriendo daños por otras causas al mismo tiempo. Se limita a prescribir que la autoridad no atribuya al aumento de las importaciones lo ocasionado por esos otros factores.[144] No prescribe que se deniegue la medida correctiva cuando haya daños causados por otros factores antes del aumento de las importaciones.

---

[142] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.59 y 7.62.

[143] (Cursiva añadida.)

[144] Véase *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedente de Noruega* (ADP/87), 30 de noviembre de 1992 (con una interpretación de una disposición paralela del Código Antidumping de la Ronda de Tokio).

104. En realidad, además, la caracterización de los precios del mercado que hacen tanto Australia como Nueva Zelandia parece contradictoria de su descripción de una rama de producción estadounidense en declive inexorable de larga duración que anularía todo efecto a corto plazo. Dice Australia, por ejemplo, que "la posterior caída cíclica de los precios a los niveles imperantes antes de la supresión de las subvenciones fue parte de un ciclo normal".[145] De manera análoga, la única razón que Nueva Zelandia expone para el descenso de los precios en 1998 es la de que éstos habían subido en años anteriores y "los precios del sector agropecuario fluctúan".[146] Ambas afirmaciones están en consonancia con la opinión de que en ese mercado los precios oscilan en función de las variaciones de la oferta y la demanda. Ninguno de los dos Miembros impugna la constatación de que la demanda fue estable después de 1996, al contrario de su anterior tendencia a largo plazo. Así pues, sus caracterizaciones del mercado son compatibles con la conclusión de la USITC de que un aumento de las importaciones a razón del 19 por ciento en 1997 y un nuevo aumento del 19 por ciento en el período considerado de 1998 con relación al período considerado de 1997, ocasionarían descensos de los precios. En los datos que tenía ante sí la USITC quedó establecido que los precios de los productos importados habían descendido y que, en muchos casos, eran sustancialmente inferiores a los precios de venta del producto estadounidense.

3. Los términos en que expresó sus conclusiones la USITC son compatibles en todo con el Acuerdo sobre Salvaguardias

a) El ataque teórico de Nueva Zelandia a la ley estadounidense no puede servir de base para impugnar la determinación de que se trata en el presente procedimiento

105. Como se ha indicado ya, la USITC llegó a la conclusión de que la importancia de las demás causas de daño a la rama de producción estadounidense que se habían alegado sería insignificante o iría disminuyendo en el futuro inmediato. Ya hemos tratado de la cuestión de la terminación de los pagos de sostenimiento en virtud de la Ley de la Lana. Si bien la USITC constató que otros productos cárnicos, tales como las carnes vacuna, porcina y de aves de corral, parecían competir hasta cierto punto con el cordero, constató también que el consumo interno de carne de cordero por habitante se había mantenido relativamente constante desde 1995. Constató, por consiguiente, que no había fundamentos para creer que fuese a haber un desplazamiento de la demanda en un futuro inmediato.[147]

106. De manera análoga constató la USITC que no existía ningún aumento apreciable del costo de los insumos que sirviese de explicación del marcado descenso de los beneficios de la rama de producción. Constató que los gastos de los criadores habían aumentado a un ritmo moderado y descendido después en el período considerado de 1998, que los gastos de los establecimientos de engorde habían aumentado a un ritmo rápido pero no espectacular, y que los gastos de los mataderos y las plantas de despiece había aumentado moderadamente en consonancia con la producción. No se preveía aumento en un futuro inmediato.[148] La USITC constató que los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos indicaban que el contenido graso de los corderos nacionales había sido menor en 1997 que en años anteriores, y que los corderos "gordos" podían haber supuesto, todo lo más, un pequeño porcentaje de la producción nacional.

---

[145] Primera comunicación de Australia, párrafo 62.

[146] Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafo 7.87.

[147] Informe de la USITC, párrafo I-22.

[148] Informe de la USITC, párrafo I-25.

107. Por lo que respecta a la concentración de los mataderos, la USITC tomó nota de la información en la que se indicaba que esa concentración había ido a menos, en realidad, en lugar de haber aumentado. La USITC constató también que los mataderos, al igual que otros sectores de la rama de producción, habían sufrido un empeoramiento de los beneficios, y que un nivel de concentración inesperado hubiese revelado una mayor capacidad de transferir a los criadores y a los establecimientos de engorde la baja de los precios.[149] En términos análogos, si bien la USITC constató que un plan de comercialización eficaz podría haber tenido importantes repercusiones en la rama de producción, no constató que el no haberse llevado a cabo tal plan hubiese sido una causa más importante de la amenaza de daño grave.[150]

108. Puede verse con claridad en las conclusiones de la USITC que ésta no constató que ninguna de esas otras posibles causas hubiese tenido repercusiones apreciables en cuanto al empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional que tuvo lugar en 1997 y el período considerado de 1998, o constituyese una amenaza de daño grave en el futuro inmediato. Así pues, la USITC sólo constató una posible causa de amenaza de daño grave, a saber, el aumento de las importaciones. La constatación de la USITC es compatible, evidentemente, con lo prescrito en el párrafo 2 b) del artículo 4 en cuanto a que no se atribuya al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. La USITC no atribuyó la amenaza de daño grave a factores distintos del aumento de las importaciones. No podría, en realidad, haber hecho tal cosa, dado que no constató que existiese ningún factor considerable, aparte del aumento de las importaciones, que amenazase ocasionar daño grave.

109. Nueva Zelandia (sin que, por cierto, se le sumara Australia en esto) sostiene, sin embargo, que la USITC actuó en forma incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que expresó sus conclusiones acerca de la amenaza que planteaba el aumento de las importaciones en los términos prescritos en la legislación de los Estados Unidos. La USITC llegó a la conclusión de que el aumento de las importaciones de carne de cordero constituía una "causa sustancial" de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Con arreglo a la legislación sobre salvaguardias estadounidense, "causa sustancial" significa "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra causa".[151]

110. Nueva Zelandia alega que el análisis de la "causa sustancial" que realizó la USITC fue improcedente, porque, a juicio de Nueva Zelandia, podía llevar a la USITC a "evaluar" de forma impermisible los factores causales y a imputar al aumento de las importaciones una amenaza de daño grave que, en realidad, era imputable a otros factores. Por el contrario, la legislación de los Estados Unidos obliga a la USITC a actuar con especial diligencia para no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. La legislación estadounidense exige expresamente que la USITC examine los factores distintos de las importaciones que puedan haber sido causa de daño grave o de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.[152] Como se deja indicado, la USITC constató que los factores distintos del aumento de las importaciones no habían desempeñado papel apreciable alguno como causa de la amenaza de daño constatada por la USITC. No constató la USITC que el aumento de las importaciones fuese una entre varias causas del descenso

[149] Informe de la USITC, párrafo I-25.

[150] Informe de la USITC, párrafo I-26.

[151] Artículo 202(b)(1)(B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado, que se adjunta como Prueba documental 12 de los Estados Unidos.

[152] Artículo 202(c)(2)(B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado, que se adjunta como Prueba documental 13 de los Estados Unidos.

de los precios y de las ventas de la rama de producción nacional.[153] Por consiguiente, la cuestión de si es permisible o no evaluar los factores causales es un debate puramente hipotético en el presente asunto, puesto que el aumento de las importaciones no fue un factor causal más entre muchos otros y la USITC no procedió a evaluar factores.

111. Así pues, aun cuando fuesen acertadas las objeciones de Nueva Zelandia a la utilización de un análisis de la causa sustancial -y los Estados Unidos no creen que lo sean- no serían pertinentes para fines del presente asunto. No pueden servir de base para concluir que fue inadecuada la determinación de la USITC de que existía una amenaza de daño grave. No es necesario, por consiguiente, que el Grupo Especial se ocupe, para decidir acerca de la presente diferencia, de la alegación de Nueva Zelandia a ese respecto.[154]

b) La USITC cumplió las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias en cuanto a la relación de causalidad

112. En todo caso, la objeción de Nueva Zelandia al análisis en términos de "causa sustancial" carece de fundamento. La prueba de la "causa sustancial" forma parte de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias desde hace más de 25 años. Se utilizan expresiones similares en leyes estadounidenses sobre salvaguardias que se remontan a 1955.[155]

113. Parece juzgar Nueva Zelandia que solamente puede cumplirse lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 si el aumento de las importaciones es la única causa del daño o de la amenaza de daño que ha sufrido la rama de producción nacional, puesto que, según dice, "no podrá atribuirse ningún daño grave a las importaciones en absoluto si ese daño grave es de hecho atribuible a otras causas".[156] Sin embargo, nada hay en el párrafo 1 del artículo 2 que indique tal cosa.

El párrafo 1 del artículo 2 dice lo siguiente:

> 1. 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

[153] Véase el informe de la USITC, párrafo I-26.

[154] Véase *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 25 de abril de 1997, sección VI ("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"). Además, la alegación de Nueva Zelandia equivale a una impugnación de la propia ley estadounidense, lo cual, como señalaron los Estados Unidos en su carta del 5 de mayo de 2000, está fuera del mandato del Grupo Especial.

[155] Por ejemplo, el artículo 6 a) de la Ley de Prórroga de Acuerdos Comerciales de 1955 estipula que "El aumento, absoluto o relativo, de las importaciones será considerado como causa o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de productos semejantes o directamente competidores si la Comisión constata que tal aumento de las importaciones ha contribuido sustancialmente a causar un daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de producción" (subrayado añadido) [Ch. 169, Pub. L. 86], que se adjunta como Prueba documental 14 de los Estados Unidos.

[156] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.75.

> condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

114. Si bien el párrafo 1 del artículo 2 establece claramente una prescripción de causalidad, nada de lo que dice especifica el *grado* de causalidad que se requiere para poder aplicar una medida de salvaguardia.[157] Ni el párrafo 1 del artículo XIX del GATT ni el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias especifican que el aumento de las importaciones haya de ser la causa exclusiva del daño o de la amenaza de daño que sufra la rama de producción nacional. Nueva Zelandia argumenta en otro sentido, pero se remite al párrafo 2 del artículo 4 para proponer que se interprete que esa limitación está incluida en el párrafo 1 del artículo 2.

115. Merece la pena señalar que el párrafo 1 del artículo 2 dispone que los Miembros hagan sus determinaciones del daño y de la relación de causalidad "con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*". Esas disposiciones abarcan el párrafo 2 del artículo 4, que se ocupa detalladamente de la causalidad del daño. Por consiguiente, al examinar el significado de las expresiones que se emplean en el párrafo 1 del artículo 2 en términos de causalidad, resulta apropiado examinar las expresiones, más específicas, del párrafo 2 b) del artículo 4.

116. La segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 indica que cabe entender que el aumento de las importaciones "causa" o amenaza causar daño grave, incluso cuando el daño que haya sufrido la rama de producción haya sido causado también por otros factores. Esa segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 dispone que:

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

117. La oración citada trata de las situaciones en que el daño a la rama de producción puede ser atribuido tanto al aumento de las importaciones como a otra causas. La oración admite, en sus propios términos, que factores distintos del aumento de las importaciones pueden "causar" daño, al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.

118. Si el aumento de las importaciones, así como otros factores, pueden "causar" daño al mismo tiempo, para los efectos de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, no puede estar en lo cierto Nueva Zelandia al afirmar que el párrafo 1 del artículo 2 -que utiliza la expresión casi idéntica "causan"- debe interpretarse en el sentido de que exige que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño grave o de la amenaza de daño grave. Además, si el aumento de las importaciones y otros factores pueden estar "causando" daño al mismo tiempo, la autoridad competente puede examinar adecuadamente la importancia relativa de esas causas, aplicando para ello un criterio de "causa sustancial" u otro similar en cuanto a la relación de causalidad.

119. Al contrario de lo que opina Nueva Zelandia, la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 no es óbice para que los Miembros atribuyan el daño grave o a la amenaza de daño grave al aumento de las importaciones aun cuando otros factores hayan contribuido a las condiciones que dieron lugar al daño o la amenaza. En realidad, esa oración insta a los Miembros a no achacar al

---

[157] Véase John Jackson, "The General Agreement on Tariffs and Trade," en *A Lawyer's Guide to International Business Transactions*, Parte I, Surrey and Wallace, eds., segunda edición, 1977, página 66, que se adjunta como Prueba documental 15 de los Estados Unidos. "A diferencia de la legislación de los Estados Unidos, que por regla general ha sido más específica en cuanto al grado o la intensidad de la causa necesaria para establecer la relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave que cabe invocar para acogerse a la cláusula liberatoria, en el GATT esa cláusula liberatoria es muy general. Cabe argumentar que es suficiente que exista un grado cualquiera de relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional." (Se omite la nota de pie de página.)

aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores. La USITC cumplió en todo esa prescripción, como se deja indicado.

120. Nueva Zelandia no está en lo cierto tampoco al alegar en los párrafos 7.73 a 7.76 de su Primera comunicación escrita que la prueba de la relación de causalidad en la legislación estadounidense es un criterio "menos riguroso" que el que exige el Acuerdo. En realidad, la ley de los Estados Unidos entraña una prueba *más exigente*. Nada puede verse en el Acuerdo que exija que la autoridad compare el alcance de los daños causados por los diferentes factores que afectaron a una rama de producción. Así pues, la legislación estadounidense requiere que la autoridad lleve a cabo un análisis más detallado que el que requiere el Acuerdo.

121. Una vez más no está en lo cierto Nueva Zelandia al alegar que el criterio de prueba estadounidense puede satisfacerse incluso cuando el aumento de las importaciones sea "sólo una entre otras varias causas" del daño grave o de la amenaza de daño grave. En el párrafo (1)(B) del artículo 202(b) de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos de 1974 se define la expresión "causa sustancial" como "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra causa". Por consiguiente, el aumento de las importaciones debe ser no solamente una causa "importante" del daño grave o de la amenaza, sino que además no debe serlo "menos que cualquier otra causa". La historia legislativa de esa disposición estadounidense deja en claro que una causa de daño no sería causa "importante" y, por consiguiente tampoco una causa "sustancial" si sólo fuese una entre muchas causas, incluso si fuese igual o superior a cualquier otra causa. El Comité del Senado de los Estados Unidos que redactó esa disposición concreta manifestó que "Los integrantes de la Comisión [la USITC] tendrán que cerciorarse de que las importaciones constituyen una causa sustancial de daño o amenaza de daño, y no simplemente una entre muchas causas o amenazas de daño iguales."[158]

122. En resumen, la prueba de "causa sustancial" constituye un enfoque de larga data y muy estudiado que responde en todo a las prescripciones del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el presente asunto, ha dado lugar a un minucioso análisis en el que Nueva Zelandia no puede encontrar motivos de queja.

4. Los métodos que los reclamantes proponen como alternativa para la evaluación de los datos no vienen exigidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias

a) La determinación de la USITC se refirió a la rama de producción en conjunto y abarcó todos y cada uno de sus sectores

123. Al hacer su determinación, la USITC examinó todas las pruebas relativas a cada uno de los factores y llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional, con arreglo a la definición que incluía en ella a los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece, estaba amenazada de daño grave. Si bien la USITC recopiló datos acerca de los diversos factores económicos en cada uno de los cuatro sectores de la rama de producción, no hizo, ni estaba obligada a hacer, determinaciones por separado de daños a cada uno de esos sectores. De todos modos, como se indicó *supra*, la USITC constató que habían empeorado en todos los sectores de la rama de producción muchos factores, entre ellos los resultados financieros.

124. Los datos que obtuvo la USITC acerca de cada uno de los sectores fueron suficientes para permitirle determinar que la rama de producción en su conjunto estaba amenazada de daño grave a causa del aumento de las importaciones. En la medida en que ello fue practicable, la USITC obtuvo

[158] *Trade Reform Act of 1974, Report of the Committee on Finance ... on H.R. 10710*, S. Rept. Nº 93-1298, 93rd Cong., 2d Sess. 120-21 (1974), que se adjunta como Prueba documental 16 de los Estados Unidos.

datos acerca de cada uno de los sectores económicos por lo que respecta a los cuatro sectores de la rama de producción. La USITC estimó que ésa era la mejor manera de examinar los datos y evitar dobles cómputos o combinaciones de datos expresados en formas diferentes (exportaciones frente a producción, por ejemplo).[159] Ese procedimiento facilitó también una verificación de seguridad de los datos, ya que la USITC pudo utilizarlo para comparar las tendencias de los datos relativos a los diversos factores en cada sector, determinar si esas tendencias eran similares y, en caso de que no lo fuesen, buscar las razones a que obedecían las diferencias. Hizo aumentar, sobre todo, la capacidad de la USITC para poner a prueba la validez de los datos procedentes de los formularios completados por los criadores, que representaban una muestra de productores mucho menor que la de los datos referentes a otros sectores. El hecho de que los datos acerca de los criadores indicasen tendencias similares, en su mayor parte, a las de los datos recogidos de otros sectores de la rama de producción, y que las diferencias que pudiera haber fuesen explicables, indicó que eran objetivos y válidos, aun cuando la muestra había sido más reducida.

125. Australia alega[160] que la USITC estaba obligada, en virtud de su definición de la rama de producción nacional, a probar que habría un menoscabo general significativo de la situación de los productores en cada uno de los sectores de la rama de producción. En apoyo de esa alegación invoca Australia en general, sin citar ningún párrafo o cláusula en concreto, el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

126. Australia no encuentra apoyo específico alguno para su alegación en el artículo 4, porque no existe ninguno. Además, lo que argumenta Australia está en contradicción con los conceptos básicos del artículo 4. El párrafo 1 a) del artículo 4 define el daño grave como "un menoscabo general significativo de la situación de una *rama de producción nacional*" (cursiva añadida). El párrafo 1 c) del artículo 4 define la rama de producción nacional como "*el conjunto* de los productores de los productos similares o directamente competidores [...]" (cursiva añadida). Así pues, el artículo 4 dispone que la autoridad competente examine la situación de los productores en conjunto, a diferencia de la de los diferentes grupos de productores. Si bien eso no quiere decir que la autoridad competente no pueda examinar por separado los datos relativos a los productores de diferentes sectores de la rama de producción, las constataciones deben referirse a la situación de la rama de producción nacional en su conjunto.

127. La USITC constató que los resultados financieros habían disminuido en los cuatro sectores en 1997 y el período considerado de 1998, durante el período en que tuvo lugar el incremento súbito de las importaciones. Australia intenta restar importancia a lo que significa ese descenso de los resultados financieros con el argumento de que algunas empresas seguían siendo rentables, o que en 1998 eran solamente una cuantas empresas más de un determinado sector las que operaban con pérdidas en comparación con 1997, o que las pérdidas de los establecimientos de engorde en el período considerado de 1998 se debieron al descenso de 21,26 dólares EE.UU. del precio por cordero para el matadero, en comparación con un descenso de 6,70 dólares solamente en el precio por cordero para el establecimiento de engorde.[161]

---

[159] Informe de la USITC, párrafo I-16, nota 61. En los dos casos en que no fue practicable recoger datos (sobre capacidad y utilización de la capacidad de los criadores y los establecimientos de engorde), la USITC explicó a qué se debía que no fuese practicable recogerlos (por ejemplo, la inexistencia de medios prácticos de medir la capacidad de los pastizales, diferentes duraciones de la permanencia de los corderos en las parcelas de engorde). Informe de la USITC, párrafo I-20, nota 96.

[160] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 157.

[161] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 153-164.

128. Como se deja indicado, nada hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias que exija una constatación de que todas las empresas de la rama de producción operan con pérdidas, o que el conjunto de la rama de producción opera con pérdidas. Es más, en la enumeración de factores del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo figuran "las *ganancias* y pérdidas", lo cual indica que una rama de producción puede sufrir daño grave o estar amenazada de daño grave aun cuando la rama en su conjunto o determinadas empresas sean rentables. La cuestión clave en un caso de amenaza es la de que sea probable que la situación económica de la rama de producción nacional sufra grave menoscabo a consecuencia del aumento de las importaciones. La USITC constató con claridad que así era por lo que respecta a la rama de producción en conjunto y a cada uno de los sectores que la integran.

129. Además, el descenso de los precios para el matadero y para el establecimiento de engorde a que se refiere Australia sirve de ejemplo, precisamente, de lo que ocurría en el mercado interno y apoya las conclusiones de la USITC. La carne de cordero importada compite directamente con la carne de cordero de producción nacional. Cuando las importaciones a bajo precio aumentan e impulsan la baja de los precios de venta al por mayor de la carne de cordero de producción nacional, el descenso de los precios se transmite luego a los establecimientos de engorde y acaba por llegar a los criadores. El incremento súbito de las importaciones afectaría negativamente en primer lugar al precio de los corderos para el matadero y luego al de los corderos para el establecimiento de engorde. Australia califica esa situación de "fenómeno a corto plazo, del que podía esperarse que se corrigiera en períodos futuros".[162] La "corrección" a que se refiere Australia consiste en que los bajos precios causados por las importaciones se vayan transfiriendo hasta llegar a los criadores, proceso que estaba ya en curso evidentemente a comienzos de 1999, cuando la USITC constató que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave. Como señaló la USITC, la cría de corderos es un proceso relativamente largo, y los criadores y los establecimientos de engorde no pueden reducir su producción a corto plazo. Cuando un cordero llega a la madurez tiene que ser enviado al mercado, cualquiera que sea el precio vigente. Como Australia admite de manera implícita, ese proceso significa que los criadores de cordero no pueden protegerse a breve plazo contra los efectos de las importaciones en las ventas de carne de cordero. En resumen, si bien las pruebas indican que no se verían afectados por igual todos los sectores, todos ellos sufrirían grave empeoramiento de su situación debido al aumento de las importaciones.

b) La USITC examinó debidamente cada uno de los factores prescritos en el Acuerdo, y no estaba obligada a llevar a cabo un análisis econométrico

130. La USITC efectuó el análisis adecuado en su determinación de que las importaciones de carne de cordero habían aumentado en cantidad tal que causaban una amenaza de daño grave. La USITC examinó las pruebas relativas a cada uno de los factores prescritos en el Acuerdo y formuló su determinación sobre la base de esas pruebas.

131. Nueva Zelandia afirma[163], sin citar base alguna en el Acuerdo, que la USITC debía haber llevado a cabo un análisis econométrico de los factores que ocasionaron la amenaza de daño grave, dado que había realizado en 1995 un análisis mediante un modelo de autorregresión vectorial del mercado de la carne de cordero. Esa afirmación es infundada, por dos razones. En primer lugar, el Acuerdo no exige que la autoridad competente lleve a cabo tal análisis. En realidad, el Acuerdo no prescribe ninguna *metodología específica* que la autoridad competente deba seguir para poner de manifiesto la relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave. En segundo lugar, esos análisis, por basarse generalmente en series de larga duración, no

[162] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 160.

[163] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.83.

suelen ser muy útiles para explicar lo ocurrido en el período más reciente ni para hacer proyecciones de lo que ocurrirá en el futuro inmediato. Por tratarse de modelos más útiles para indicar tendencias a largo plazo, podría ocurrir que el basarse en ellos fuese incompatible con lo que sostuvo el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en el sentido de que los datos recientes son los que tienen más fuerza probatoria de que un producto se está importando en cantidades tan aumentadas que causan o amenazan causar un daño grave.

132. El modelo utilizado en 1995 por la USITC[164] no fue elaborado para utilizarlo en una investigación sobre medidas de salvaguardia, sino para utilizarlo en una investigación fáctica que se llevó a cabo a diferente título jurídico. El modelo se centraba en las condiciones de competencia que caracterizaban los *mercados de ganado ovino a nivel de finca* de los Estados Unidos, a diferencia de los efectos de las importaciones de carne de cordero sobre la rama de producción de esa carne. En segundo lugar, daba por supuesto que se mantendría estable la composición por productos de las importaciones de carne de cordero y los de producción nacional. En tercer lugar, se refería al período de 1961 a 1994, en el que estaba vigente la Ley de la Lana. La actualización de aquel modelo que fue presentada por los demandados en el curso de la investigación de la USITC adolecía de los mismos problemas que el modelo de 1995. Si bien abarcaba datos referentes a tres años más (1995-97), comprendía también el período anterior, hasta 1961, y no incluía el período más reciente (el período considerado de 1998). Ambos modelos, por lo tanto, se centraron en los *mercados de ganado ovino a nivel de finca*, y no en el mercado del cordero. En segundo lugar, ninguno de los modelos examinó los datos más recientes que sirvieron de base en parte a la USITC, es decir, los datos referentes al período considerado de 1998. Incluso el modelo actualizado presenta pautas dinámicas promedio para 1961-97, con las que entraron en acción mutua históricamente las variables. En tercer lugar, las hipótesis que se admiten en ambos estudios en cuanto a la composición por productos de las importaciones de carne de cordero contradicen directamente lo que constató la USITC en el asunto de la medida de salvaguardia en 1999, es decir, que la composición por productos de las importaciones de carne de cordero había variado en 1997 y el período considerado de 1998 y, según las proyecciones facilitadas por los productores de Australia y Nueva Zelandia, esa variación continuaría en 1999. Por consiguiente, las hipótesis y los resultados del modelo de 1995 y de su actualización carecían de validez para los fines de la investigación sobre la medida de salvaguardia de 1999. En consecuencia, la USITC no se basó en ninguno de esos dos modelos para hacer su determinación en la investigación sobre la medida de salvaguardia.

133. Al contrario de lo que da a entender Nueva Zelandia, la USITC no lleva a cabo análisis econométricos del tipo del que propone Nueva Zelandia en el curso de las investigaciones sobre salvaguardias. Lo que hace, en consonancia con lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 4, es evaluar las pruebas de carácter objetivo y fáctico con respecto a cada uno de los factores pertinentes, y llegar a sus constataciones y conclusiones partiendo de la base de esa evaluación. La insistencia de Nueva Zelandia en atribuir valor a tal análisis es reveladora de su errónea suposición, contraria a lo resuelto en el asunto *Argentina - Calzado*, de que las investigaciones sobre salvaguardias deben ocuparse de las tendencias de largo alcance y no de hacer un minucioso análisis de los acontecimientos más recientes que puedan crear condiciones de emergencia.

[164] El modelo fue incluido en un informe fáctico de la USITC en 1995 sobre los factores que afectaban a las ramas de producción de cordero estadounidense y del extranjero. El informe consistía, en su mayor parte, en información sobre las ramas de producción de carne de cordero de los Estados Unidos y del extranjero y sobre el comercio del producto. El informe no se centraba en el modelo. La USITC elaboró el informe a petición del Representante de los Estados Unidos para cuestiones comerciales. Véase USITC, *Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries, Investigation N^{o} 332-357*, USITC Publication 2915, agosto de 1995, párrafos 5-36 y siguientes. Se adjunta como Prueba documental 10 de los Estados Unidos.

c) La USITC extrajo debidamente de las tendencias recientes de los indicadores de la rama de producción conclusiones acerca del futuro inmediato de ésta

134. La USITC, en consonancia con lo decidido por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, se centró, para hacer su determinación, en los datos más recientes de que se disponía, que son los referentes a la totalidad del año 1997 y al período considerado de 1998. La USITC examinó también el nivel de las importaciones y los desplazamientos de la composición por productos de las importaciones en ese período, así como las proyecciones para la totalidad de los años de 1998 y 1999 facilitadas por los productores de Australia y Nueva Zelandia. Examinó asimismo las características de la rama de producción, con inclusión del hecho de que los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no pueden ajustar su producción a corto plazo. Partiendo de esos datos y de las tendencias que revelan, la USITC llegó, por inferencia, a la conclusión de que era inminente un daño grave. En consonancia con la definición de "amenaza de daño grave" que figura en el párrafo 1 b) del artículo 4, la determinación de la USITC se basó "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

135. La USITC juzgó, por lo tanto, que las pruebas de tendencias recientes de los resultados de la rama de producción proporcionaban la base más fiable para llegar a conclusiones acerca del futuro inminente. Los datos que tenía ante sí no ofrecían base alguna para concluir que las referidas tendencias no fuesen probatorias a corto plazo, y Australia no aportó ningún fundamento para creer que no lo fuesen. De todos modos, sostiene Australia[165] que eso no fue suficiente, y alega que la USITC debía haber llevado a cabo un "análisis prospectivo" de la rama de producción. Afirma Australia que la USITC debía haber recogido, como asistencia para ese análisis, datos "orientados hacia el futuro" procedentes de los criadores.[166] Australia no manifiesta qué tipo de datos adicionales debía haber recogido la USITC ni explica por qué el análisis que utilizó la USITC infringe el Convenio sobre Salvaguardias.

136. La USITC se apoyó en las proyecciones que facilitaron los productores de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia acerca de los niveles de exportación y la composición por productos de las exportaciones a los Estados Unidos en los años completos de 1998 y en 1999. Tres de los integrantes de la USITC expresaron la opinión adicional de que no creían que los exportadores hubiesen exagerado sus exportaciones a los Estados Unidos en un futuro próximo, dado que una exageración en ese sentido no habría favorecido sus intereses.[167] La USITC llegó también a la conclusión de que, a corto plazo, los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no podrían reducir su producción, que no era probable que se desplazase la demanda, y que no cabía prever que los costos fuesen a variar considerablemente.[168] Por lo tanto, las constataciones de la USITC ofrecieron una base sólida y objetiva para concluir que las tendencias recientes de los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional servirían de guía fiable para predecir el futuro inminente. Como resultado de ese análisis, la USITC llegó a la conclusión de que había un "alto" grado de posibilidad de que "el aumento de las importaciones tenga un efecto negativo sustancial sobre el volumen o los precios de las ventas de carne de cordero de la rama de producción nacional, o sobre ambas cosas".[169] Australia no ha argumentado nada que sirva de base para concluir que ha existido contravención del Acuerdo.

---

[165] Véase, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 139.

[166] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 133.

[167] Informe de la USITC, párrafo I-23 n.23.

[168] Informe de la USITC, párrafos I-22-24.

[169] Informe de la USITC, párrafo I-26.

d) La argumentación de los reclamantes según la cual la USITC debía haber dado más importancia a determinadas pruebas no hace menos adecuada la determinación a que ésta llegó

i) La USITC calificó con exactitud y objetividad las pruebas sobre la rentabilidad

137. Los argumentos de Nueva Zelandia acerca de las pruebas de rentabilidad instan al Grupo Especial, sencillamente, a que caracterice de nuevo dichas pruebas. Nueva Zelandia afirma[170]que lo manifestado por la USITC en cuanto a que una buena parte de los criadores habían declarado que habían operado con pérdidas "induce a error". Nueva Zelandia arguye, por el contrario, que la USITC debía haber dicho que la actividad de una parte importante de los criadores había arrojado beneficios. Eso carece de sentido. En primer lugar, lo manifestado por la USITC es absolutamente cierto, y la nueva forma de expresión que propone Nueva Zelandia admite con claridad que lo es. En segundo lugar, y con mayor importancia, el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige en parte alguna que la autoridad competente, para determinar que sufre daño grave o amenaza de daño grave la rama de producción nacional, tenga que constatar que opera con pérdidas la rama de producción nacional en conjunto o cada uno de los productores que la integran. Lo que sí exige es que la autoridad competente constate que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar daño grave a la rama de producción nacional. Eso es lo que de hecho constató la USITC, y el que una buena parte de los productores declarase que habían operado con pérdidas en el período más reciente, cuando estaban registrando un incremento súbito las importaciones, fue uno de los hechos en que se apoyó esa constatación.

138. Nueva Zelandia se queja también[171] de que la USITC utilizó en forma selectiva los datos sobre rentabilidad de los establecimientos de engorde, ya que extrajo conclusiones sobre la base de los datos declarados por distinto número de establecimientos de engorde (nueve para los años completos de 1993 a 1997, siete para el período considerado de 1997, y seis para el período considerado de 1998). No hubo tal selectividad en lo que hizo la USITC. LA USITC tenía una serie de datos completamente uniforme para los años completos de 1993 a 1997 acerca de las mismas nueve empresas. Los datos provisionales de los respectivos años son muy útiles para comparar el período provisional más reciente con el anterior, a diferencia de los años completos anteriores. Como explicó la USITC en la página II-29 de su informe, uno de los establecimientos de engorde que había declarado datos referentes al período considerado de 1997, cesó sus actividades en el período considerado de 1998. En el informe de la USITC se afirma que eso contribuyó a la reducción de la cantidad y del valor neto de las ventas y los gastos totales, en comparación con el período considerado de 1997.[172] Las constataciones de la USITC califican con exactitud y objetividad las pruebas sobre la rentabilidad.

ii) La USITC actuó razonablemente al no atribuir importancia al aumento de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece en cuanto a darle preferencia con respecto a otras pruebas de la situación de la rama de producción

139. Australia y Nueva Zelandia, aun cuando no niegan que los factores en que se basó la USITC son pertinentes con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo, insisten en que la autoridad debía haber dado más importancia a otros factores. Esos argumentos no ponen de manifiesto una infracción del Acuerdo y proponen al Grupo Especial que infrinja la norma de examen con una nueva

[170] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.59.

[171] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.60.

[172] Informe de la USITC, párrafo II-29.

ponderación de las pruebas. El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone que las autoridades competentes "evaluarán" todos los factores pertinentes. No exige que la autoridad atribuya importancia a cada factor en cada investigación, ni que la autoridad constate que cada factor aporta pruebas que apoyen la conclusión a que haya llegado.

140. La afirmación de Australia[173] de que el aumento de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece de los Estados Unidos no condice con la constatación de una amenaza de daño grave que no constituye una aseveración contraria a la conclusión a que llegó la USITC. La USITC no se fundó en la información sobre capacidad para hacer su constatación afirmativa de una amenaza de daño grave. La USITC estimó que otros factores, tales como el empeoramiento de los resultados financieros, la disminución de las ventas, el descenso de los precios y la reducción de la participación en el mercado debida al aumento de las importaciones, indicaban mejor si iba a empeorar la situación de la rama de producción.[174]

141. Las razones a que obedece el que la autoridad estimase que esas tendencias eran más probatorias resultan evidentes, además, en el tenor de su determinación. Como constató la autoridad, las empresas de los sectores de mataderos y despiece declararon que tropezaban con dificultades para recuperar nuevas inversiones en planta y equipo y para reembolsar los préstamos.[175] Por consiguiente, el que hubiese inversiones en el pasado no tiene por qué servir de prueba, como sostiene Australia, de que se previesen beneficios para el futuro, cuando las empresas encontraban difícil recuperar aquellas inversiones. En realidad, el no poder recuperar las inversiones está en consonancia con los efectos de descenso de las ventas y de la participación en el mercado a consecuencia del aumento de las importaciones.

iii) La USITC actuó de manera razonable al no admitir la pertinencia de los datos de inventario cuando el producto de que se trata no figuró en los inventarios durante largos períodos

142. Aun cuando la USITC comprobó que los inventarios declarados por los mataderos de los Estados Unidos habían experimentado un ligero aumento durante el período en cuestión, no atribuyó importancia a esos datos como indicio de una amenaza de daño. La USITC explicó que los datos de inventario "no eran especialmente pertinentes", puesto que la carne de cordero fresca es perecedera y sólo puede conservarse en inventario durante un tiempo limitado.[176] Esa conclusión revela que la autoridad no se limitó a aceptar toda tendencia negativa como apoyo a una determinación afirmativa, sino que evaluó con bastante minuciosidad el valor de cada elemento de prueba.

143. Nueva Zelandia no explica por qué la USITC, habiendo concluido que los inventarios no eran pertinentes, habría infringido el Acuerdo al no hacer una constatación específica acerca del descenso de los inventarios en el período considerado de 1998.[177] Con arreglo al párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo, la autoridad tenía que llevar a cabo un análisis detallado del caso y una demostración de la pertinencia de los factores examinados. Con su explicación precisa de la falta de pertinencia de los inventarios, la USITC explicó la razón a qué obedecía el que considerase más importantes otros factores y el que no fuesen necesarias más constataciones acerca de los inventarios para un análisis detallado del caso.

---

[173] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 151-152.

[174] Informe de la USITC, párrafo I-24.

[175] Informe de la USITC, párrafo I-21.

[176] Informe de la USITC, párrafo I-20.

[177] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.61.

144. De hecho, la decisión de la USITC en otros aspectos da una razón más para no haber juzgado especialmente pertinente el descenso de los inventarios en el período considerado de 1998. Como constató la autoridad, la producción disminuyó en el período considerado de 1998.[178] En esas circunstancias, un descenso de los inventarios no tiene por qué indicar una tendencia positiva.

e) Las demás críticas de Australia a la metodología de la decisión de la USITC hacen presunciones erróneas acerca de la determinación de la USITC y no llegan a sustanciar infracción alguna del Acuerdo

145. Al contrario de lo que alega Australia, la USITC no hizo ninguna constatación de que la rama de producción nacional no estuviese sufriendo daño grave.[179] En el presente asunto, la USITC constató que se estaba importando carne de cordero en cantidades cuyo aumento era tanto que causaba una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. No hizo una constatación negativa de que existiese ya daño grave. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo, un Miembro puede aplicar una medida de salvaguardia si determina que las condiciones prescritas causan o amenazan causar un daño grave. El Acuerdo no estipula en ninguna parte que la autoridad, al hacer esa determinación, tenga que constatar que no existe el otro motivo posible para aplicar la medida. Australia no sostiene que la USITC debía haber comenzado por hacer una determinación de si el aumento de las importaciones causaba ya daño grave, y esa cuestión no está sometida a la consideración de este Grupo Especial.

146. Australia parece criticar también a la USITC por haber constatado ésta que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave sin haber examinado antes las cuestiones de causalidad[180], pero no invoca razón alguna por la cual ese análisis sería contrario al Acuerdo sobre Salvaguardias. Los integrantes de la USITC, en sus opiniones por escrito se ocuparon, una después de otra, de las razones a que obedecía su conclusión de que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave y su conclusión de que era el aumento de las importaciones de carne de cordero lo que causaba la amenaza de daño grave. Los integrantes de la USITC podían haber constatado, como lo hicieron en pasadas determinaciones, que la rama de producción estaba amenazada de daño grave, pero que la causa de esa amenaza no era el aumento de las importaciones. Así pues, el hecho de que los integrantes de la USITC hicieran una constatación acerca de si la industria se veía amenazada no sesgó en modo alguno su examen de la relación de causalidad.

147. En verdad, si bien los Estados Unidos no alegan que el Acuerdo exija tal división de las constataciones, hacen notar que el párrafo 2 b) del artículo 4 exige que se demuestre "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". Esa disposición da a entender, sin duda, que la demostración de una relación de causalidad puede ser una conclusión distinta de la determinación de una amenaza de daño grave.

5. La USITC hizo su determinación sobre la base de pruebas objetivas, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

148. Las impugnaciones que formulan los reclamantes en cuanto a la objetividad de las pruebas en que se basó la USITC carecen de fundamento en el Acuerdo o se basan en interpretaciones erróneas y preconcebidas de lo que en realidad hizo la autoridad. Los Estados Unidos, como se expone en el

[178] Informe de la USITC, párrafo I-18.

[179] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 187.

[180] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 188.

presente escrito, examinaron todos los elementos que tenían en su poder o que debían haber obtenido con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con inclusión de los que pudieran militar en contra de una determinación afirmativa.

149. Las objeciones de los Miembros reclamantes a los datos en que se apoyó la USITC están igualmente fuera de lugar. La USITC llevó a cabo una investigación en gran escala, que proporcionó una base objetiva para efectuar el análisis prescrito en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Carecen simplemente de valor las alegaciones[181] de que la USITC utilizó los datos en forma selectiva para llegar a un determinado resultado.

a) La USITC hizo una evaluación objetiva de la información relativa a los criadores y a los establecimientos de engorde para la que utilizó datos oficiales y datos procedentes de un cuestionario

150. Para evaluar la situación de la rama de producción nacional, la USITC se apoyó en datos procedentes de las respuestas a los cuestionarios de la propia USITC y en datos procedentes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Como señaló la USITC, el USDA recopila y publica anualmente datos sobre el sacrificio de corderos en los mataderos y sobre las explotaciones de cría de corderos, y esos datos son más amplios que los que la USITC pudo obtener en el curso de su investigación. La USITC hizo notar que las dimensiones de la rama de producción nacional -con más de 70.000 criadores en 1997- le hacían imposible consultar a un gran porcentaje de ella, y ni siquiera permitía formar una muestra con validez estadística como las que se emplean para ramas de producción menores y menos dispersas. Por lo tanto, al evaluar los diversos factores, la USITC se valió de los datos del USDA, más completos, siempre que fue posible. Para evaluar factores tales como las condiciones financieras, con respecto a los cuales no hay datos del USDA, la USITC se valió de los datos procedentes de las respuestas a los cuestionarios.[182] Los reclamantes no han indicado ninguna razón por la cual esa manera de proceder no sería del todo una evaluación objetiva de las pruebas.

151. Con el fin de obtener datos financieros y de otra índole acerca de las actividades de los criadores, la USITC envió cuestionarios a 110 empresas y personas que se estimó figuraban entre los criadores de cordero en mayor escala. Recibió como respuesta datos de 57 empresas o personas que se calcula que representan el 6 por ciento de la producción nacional de cordero. Dada esa amplitud relativamente escasa de la respuesta, la USITC no atribuyó importancia decisiva a los datos procedentes de las respuestas de los criadores a los cuestionarios. De todos modos, la USITC juzgó procedente tener en cuenta esos datos, junto con los demás que obtuvo en su investigación, para evaluar la situación de la rama de producción. La USITC dedujo tres conclusiones de su evaluación de la respuesta de los criadores: en primer lugar, que la comparación de los datos procedentes del cuestionario con los del USDA indicaba que las respuestas de los criadores nacionales revelaban, en todo caso, que quienes respondían se encontraban en mejores condiciones que la rama de producción en general; en segundo lugar, que las tendencias generales que se desprendían de los datos del cuestionario enviado a los criadores no eran muy diferentes de las que se desprendían de los de los cuestionarios enviados a los establecimientos de engorde, a los mataderos y a las plantas de despiece, a los que había habido más contestaciones; y, en tercer lugar, que ninguno de los demandados había

[181] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.58; Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 122.

[182] Informe de la USITC, párrafos I-16-17.

alegado que se apreciase sesgo en esos datos o que éstos no reflejasen con exactitud la situación de los criadores.[183]

152. La USITC indicó las fuentes de los datos en que se había basado y explicó cuidadosamente las razones para basarse en ello. La USITC se basó en los datos que juzgó más objetivos y completos. Por último, la USITC señaló con toda franqueza las limitaciones que pudiera haber en una serie de datos determinada y la importancia que había atribuido a esos datos.

153. Por lo que respecta a los factores acerca de los cuales pudo la USITC obtener datos tanto de los cuestionarios como del USDA, la USITC comparó cuidadosamente las respectivas series de datos para ver cuáles eran las diferencias entre ellas y a qué se debían. Por ejemplo, la USITC observó las respuestas a su cuestionario sobre producción y expediciones de todos los sectores de la rama de producción indicaban, en general, tendencias más positivas que los datos del USDA. Observó también la USITC que los datos del USDA indicaban la pérdida de cerca de 20.000 empresas de cría de corderos durante el período objeto de investigación, mientras que los datos del cuestionario indicaban un ligero aumento de las expediciones, el empleo y las ventas netas durante el mismo período. Con base en su evaluación de esos datos, la USITC llegó a la conclusión de que los datos del cuestionario eran representativos de una serie de entidades que estaban obteniendo mejores resultados que la rama de producción de carne de cordero en su conjunto. La USITC constató que la principal razón de que así fuese era que los datos del cuestionario tenían un "sesgo de supervivencia", ya que no había habido respuestas a la USITC de las empresas que habían salido del mercado.[184] Por consiguiente, la USITC llegó, con razón, a la conclusión de que los datos del USDA eran más representativos de la rama de producción en su conjunto.

154. A pesar de lo mucho que se esforzó la USITC y del cuidado que tuvo de no exagerar el carácter confirmatorio de las pruebas, Australia y Nueva Zelandia sostienen, en realidad, que *no* se puede extraer conclusión alguna de los elementos de prueba reunidos. Australia objeta que la existencia de un sesgo de supervivencia[185] no debía haber llevado a la USITC a apoyarse en los datos del USDA por lo que respecta a la cuestión de la amenaza.[186] La actitud de Australia en esta cuestión es un tanto desconcertante, ya que parece haber argumentado también que los datos del cuestionario de la USITC eran tan defectuosos que la USITC no hubiese debido apoyarse en ellos en absoluto. El argumento de Australia parece consistir en afirmar que la USITC no podía apoyarse ni en los datos oficiales, porque incluían a productores que habían cesado en sus actividades, ni en los datos del cuestionario, porque la USITC no había podido hacer nuevos muestreos para su cuestionario en el curso de su investigación.

155. En esa argumentación no se expone una razón convincente para que la USITC no estuviese en lo cierto al apoyarse en los datos del USDA. Esos datos son, y nadie lo discute, más amplios que ningunos otros que la USITC hubiese podido recoger en su investigación y, a diferencia de los procedentes del cuestionario, no están aquejados de sesgo de supervivencia. El hecho de que los datos del USDA comprendiesen los de empresas que habían cesado en sus actividades no los hace menos representativos del conjunto de la rama de producción en un futuro inmediato. La rama de producción comprendía empresas que era probable que sobreviviesen en el futuro y otras que era probable que desapareciesen. Un análisis de los datos representativos de esa dinámica era la mejor

[183] Informe de la USITC, párrafo I-17.

[184] Informe de la USITC, párrafo I-17.

[185] En ese argumento, Australia parece adoptar la constatación de sesgo de supervivencia que hizo la USITC, si bien en otros pasajes la impugna.

[186] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 122.

manera de prever su futuro. Ninguno de los Miembros reclamantes ha expuesto ninguna razón fundada en el Acuerdo por la que no hubiese sido procedente que la USITC se apoyase en los datos oficiales más amplios, si estaban a su disposición.

156. Nueva Zelandia y Australia sostienen, por el contrario, que la USITC no se debía haber apoyado en los datos del cuestionario en absoluto, porque con ello hace caso omiso de la constatación de la propia USITC acerca del sesgo de supervivencia. Su suposición[187] de que sólo contestan a cuestionarios las firmas dañadas es contraria, como constató la USITC a lo que indica lo registrado en el presente caso. De los datos de que se dispone se desprende que quienes respondieron estaban en mejor situación que la rama de producción en conjunto.[188] Ese resultado da a entender que es más probable que las respuestas procedan de las empresas menos dañadas, las cuales, en una rama que tiene muchísimos pequeños productores, son las que, probablemente, cuentan con el personal que puede completar el extenso cuestionario de la USITC. Además, las empresas en mejor estado que respondieron tal vez sean beneficiarias del empeoramiento de la situación de la rama de producción, en cuanto que pueden estarse haciendo cargo de lo que antes realizaban las que se han reducido o han abandonado la producción. Es menos probable que tengan recursos para responder al cuestionario las empresas en situación más desesperada, que han quedado reducidas al mínimo en su lucha por la supervivencia. Así pues, en la escasa medida en que la USITC se apoyó en los datos del cuestionario, ni Australia ni Nueva Zelandia tienen razones para objetar al resultado. En la medida en que los datos del cuestionario no fueron del todo representativos, su deficiencia fue favorable a una constatación de ausencia de daño grave o amenaza de daño grave.

157. Australia yerra por completo al afirmar que la USITC "no intentó obtener un panorama válido" del sector de criadores de la rama de producción nacional.[189] Australia fundamenta su queja en que la USITC envió *solamente* 110 cuestionarios a los criadores de corderos, pero no aduce que hubiese ningún sesgo o desequilibrio en los cuestionarios de la USITC o en la selección de las empresas a las que se enviaron los cuestionarios. Tampoco indica Australia qué más debía haber hecho la USITC, o en qué consistiría tal "panorama válido", ni alega que los Estados Unidos infringiesen algún artículo en concreto del Acuerdo sobre Salvaguardias a ese respecto.

158. La USITC se esforzó enérgicamente, por el contrario, por obtener datos acerca de las actividades de los criadores y, en virtud de ello, tenía información suficiente, cuando llevó a cabo su determinación, para trazar una imagen válida de lo que ocurría en ese sector. La USITC envió un gran número de cuestionarios -110- a las empresas y personas que se juzgaba dedicadas a la cría de corderos en mayor escala, y ese número de cuestionarios es mayor que el que se envía en el curso de una investigación sobre salvaguardias habitual. La USITC recibió datos utilizables de más de la mitad de los destinatarios, y, en especial, recibió datos utilizables de carácter financiero de 49 criadores. Eso proporcionó a la USITC una base más que suficiente para llegar a conclusiones acerca de la situación de la rama de producción nacional. La USITC obtuvo, además, datos más amplios sobre las actividades de los criadores, recopilados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en la medida en que se disponía de esa información, y recibió información sustancial sobre las actividades de los criadores, procedente de las partes en la investigación y de las personas que testificaron en la audiencia pública. Por último, la USITC obtuvo un volumen sustancial de datos

[187] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 131 y 154.

[188] Por ejemplo, los 49 criadores que facilitaron información financiera habían operado durante los cinco años del período investigado, si bien durante ese período hubo una reducción considerable del número de criadores.

[189] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 127.

amplios acerca de otros sectores de la rama de producción, con los que pudo cotejar los datos procedentes de los criadores para confirmar las semejanzas o diferencias entre las tendencias.

159. Ninguno de los declarantes de Australia y Nueva Zelandia en la investigación de la USITC, que tenían acceso, con arreglo a la orden de protección administrativa, a las respuestas confidenciales de los criadores al cuestionario, alegó ante la USITC que los datos sufriesen de sesgo o no reflejasen con exactitud la situación de los criadores. Por el contrario, los declarantes de Nueva Zelandia en la investigación de la USITC, alegaron que los datos financieros recogidos por la USITC de los cuestionarios completados por los criadores *apoyaban* su actitud, en cuanto que mostraban que los criadores de cordero nacionales "habían obtenido muy buenos resultados durante el período objeto de investigación".[190]

160. La indicación de Australia de que la USITC debía haber obligado a que se respondiese a los cuestionarios, o debía haber obtenido un porcentaje o nivel de respuestas determinado carece de fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias.[191] El Acuerdo no prescribe ningún nivel concreto de profundidad de la investigación. Tampoco prescribe el Acuerdo, al contrario de lo que supone Australia, que los datos del cuestionario hayan de tener validez científica en términos estadísticos. Lo que sí prescribe es que la determinación se efectúe "sobre la base de pruebas objetivas".[192] Ese criterio no exige que, como pretende Australia, la autoridad competente tenga que enviar repetidas remesas de cuestionarios a más empresas si el amplio muestreo no ha dado lugar a respuestas universales. Tal exigencia demoraría indebidamente un procedimiento cuya dilación puede tener efectos perturbadores del comercio y cuya finalidad es resolver situaciones de urgencia.

161. En el presente caso, la USITC llevó a cabo una amplia investigación. Su actividad se propuso, en forma razonable, obtener datos que fuesen imparciales y tan completos como fuese posible, habida cuenta de las circunstancias. Se cercioró de la objetividad de las pruebas que iba a utilizar, comparando para ello los resultados de diversas procedencias, siempre que estuviesen a su disposición, y evaluó las pruebas en términos de indicaciones de sesgo que pudiera aquejarlas. Se limitó cuidadosamente a hacer las inferencias que permitiesen la pruebas evaluadas con objetividad y se apoyó sistemáticamente en los datos más completos de que disponía. El Acuerdo no exige nada más.

b) La USITC obtuvo elementos de prueba objetivos acerca de las actividades de los criadores, criadores/establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece nacionales

162. La USITC obtuvo datos amplios y suficientes acerca de las actividades de los criadores nacionales, y esos datos apoyan la constatación de la USITC de que la rama de producción nacional está amenazada de daño grave. La alegación de Australia[193] de que en el informe de la USITC no se explica por qué los datos compilados acerca de los establecimientos de engorde proceden de nueve establecimientos tiene fácil respuesta: ésas fueron las empresas de cría que proporcionaron datos a la USITC. Como se explica en el informe de la USITC, ésta recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, algunos de los cuales se dedicaban también a la cría.[194]

---

[190] Informe de la USITC, párrafo I-17.

[191] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 140.

[192] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

[193] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 137-38.

[194] Informe de la USITC, párrafos II-13 y II-13 n.46.

163. Carece de validez la alegación de Australia de que las series de datos de la USITC acerca de las actividades de los establecimientos de engorde son deficientes porque el número de empresas que proporcionó datos referentes al año completo fue diferente del de las que los proporcionaron para el período considerado. Los datos provisionales no son directamente comparables con los referentes a años completos, pero son muy útiles para comparar los datos sobre el período considerado más reciente (una parte del año) con los referentes al mismo período del año anterior. Por lo tanto, el que hubiera diferencia entre el número de empresas que proporcionaron datos para el año completo y el de las que los proporcionaron para un período considerado no deja sin utilidad los datos sobre períodos considerados. Además, la USITC hizo notar en su informe que una de las empresas que había facilitado datos relativos al período considerado de 1997 había abandonado sus actividades empresariales en 1998, lo cual había contribuido a la reducción del volumen y el valor de las ventas netas y los gastos totales en el período considerado de 1997.[195]

164. Australia alega que la USITC obtuvo datos de tres empresas de cría y engorde solamente, y que no recibió datos de esas firmas con respecto al período considerado de 1998, que hubieran sido pertinentes para la determinación acerca de la amenaza.[196] No se ve con claridad qué es lo que Australia trata de argumentar con esto. Al constatar que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave, la USITC fundamentó su decisión, en parte, en el empeoramiento de la situación de esa rama en el período considerado de 1998. En la medida en que la USITC no disponía de datos relativos al período considerado de 1998, no se apoyó en tales datos. Además, la alegación de Australia no valora debidamente los esfuerzos realizados por la USITC para recopilar datos relativos a las actividades de los criadores/establecimientos de engorde. Como manifestó la USITC en su informe, 10 de las firmas que respondieron a su cuestionario se definieron como empresas de cría y engorde. Sin embargó, la USITC clasificó a siete de ellas como criadores, puesto que habían indicado que engordaban únicamente sus propios corderos.[197] Además, la alegación de Australia a este respecto no hace otra cosa que reforzar el que la USITC hizo cuanto era razonable para recoger datos de los productores de todo tipo con miras a conseguir una imagen completa de la situación de la rama de producción, y actuó con sumo cuidado en la evaluación de las pruebas que obtuvo.

165. La USITC obtuvo datos amplios y suficientes acerca de las empresas nacionales de mataderos, mataderos/plantas de despiece, y plantas de despiece, y esos datos apoyan su constatación de que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave. La USITC recibió datos sobre operaciones relativas a la carne de cordero de mataderos, mataderos/plantas de despiece y una planta de despiece que representan el 76 por ciento, aproximadamente, de la producción nacional de carne de cordero.[198] Ésa es una proporción sustancial del conjunto de las operaciones de sacrificio y elaboración de carne de cordero del país, y proporcionó una base más que suficiente para que la USITC llegase a conclusiones acerca de dichas operaciones. La alegación de Australia[199] de que la USITC debía haber obtenido datos de más empresas de matadero y elaboración parte del supuesto de que esos datos estaban a disposición de la USITC con facilidad. Como señala el informe de la autoridad, muchos de los mataderos y de las plantas de despiece dedican tan sólo una parte de sus

[195] Informe de la USITC, párrafo II-29.

[196] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 134.

[197] Informe de la USITC, párrafo II-29 n.89.

[198] Informe de la USITC, párrafo II-24.

[199] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 140-141.

actividades a la elaboración de la carne de cordero[200] y no pudieron facilitar datos por separado acerca de sus operaciones con esa carne.

166. En una rama de producción tan compleja como la que nos ocupa, siempre ha de ser posible señalar huecos en las pruebas que se obtienen en las investigaciones. A ello se debe el que el Acuerdo no exija que se llegue a la perfección en la recogida de datos, y el que sólo prescriba la objetividad a ese respecto. Ni Australia ni Nueva Zelandia han articulado una expresión de cómo contravino lo prescrito en el Acuerdo la investigación de la USITC.

c) Por lo que respecta a los factores acerca de los cuales no era práctico obtener información, la USITC evaluó objetivamente los datos al no atribuir importancia a esos factores

167. La USITC llegó a la conclusión de que no era práctico recoger datos de los criadores y los establecimientos de engorde acerca de su capacidad y de la utilización de la capacidad. La USITC juzgó que esos datos no eran cuantificables. La USITC juzgó también que era probable que la capacidad de pastizal de los criadores variase de unas explotaciones a otras según las condiciones del terreno, y que la capacidad de los establecimientos de engorde dependiese también de una serie de variables que no es fácil medir, entre ellas el tiempo que pasan los corderos en esos establecimientos, que puede variar según las condiciones del mercado.[201]

168. Australia hace notar que la "utilización de la capacidad" es uno de los factores que se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias entre los que debe tener en cuenta la autoridad competente, y alega que la USITC, al no poder recopilar datos de esa índole, incurrió en infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias.[202] Deja de lado Australia, sin embargo, el hecho de que el párrafo 2 a) del artículo 4 prescribe que la autoridad competente evaluará todos los factores pertinentes *de carácter objetivo y cuantificable* (cursiva añadida) que tengan relación con la situación de la rama de producción. La USITC, por las razones que expuso en su informe, llegó acertadamente a la conclusión de que no le era posible recopilar datos sobre la utilización de la capacidad de los criadores y los establecimientos de engorde que fuesen *de carácter objetivo y cuantificable* en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4.

169. La USITC obtuvo de los criadores y los establecimientos de engorde datos acerca del empleo, que indicaron un modesto aumento de éste durante el período más reciente. La USITC también obtuvo de los mataderos y las plantas de despiece datos acerca de los costos de personal. Las partidas correspondientes a esos datos en los cuadros financieros de los mataderos y las plantas de despiece figuran en la versión confidencial del informe de la USITC; los datos efectivos son información empresarial de carácter confidencial. Sin embargo, en general, los mataderos y las plantas de despiece no pudieron facilitar a la USITC datos utilizables acerca de su número de empleados y cuántas horas trabajaban éstos, porque muchas empresas utilizan los mismos trabajadores de producción para el sacrificio y la elaboración de carnes y productos de otros animales. Por consiguiente, la USITC sólo pudo obtener datos limitados *de carácter objetivo y cuantificable*, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4, acerca del empleo en los mataderos y en las plantas de despiece. Así pues, al contrario de lo que alega Australia[203], la USITC obtuvo y expuso algunos datos relativos al empleo en las empresas de sacrificio y elaboración de carne de cordero. Sin embargo, la USITC no se apoyó en los datos sobre empleo para hacer su determinación afirmativa.

[200] Informe de la USITC, párrafo II-15.

[201] Informe de la USITC, párrafo I-20 n.96.

[202] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 225.

[203] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 170 y 225.

170. El Acuerdo no exige que la autoridad atribuya importancia a cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Lo único que exige es que sean evaluados esos factores, y aun eso tan sólo cuando ofrezcan pruebas de carácter objetivo y cuantificable. La decisión de la USITC de no atribuir importancia a factores acerca de los cuales no había datos fiables fue perfectamente compatible con el Acuerdo.

171. En resumen, y pese a las extensas objeciones de los reclamantes, sus comunicaciones a este Grupo Especial no demuestran que quepa decir que la investigación o la determinación de la USITC hayan infringido el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como han dejado establecido anteriores Grupos Especiales, las autoridades, al hacer constataciones de daño a una rama de producción en su conjunto, pueden hacer constataciones también, pero no están obligadas a hacerlas, acerca de los distintos sectores, pero en todo caso deben analizar el significado de las repercusiones en el conjunto de la rama de producción.[204]

6. Australia y Nueva Zelandia no han establecido que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5

a) Introducción

172. Con base en una completa y minuciosa investigación, y tras haber oído a todas las partes interesadas, la USITC llegó por unanimidad a la determinación de que un incremento súbito de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y de Nueva Zelandia habían dejado a la rama de producción nacional de carne de cordero en peligro inminente de daño grave. En sus conclusiones, la USITC señaló varios aspectos del daño sufrido por la rama de producción nacional por obra de la presión competitiva del aumento de las exportaciones de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia en el mercado estadounidense durante 1997-98. Si bien la USITC constató que la situación de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no había llegado a ser la de un menoscabo general significativo, quedó claro que la USITC preveía que se llegaría a ese menoscabo muy en breve si continuaban las tendencias.

173. En esas circunstancias, los Estados Unidos estaban autorizados, en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, a modificar sus concesiones arancelarias en el marco del GATT para conceder un alivio durante un período limitado a su rama de producción de carne de cordero frente a la presión de las importaciones, en medida suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción a la competición procedente de las importaciones. La medida adoptada por los Estados Unidos fue cuidadosa y prudentemente concebida para esa finalidad concreta, en consonancia con las constataciones específicas de la USITC con respecto al daño que había sufrido la rama de producción de carne de cordero estadounidense.

174. El conjunto de medidas que implantaron los Estados Unidos comprendía un considerable elemento de asistencia financiera, combinado con medidas reglamentarias nacionales encaminadas a hacer que la rama de producción fuese más competitiva. El elemento relativo a las importaciones era de índole limitada y se encaminaba a ocasionar un modesto incremento de los precios de la carne de cordero estadounidense a lo largo de tres años y a restaurar, de ese modo, un nivel de rentabilidad mínimo para los productores más eficientes de carne de cordero estadounidense durante ese período. La medida aspiraba a conseguir ese resultado imponiendo un límite máximo a las importaciones, que se fijaba en el máximo alcanzado anteriormente, y aplicando un aumento limitado de los aranceles a las importaciones por debajo de ese nivel, aumento que se iría reduciendo gradualmente a lo largo del período de tres años.

[204] Véase *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.58; México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos, WT/DS132/R, 28 de enero de 2000, párrafo 7.147.

175. Esas medidas, consideradas en conjunto, representan el mínimo necesario para dar a los productores de carne de cordero estadounidenses un período de alivio con objeto de que mejoren su productividad y recuperen su competitividad. El elemento del conjunto de medidas referente a las importaciones es compatible en todo con el artículo XIX y con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuanto que concede un alivio en reducido grado a los productores de carne de cordero estadounidenses durante un período limitado y suficiente para ayudarles a responder al desafío de la competencia procedente de las importaciones.

176. Australia y Nueva Zelandia formulan, sin embargo, objeciones al elemento del conjunto de medidas que se refiere a las importaciones. Aun cuando ambos Miembros expresan algunas críticas mal fundamentadas de la medida correctiva que adoptaron los Estados Unidos, no llegan a exponer ninguna afirmación sistemática de las razones que harían que esa medida fuese improcedente. Sus objeciones se reducen, en lo esencial, a que la medida aplicada a las importaciones tuvo un alcance excesivo, puesto que no dejó a la rama de producción de carne de cordero estadounidense en el empeorado estado en que la encontró la USITC. Es decir, expuesta a un inminente "daño grave". Ésa es la conclusión a que se llega si se parte de la insistencia de Australia y Nueva Zelandia en que, como la rama de producción de cordero estadounidense estaba tan sólo "amenazada" de daño grave, los Estados Unidos estaban imposibilitados, en virtud del párrafo 1 del artículo 5, de aplicar medida alguna que pudiese reducir las importaciones de carne de cordero a niveles inferiores a los más altos a que habían llegado durante el período de incremento súbito de 1997-98.

177. Si hubiera que atenerse a esa interpretación restrictiva del párrafo 1 del artículo 5, resultaría menoscabada la finalidad reparadora del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias, que consiste en permitir una suspensión temporal de las obligaciones de los Miembros a tenor del GATT, o una modificación de sus concesiones en el marco del GATT, para dar a las ramas de producción que sufren un daño grave o una amenaza de daño grave, un breve alivio de la presión de la competencia que sea suficiente para ayudarles a recuperar su competitividad.

178. Se viene entendiendo desde hace mucho tiempo que el artículo XIX permite que los Miembros modifiquen sus concesiones arancelarias hasta el punto necesario para situar a sus ramas de producción en condiciones de restablecimiento de su competitividad. El informe del Grupo de Trabajo de 1951 sobre "Retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX (Sombreros de fieltro)" examinó la cuestión del tiempo y la medida en que se permitía, en virtud del artículo XIX, que los Estados Unidos suspendiesen sus concesiones arancelarias, y llegó a la conclusión de que las concesiones arancelarias originales debían ser restablecidas, en todo o en parte,

> a fin de que los productos nacionales afectados *estuviesen en condición de competir con los productos importados* sin la ayuda de los derechos de importación más elevados.[205]

179. La finalidad reparadora del artículo XIX, ya bien reconocida, se expuso de forma explícita en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en la que se estipula que las medidas de salvaguardia podrán aplicarse para prevenir o reparar el daño grave y para "facilitar el reajuste". La expresión de la segunda finalidad de la medida sobre importaciones deja en claro que los Miembros no tienen por qué limitar sus medidas de salvaguardia a las que simplemente mantengan a la rama de producción en un estado empeorado al borde del daño grave, sino que pueden aplicar a las importaciones medidas que pongan a la rama de producción en condiciones de recuperar su competitividad.

---

[205] GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951, GATT/CP.6/SR.19, Sales Nº GATT/1951-3, página 26, párrafo 38 (cursiva añadida).

180. En resumen, no cabe sostener la interpretación que Australia y Nueva Zelandia hacen del párrafo 1 del artículo 5, si el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias han de dar, como se propuso que diesen, una oportunidad a los Miembros para que adopten medidas relativas a las importaciones que proporcionen alivio, en forma limitada y temporal, pero real, a los sectores que sufren ya daño grave y a los que se encuentran en peligro inminente de sufrirlo.

b) El párrafo 1 del artículo 5 no establece como norma que la medida sea la "menos restrictiva del comercio"

181. Nueva Zelandia fundamenta su argumento contra la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero, por lo que respecta al párrafo 1 del artículo 5, en la premisa de que la primera oración del citado párrafo obliga a los Estados Unidos a encontrar y aplicar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio" que esté a su disposición para prevenir el daño grave a la rama de producción de carne de cordero estadounidense y facilitar su reajuste.

182. Nueva Zelandia ha calificado erróneamente la prescripción que impone la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, redactando de nuevo esa frase, prácticamente, para hacer que obligue a los Miembros a encontrar y aplicar una sola e hipotética medida de salvaguardia que sea la menos restrictiva del comercio que se pueda concebir.[206] Es ése un criterio prácticamente imposible y que se aparta de la forma directa en que se ha venido interpretando hasta la fecha la primera oración del párrafo 1 del artículo 5.

183. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 dice así:

> Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

Nueva Zelandia interpreta esa oración en el sentido de que obligaría a los Estados Unidos a cerciorarse de que su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero era "necesaria" para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sin embargo, en esa oración no se dice que la medida de salvaguardia concreta tenga que ser "necesaria". Lo que dice la oración es que el Miembro "*aplicará*" las medidas de salvaguardia "sólo [...] *en la medida* necesaria".

184. La expresión "sólo [...] en la medida" que se utiliza en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 va ligada, claramente, a la palabra "aplicará". Así pues, los Miembros "aplicarán" medidas de salvaguardia tan sólo en cierta "medida". El adjetivo "necesaria" califica a la "medida" en que se aplique la salvaguardia, e indica que la "medida" o alcance de esa aplicación tiene que ser "necesaria". Vista en conjunto, la oración dice que las medidas de salvaguardia sólo pueden aplicarse en el grado necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

185. La interpretación de Nueva Zelandia, por el contrario, equivale a una nueva redacción de la expresión "sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria" de la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, que la convertiría en "aplicará las medidas de salvaguardia que sean

[206] Nueva Zelandia califica erróneamente también la jurisprudencia del GATT y el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Gasolina*, que no se refieren a ninguna prueba en términos de "medida menos restrictiva". También yerra Nueva Zelandia al afirmar que la palabra "necesario" tiene, en todos los casos en que aparece en el Acuerdo sobre la OMC, un significado uniforme, que se dice derivado del contexto particular del artículo XX del GATT de 1994, que es una excepción afirmativa. No explica tampoco Nueva Zelandia cómo ese enfoque, que atribuye a la palabra "necesaria" una serie de condiciones que no se encuentran en el texto, puede ser compatible con el hecho de que, cuando los redactores del Acuerdo sobre la OMC quisieron establecer la necesidad de una prueba del carácter "no más restrictivo" de una medida, lo hicieron así de forma explícita en el texto. Véase, por ejemplo, el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

necesarias". La interpretación de Nueva Zelandia hace caso omiso de que la expresión "en la medida" significa "alcance" o "grado", y no "si" o "cuando".

186. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5, leída en ese contexto, trata del grado en que pueden aplicarse las medidas para lograr los objetivos que se indican en ese artículo; no cabe interpretarla en sentido de que haya que justificar las medidas como "necesarias", ni mucho menos como "menos restrictivas del comercio". El párrafo 1 del artículo 5 amplía la redacción del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, que permite que una parte contratante suspenda sus obligaciones dimanantes del GATT y modifique sus compromisos a tenor del GATT cuando el aumento de las importaciones de un producto determinado cause o amenace causar un daño grave a una rama de producción nacional de esa parte contratante.

187. El pertinente texto del párrafo 1 a) del artículo XIX dice que en las indicadas circunstancias, la parte contratante:

> podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.

188. En el texto citado, la palabra "necesarios" modifica claramente la expresión "en la medida", al igual que en el párrafo 1 del artículo 5. Además, la totalidad de la expresión "en la medida [...] necesarios" está subordinada a "suspender [...] la obligación [...] o modificar la concesión". El sentido ordinario de ese texto es que la parte puede apartarse de sus compromisos y obligaciones dimanantes del GATT en la medida (y durante el tiempo) que sean necesarios para prevenir o reparar el daño. Si bien el texto incluye también el término "necesarios", no cabe interpretar que obligue a la parte contratante a adoptar ninguna medida en especial, y mucho menos una sola opción hipotética consistente en una medida menos restrictiva del comercio.

189. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 debe ser interpretada, junto con el resto del artículo 5, de manera que amplíe las pertinentes disposiciones del párrafo 1 a) del artículo XIX, y no de manera que se aparte de ellas. Tal interpretación estaría en consonancia con uno de los objetivos y finalidades principales del Acuerdo sobre Salvaguardias, expuesto en el preámbulo de éste, que es el de aclarar y reforzar las disciplinas del artículo XIX. La citada oración no debe ser interpretada de una manera tan restrictiva que contradiga el objetivo del artículo XIX, que es el de dar a las partes contratantes (ahora los Miembros) una auténtica oportunidad de dar a su vez una auténtica oportunidad a las ramas de producción asediadas por el aumento de las importaciones para que recuperen su competitividad.

190. Nueva Zelandia alega que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* aceptó una norma de "medida menos restrictiva del comercio" como criterio pertinente para interpretar la observancia del párrafo 1 del artículo 5 por parte de un Miembro. En realidad, ese Grupo Especial declaró que, a fin de dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 5, el Miembro "debe aplicar una medida que en su totalidad no sea más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". El Grupo Especial no se refirió a una prueba de "medida menos restrictiva del comercio", ni la estableció.[207] Lo que manifestó fue que la medida que elija el

[207] Si los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias se hubiesen propuesto apartarse del artículo XIX e imponer una prueba de "medida menos restrictiva del comercio" en el párrafo 1 del artículo 5, lo hubiesen hecho con una inclusión explícita. El intento de Nueva Zelandia de leer en el párrafo 1 del artículo 5 lo que no está en su texto infringe la norma fundamental de interpretación de los tratados que exige que quien interpreta un tratado "lea e interprete las palabras efectivamente utilizadas en el acuerdo objeto del examen y no las palabras que el intérprete pueda considerar que se deberían haber utilizado". *Comunidades Europeas*

Miembro debe ser examinada en su totalidad para determinar si es más restrictiva de lo necesario para lograr su finalidad. El Órgano de Apelación confirmó esa interpretación.[208]

191. Según declaró el Órgano de Apelación, el párrafo 1 del artículo 5 impone al Miembro la obligación de asegurarse de que su medida de salvaguardia "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[209] Por consiguiente, el párrafo 1 del artículo 5 no obliga al Miembro a elegir ninguna medida en especial, ni menos a encontrar y aplicar la que sea "menos restrictiva del comercio". Lo que dice es que la medida que elija el Miembro tiene que estar concebida para alcanzar el doble objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, y no debe ir más allá de lo que sea necesario para alcanzar esos objetivos.

192. Nueva Zelandia no ha demostrado por qué no supera esa prueba la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero. El principal argumento de Nueva Zelandia consiste en referirse a la medida correctiva que recomendaron tres de los integrantes de la USITC, indicar que esa medida era una opción menos restrictiva del comercio, y concluir que, por lo tanto, los Estados Unidos no aplicaron la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio" que tenían a su disposición. Como se ha hecho notar *supra*, la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 no obliga a los Estados Unidos a aplicar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio". Esa primera oración del párrafo 1 del artículo 5 no reduce las opciones de los Miembros a una sola medida o a un solo grupo de medidas de salvaguardia.

193. Nueva Zelandia intenta reforzar su conclusión de que el contingente arancelario no es la opción menos restrictiva del comercio con una mala interpretación del informe de la USITC. Afirma Nueva Zelandia que la USITC constató que:

> el nivel de las importaciones que prevaleció durante el período objeto de investigación no era causante de daño. En lugar de ello, la amenaza identificada por la USITC procedía de los posibles aumentos en el futuro.

Con base en esa interpretación del informe de la USITC, sostiene Nueva Zelandia que los Estados Unidos se veían impedidos, en virtud de lo dispuesto en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, de imponer una medida que restringiese las importaciones de carne de cordero a niveles inferiores a los existentes durante el período objeto de investigación.

194. Nueva Zelandia no está en lo cierto. La USITC constató que durante 1997-98 las importaciones de carne de cordero habían causado considerable daño a la rama de producción de carne de cordero estadounidense. El informe de la USITC demuestra en forma muy específica tanto la situación de debilitamiento de la rama de producción como el nexo entre ese daño y los niveles de las importaciones durante 1997-98.[210]

195. Si bien la USITC no hizo constatación alguna acerca de si la industria había llegado a una situación de menoscabo general significativo -es decir, de daño grave-, sí constató que el daño era "inminente". Está claro que por lo menos tres de los integrantes de la USITC desestimaron la premisa de Nueva Zelandia de que la rama de producción estadounidense no sufriría "daño grave" a no ser que

---

- *Medidas que afectan a la carne y a los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26/AB/R, informe del Órgano de Apelación, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafo 181.

[208] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 103.

[209] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96.

[210] Informe de la USITC, párrafos I-18-21 y I-23-26.

los niveles de importaciones fuesen superiores a los de 1998. Miller y Hillman, integrantes de la USITC, manifestaron lo siguiente:

> A nuestro juicio, la rama de producción sufriría daño grave por causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continúan a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios.[211]

196. Otro integrante de la Comisión, Koplan, concluyó, de manera análoga, que una medida correctiva fijada en los niveles de importación existentes "no ahuyentaría la amenaza de daño grave, ni mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de hacer un reajuste positivo en preparación de la competencia por parte de las importaciones".[212]

197. En resumen, la USITC constató que la rama de producción de carne de cordero estadounidense se encontraba *ya* en situación empeorada por la competencia procedente de las importaciones a los volúmenes y precios de 1997-98. Había todo tipo de razones para creer que el sector estaba sujeto a inminente declive hacia un "daño grave", aun en el caso de que las importaciones se mantuviesen al nivel que entonces existía. Era, por consiguiente, perfectamente adecuado que los Estados Unidos aplicasen una medida de salvaguardia que los protegiese frente a esa posibilidad.

198. Además, el argumento de Nueva Zelandia hace caso omiso de la segunda finalidad de las medidas de salvaguardia, que se expone en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, es decir, la de permitir que un Miembro aplique medidas de salvaguardia en la medida necesaria para facilitar el reajuste de la rama de producción a la competencia procedente de las importaciones. Según la teoría de Nueva Zelandia, el Miembro sólo podría imponer medidas de salvaguardia que fuesen suficientes para mantener la rama de producción en la misma situación de amenaza en que la había encontrado la autoridad competente, con lo cual resultaría que, al suspender la medida de salvaguardia, volvería inmediatamente a estar expuesta a daño grave. Ello aumentaría la probabilidad de que la rama de producción volviese a pedir, en cuanto fuese permisible, nuevas medidas de alivio relativas a las importaciones, lo que conduciría a repetidas aplicaciones de medidas de salvaguardia, en contradicción con la finalidad del Acuerdo. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 deja en claro que las medidas de salvaguardia se aplicarán en la medida necesaria para facilitar el reajuste, objetivo que quedaría frustrado si se interpretase el párrafo 1 del artículo 5 en el sentido de que no obliga al Miembro a hacer otra cosa que mantener su rama de producción en continuada situación de malestar.

199. Carece de fundamento, por último, el argumento concreto de Nueva Zelandia de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no era "necesaria" para facilitar el reajuste de la rama de producción. Nueva Zelandia objeta (en el párrafo 7.107) que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no llevaba consigo asistencia financiera y, por lo tanto, no podía ser "necesaria" para fomentar el reajuste de la rama de producción. En realidad, uno de los elementos principales de la medida otorgada a la rama de producción de carne de cordero fue un conjunto de medidas de asistencia para el reajuste, como se expone *infra*. La alegación que formula también Nueva Zelandia (en el párrafo 7.108) de que la medida estadounidense no facilitó el reajuste porque reduciría la demanda de carne de cordero por el consumidor no tiene en cuenta que la USITC constató que la demanda de carne de cordero era relativamente inelástica, por lo cual las variaciones de los precios tendrían escaso efecto en la demanda.[213] En todo caso, como se deja explicado *supra*, la afirmación

[211] Informe de la USITC, párrafo I-40.

[212] Informe de la USITC, párrafo I-49.

[213] Informe de la USITC, párrafo II-70.

de Nueva Zelandia de que los Estados Unidos tienen que demostrar que su medida de salvaguardia es "necesaria" se basa en una mala interpretación de la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 y debe ser desestimada.

c) Australia no ha conseguido establecer una acreditación *prima facie* de incumplimiento del párrafo 1 del artículo 5

200. A diferencia de Nueva Zelandia, Australia no juzga que la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 imponga un criterio de "medida menos restrictiva del comercio" para la medida correctiva. Lo que Australia indica es que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos fue excesiva porque, a juicio de Australia, es más restrictiva que la que recomendaron tres de los integrantes de la USITC. Tanto la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC como la que se adoptó en definitiva consistieron en un contingente arancelario. Australia formula objeciones al hecho de que la medida de salvaguardia estadounidense abarca un arancel para las importaciones "hasta el nivel del contingente" y un arancel para las importaciones por encima del nivel del contingente que es más elevado que el que recomendó la mayoría relativa.[214] A juicio de Australia, esas diferencias significan que la medida de salvaguardia estadounidense fue más allá de lo "necesario" para prevenir o reparar al daño grave y facilitar el reajuste, y, por consiguiente, estarían en contravención del párrafo 1 del artículo 5.

201. El defecto inicial de esa teoría de Australia es que su análisis es demasiado simplista. Australia no tiene en cuenta que la recomendación de la mayoría relativa, si se hubiese llevado a la práctica, habría impuesto una medida de salvaguardia por cuatro años. Por el contrario, el contingente arancelario que los Estados Unidos aplicaron a la carne de cordero terminará dentro de tres años y un día. En ese sentido, la medida estadounidense es evidentemente *menos* restrictiva, considerada en conjunto, que la que recomendó la mayoría relativa.

202. La mención de Australia de la diferencia en cuanto a los tipos arancelarios para las importaciones por encima del nivel del contingente es un segundo ejemplo de los defectos de sus razonamientos. Es cierto que la mayoría relativa de los integrantes de la USITC recomendó unos tipos fuera de contingente que eran más bajos que los que figuran en la medida de salvaguardia de los Estados Unidos. Sin embargo, y al contrario de lo que afirma Australia, no existe diferencia, por lo que respecta a efectos restrictivos del comercio, entre el tipo arancelario del 20 por ciento *ad valorem* que recomendó la mayoría relativa de la USITC para el primer año de la medida de salvaguardia y el tipo arancelario del 40 por ciento *ad valorem* que los Estados Unidos aplicaron de hecho. Tanto la recomendación de la mayoría relativa de la USITC como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos fijaron el contingente al nivel de las importaciones de 1998. A ese nivel, el tipo del 20 por ciento propuesto por la mayoría relativa de la USITC se proponía ser un impedimento al comercio[215], igual que el tipo del 40 por ciento que figura en la medida estadounidense. La única diferencia real entre la recomendación de la mayoría relativa y la medida adoptada por los Estados Unidos, en cuanto al efecto del tipo arancelario fuera de contingente, es la de que, con arreglo a la recomendación de la USITC, la reducción anual de los tipos arancelarios, sobre todo en el tercer y cuarto años, admitía la posibilidad de importaciones limitadas durante esos años por encima de los niveles de 1998.

203. El argumento adicional de Australia de que no había "ninguna base concebible" para aplicar un arancel a las importaciones dentro de contingente es igualmente errónea. La única justificación de la alegación de Australia es la de que, como la USITC constató por unanimidad que el nivel de las importaciones en 1997-1998 ocasionaba una amenaza de daño grave, y no un daño grave todavía, la

[214] Nueva Zelandia formula un argumento similar (en el párrafo 7.102).

[215] *Véase* el Informe de la USITC, párrafos I-34 y I-37.

aplicación de un arancel dentro de contingente iba "rebasaba ampliamente" lo necesario para prevenir el daño grave. Eso no es así.

204. La finalidad del arancel dentro de contingente es lograr un modesto aumento de los precios de la carne de cordero en los Estados Unidos y crear, por lo tanto, ingresos adicionales para la rama de producción de carne de cordero estadounidense. En la determinación de amenaza de daño grave que hizo la USITC se señalaron los bajos precios como una de las principales causas de la mala situación financiera de la rama de producción estadounidense.[216] Cabía perfectamente que los Estados Unidos estructurasen su medida de manera tal que remediase los bajos precios, haciendo posible con ello que la rama de producción recuperase su rentabilidad. Ese objetivo es compatible con el de facilitar el reajuste de la rama de producción, que se contempla en el párrafo 1 del artículo 5, sobre todo en un caso en el que la autoridad competente de los Estados Unidos había constatado que los resultados financieros de la rama de producción habían empeorado debido, en gran parte, a la baja de los precios[217] y que, en consecuencia, las empresas de esa rama habían tropezado con dificultades para generar capital adecuado para financiar la modernización de sus plantas y su equipo.[218]

205. El resto de las alegaciones de Australia con referencia al párrafo 1 del artículo 5 (en los párrafos 75 a 80) se refieren a la recomendación de la mayoría relativa de la USITC, más que a la medida de los Estados Unidos en sí propia. Dado que los Estados Unidos no aplicaron la medida propuesta por esa mayoría relativa, los argumentos de Australia no son jurídicamente pertinentes en las presentes actuaciones y no es necesario ocuparse más de ellos.

206. Llegados a este punto, los Estados Unidos desean pasar a una crítica más amplia de la posición de Australia, crítica que es aplicable también a la de Nueva Zelandia. Tanto Australia como Nueva Zelandia fundamentan buena parte de su argumentación en la alegación de que la llamada "medida recomendada por la USITC" era "menos restrictiva" que la salvaguardia efectivamente adoptada por los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero. Su argumento hace caso omiso, no obstante, de que la USITC formuló en realidad tres recomendaciones y no una. Con arreglo a la legislación estadounidense, se juzga que la recomendación de la mayoría relativa es la "conclusión acerca de la medida" de la USITC, pero el Presidente no está obligado a darle más importancia que a las recomendaciones presentadas por integrantes de la USITC, ni mucho menos a adoptarla.

207. Además, el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone a los Estados Unidos obligación alguna de tener en cuenta la recomendación de medidas de la mayoría relativa de la USITC (o cualquier otra recomendación de medidas, propuesta o hipotética), ni de atribuirle determinada importancia. El Acuerdo no trata de dictar los términos del proceso de elección de medidas correctivas del Miembro. El artículo 5 nada dice en cuanto a los procedimientos que puede utilizar un Miembro para elegir una medida correctiva. Disciplina, en cambio, el resultado final de ese proceso, que es la medida de salvaguardia en sí misma. Está fuera de lugar, por consiguiente, la invocación por Australia y Nueva Zelandia de la recomendación de la mayoría relativa de la USITC como piedra de toque para la aplicación del párrafo 1 del artículo 5.

208. Participaron en la investigación seis integrantes de la USITC que convinieron por unanimidad en que la carne de cordero estaba siendo importada en cantidad tal que constituía causa sustancial de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Todos ellos examinaron los mismos datos registrados en la investigación y, no obstante, recomendaron tres medidas correctivas diferentes. Tres de los integrantes de la USITC recomendaron un contingente arancelario, que fue la forma que

[216] Informe de la USITC, párrafos I-23-24.

[217] Informe de la USITC, párrafo I-20.

[218] Informe de la USITC, párrafo I-21.

en definitiva se adoptó para la medida. Dos recomendaron un simple arancel. Uno recomendó una restricción cuantitativa. Cada uno de ellos expuso razones por las que su recomendación constituía el mínimo necesario para fines de prevenir un daño grave y facilitar el reajuste.

209. Esa diferencia de opinión pone de manifiesto que puede existir una serie de medidas entre las que elegir en un caso determinado, según cómo pondere el órgano decisorio la prueba de daño o amenaza y cuál estime que sea el mejor medio de ocuparse de ella. No se debe obligar a los Miembros a encontrar y aplicar una sola medida correctiva que sea la óptima o la "menos restrictiva del comercio". Al imponer una medida de salvaguardia, deben los Miembros, por el contrario, cerciorarse de que la medida que imponen -cualquiera que sea su forma- sea adecuada para la finalidad de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste y no se aplique por más tiempo ni con mayor extensión que los necesarios para lograr esa finalidad. Australia y Nueva Zelandia no han hecho una acreditación *prima facie* de que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero no satisfaga ese criterio.

d) La medida de salvaguardia que aplicaron los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero es compatible con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5

210. Las diversas alegaciones formuladas por Nueva Zelandia y Australia en contra de la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no relevan de un examen sistemático de la naturaleza de ésta, el contexto en que fue aplicada y el grado en que alcanza o rebasa los objetivos mencionados en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5. Para decidir si la medida de salvaguardia referente a la carne de cordero se aplica en grado incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 sería necesario, a juicio de los Estados Unidos, llevar a cabo una investigación en varias fases, tales como:

1) un examen de las pruebas de amenaza de daño grave identificadas por la USITC;

2) un examen de la naturaleza de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos, con inclusión de los productos abarcados, y de la forma, duración y nivel de la medida;

3) un análisis de la forma en que la medida responde a la prueba de una amenaza de daño grave que se determinó y facilita el reajuste de la rama de producción; y

4) en función de lo que antecede, una evaluación de si la medida, en su conjunto, es más restrictiva de lo necesario para prevenir que sobrevenga el daño grave y para prestar asistencia a la rama de producción para que se reajuste a la competencia procedente de las importaciones.

211. Ni Australia ni Nueva Zelandia proponen, en sus respectivas primeras comunicaciones, ningún análisis sistemático de esa índole, y no demuestran, ni mucho menos, por qué tal análisis indicaría que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero no resiste un escrutinio en términos del párrafo 1 del artículo 5.

212. Si bien los Estados Unidos no tienen por qué defender su medida de salvaguardia, puesto que no se ha acreditado *prima facie* que sea incompatible con el párrafo 1 del artículo 5, están dispuestos, en aras de dejar constancia completa de los hechos de este asunto, a exponer las bases que utilizaron para configurar esa medida y las razones de que ésta sea adecuada en función de los objetivos del citado artículo. Seguidamente se hace esa exposición.

i) Indicadores de daño y de amenaza identificados por la USITC

213. Como se expuso a fondo *infra*, la USITC identificó una serie de índices que mostraban que la situación de la rama de producción de cordero estadounidense había empeorado notablemente durante 1997-98 a consecuencia del aumento de las importaciones de carne de cordero, y daban a entender que la rama de producción se encontraba en inminente peligro de seguir decayendo hasta llegar a una situación de "daño grave". Figuraban entre esos indicadores la reducción de la parte que representa la rama de producción nacional en el mercado, los descensos de la producción nacional y de las exportaciones, el declive de la rentabilidad de la rama de producción y la baja de los precios.[219] La USITC constató también que la rama de producción tropezaba con dificultades para generar capital adecuado para financiar su modernización. La medida de salvaguardia de los Estados Unidos fue concebida para ocuparse de esas dificultades y conseguir una mejora, yendo acompañada su aplicación de un conjunto de medidas de asistencia financiera y de medidas reglamentarias procedentes del Gobierno federal.

ii) Descripción de la medida de los Estados Unidos

214. La medida de los Estados Unidos se estructuró como contingente arancelario, con una duración de tres años y un día, y fue acompañado de un considerable conjunto de medidas de asistencia a la rama de producción. La naturaleza del contingente arancelario es la siguiente:

> En el primer año, un arancel del 9 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 31.851.151 kg, y del 40 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel;
>
> en el segundo año, un arancel del 6 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 32.708.493 kg, y un arancel del 32 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel; y
>
> en el tercer año, un arancel del 3 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 33.565.835 kg, y un arancel del 24 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel.

215. Además, se prescriben en el contingente arancelario, a petición de los respectivos países, asignaciones del contingente, por separado, a Australia y a Nueva Zelandia. Esas asignaciones garantizan a Australia y a Nueva Zelandia el 99 por ciento, aproximadamente, de la totalidad de las importaciones al amparo del contingente.

iii) La medida se ocupa de la amenaza y el daño determinados por la USITC

216. Los Estados Unidos concibieron la medida de manera tal que abordase las dificultades financieras y comerciales concretas que la USITC había determinado como indicadoras de que la rama de producción estadounidense estaba amenazada de daño grave, y utilizaron luego un modelo económico para poner a prueba diversas combinaciones de aranceles dentro y fuera de contingente y encontrar la combinación de variables que mejor atendiese al daño sin que su alcance fuese más allá de lo necesario.[220]

---

[219] Informe de la USITC, párrafos I-18-21.

[220] Se trata de un sencillo modelo de equilibrio parcial que mide los efectos de la aplicación de diversas medidas correctivas. Ese modelo indica las variaciones de las ventas de los Estados Unidos, en cantidad y en valor, en función de la aplicación del contingente arancelario. Es un modelo de la oferta y la demanda en el que se parte del supuesto de que los productos nacionales y los importados no llegan a ser sustitutos perfectos. Los

217. El componente del contingente arancelario correspondiente al arancel "dentro de contingente" se proponía abordar los bajos precios y el consiguiente descenso de la rentabilidad que, según había determinado la USITC, eran una de las fuentes principales de la amenaza de daño grave.[221] El modelo económico predecía que el arancel dentro del contingente que formaba parte de la medida de salvaguardia originaría un modesto incremento del precio. Se calculaba que, a un nivel del 9 por ciento *ad valorem* en el primer año de la medida de salvaguardia, el arancel dentro del contingente daría lugar a un aumento de los precios del producto nacional a razón del 0,8 al 3,4 por ciento.

218. La finalidad del componente del contingente arancelario correspondiente al arancel fuera de contingente era la de abordar la cuestión misma del aumento de las importaciones. La investigación de la USITC había llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones había hecho que éstas capturasen directamente parte del mercado que antes ocupaban los productores nacionales, y que era posible que tuviese repercusiones negativas en las exportaciones, los precios y los resultados financieros de la rama de producción.[222] Tres de los seis integrantes de la USITC concluyeron explícitamente que la rama de producción estadounidense sufriría grave daño si las importaciones y los precios se mantenían a sus niveles de 1998, incluso si no tenían lugar nuevos descensos de los precios.[223] El arancel fuera de contingente garantizaba que las importaciones no podrían exceder de su nivel de 1998 (el más elevado que habían alcanzado hasta entonces las importaciones) en el primer año de la medida y ofrecía a la rama de producción nacional también cierta estabilidad y previsibilidad con respecto al máximo cuantitativo de la competencia procedente de las importaciones en el segundo y tercer año.[224]

219. Partiendo de la base de un arancel dentro de contingente de un 9 por ciento *ad valorem* y de un arancel fuera de contingente de un 40 por ciento *ad valorem*, el modelo económico indicaba que el contingente arancelario daría lugar en el primer año de la medida correctiva a un descenso, a razón del 4,4 al 11,9 por ciento, de las importaciones totales, con respecto a sus niveles de 1998. A consecuencia de ello, según los cálculos del modelo, la rama de producción nacional podría recobrar parte del mercado que había perdido y las exportaciones del producto nacional aumentarían a razón del 0,2 al 2,2 por ciento. Se preveía que la combinación de precios altos y mayores volúmenes de exportación de los Estados Unidos daría lugar a un incremento de los ingresos de la rama de producción estadounidense a razón del 1,2 al 5,2 por ciento, lo que supondría una modesta mejora de la situación financiera de la rama de producción. La mayor rentabilidad de la rama de producción ayudaría, a su vez, a ésta a generar nuevo capital y, con el aumento de su capacidad de crédito, modernizarse y reajustarse con éxito a la modificación de la situación comercial.

---

modelos de ese género, conocidos también como modelos Armington, son relativamente normales en los análisis de política comercial aplicada.

[221] Véase Informe de la USITC, párrafo I-19-20.

[222] Informe de la USITC, párrafo I-24.

[223] Informe de la USITC, párrafos I-40 y I-49.

[224] Como se expuso anteriormente, dos integrantes de la USITC, Miller y Hillman, creyeron que la rama de producción nacional "sufriría daño grave por causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continúan a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios". Informe de la USITC, párrafo I-40. Otro integrante de la USITC, Koplan, concluyó, de manera análoga, que una medida correctiva fijada a los niveles de importación ya existentes "no ahuyentaría la amenaza de daño grave, ni mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de hacer un reajuste positivo en preparación de la competencia por parte de las importaciones". *Ibid.*, párrafo I-49.

220. Como indica lo que antecede, el contingente arancelario fue estructurado para que ofreciese un mínimo de alivio a los productores estadounidenses de carne de cordero durante un breve período, suficiente para ayudarles a responder al desafío de la competencia procedente de las importaciones sin restringir éstas más de lo debido. En su primer año, la medida arancelaria aspiraba a dejar las importaciones de carne de cordero a niveles más elevados que en ningún otro año, excepto 1998. Cabía prever que los niveles de importación aumentasen en el segundo y tercer año de la medida, al ir descendiendo los tipos arancelarios dentro de contingente e ir aumentando los niveles del contingente. Además, al hacer que fuesen decrecientes los tipos arancelarios dentro de contingente, los Estados Unidos garantizaron también que los modestos aumentos de precios del primer año de las medidas, descenderían en el segundo y tercer año.

221. Además, aun cuando los seis integrantes de la USITC recomendaron mantener la medida relativa a las importaciones durante cuatro años[225], el Presidente promulgó el contingente arancelario por tres años y un día solamente, limitando así los efectos de la medida en los productores de Australia y Nueva Zelandia. Los Estados Unidos han aplicado la medida, por otra parte, mediante un sistema de permisos de importación. Los Estados Unidos adoptaron ese enfoque en atención a lo solicitado por Australia y Nueva Zelandia, que trataron de asegurar el buen orden de sus exportaciones y de la comercialización en los Estados Unidos de los productos de carne de cordero de sus respectivos productores.

222. Además, e igualmente a petición de Nueva Zelandia y Australia, los Estados Unidos accedieron a aplazar la entrada en vigor de la medida con el fin de que no se aplicase a las exportaciones de carne de cordero ya en camino hacia los Estados Unidos. Tal y como fue inicialmente promulgado, el contingente arancelario se aplicaba a la carne de cordero que *entrase* en los Estados Unidos a partir del 22 de julio de 1999 inclusive. A petición de Australia y Nueva Zelandia, el Presidente hizo una proclamación modificada en virtud de la cual el contingente arancelario se aplicaría a la carne de cordero *exportada* a partir del 22 de julio de 1999 inclusive. Esa modificación tuvo por resultado permitir que se importasen en los Estados Unidos, sin estar sujetas al contingente arancelario, más de 1,5 millones de libras más de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia, con lo que se redujeron más todavía las repercusiones de la medida en los productores australianos y neozelandeses.

223. Por último, los Estados Unidos hicieron que acompañase a la medida de salvaguardia un programa sustancial de asistencia federal financiera y reglamentaria, que tenía por objeto facilitar el reajuste de la rama de producción, asignando hasta 100 millones de dólares EE.UU. para ayuda a la promoción en el mercado, mejoras del producto y de la producción, investigaciones básicas sobre el ganado ovino, un programa de erradicación de la tembladera (*scrapie)* y un programa de remoción del excedente de cordero. La mitad de esa suma de 100 millones de dólares EE.UU. se facilita a la rama de producción en el primer año. Con la provisión de un conjunto de medidas de asistencia sustancial, los Estados Unidos se propusieron reducir al mínimo posible el componente de la medida relativo a las importaciones.

224. En resumen, la medida de los Estados Unidos se configuró especialmente para abordar los factores que la USITC había determinado como causantes de la amenaza de daño a la rama de producción estadounidense y se estructuró cuidadosamente para prestar asistencia a la rama de producción en sus actividades de reajuste durante un período relativamente breve, sin restringir durante ese período las importaciones de carne de cordero.

[225] Véase Informe de la USITC, párrafos I-29, I-39 y I-47.

7. Australia y Nueva Zelandia no han demostrado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3

225. Tanto Australia como Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 1 del artículo 3, a publicar un informe en el que se especificasen las razones por las que habían impuesto su medida de salvaguardia.[226] Esa alegación carece de fundamento.

226. En el párrafo 1 del artículo 3 se estipula el procedimiento que debe seguir la autoridad competente al llevar a cabo una investigación encaminada a determinar si existen fundamentos para aplicar una medida de salvaguardia. La tercera oración del párrafo 1 del artículo 3 dice que "las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Nueva Zelandia y Australia alegan que, al no haber publicado las razones de su medida de salvaguardia, los Estados Unidos no cumplieron esa prescripción.

227. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, la Comisión Europea intentó interpretar que esa prescripción sobre informes figuraba en el Acuerdo sobre Salvaguardias, basándose en una disposición más plausible que la que Nueva Zelandia y Australia invocan en las presentes actuaciones. La CE argumentó que el párrafo 1 del artículo 5, que es la disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que rige específicamente la aplicación de medidas de salvaguardia, exigía que Corea justificase su medida de salvaguardia relativa a los productos lácteos con anterioridad a las actuaciones del Grupo Especial. El Grupo Especial estuvo de acuerdo, llegando a la conclusión de que:

> los Miembros, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, deben explicar de qué manera consideran los hechos que tienen ante sí y por qué han llegado a la conclusión, en el momento de adoptar la decisión, de que la medida que se aplicaría era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción.[227]

228. En apelación, el Órgano de Apelación revocó la determinación del Grupo Especial y explicó que "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación respecto de una medida de salvaguardia *distinta* de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos".[228]

229. La medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero no impone una restricción cuantitativa. Por consiguiente, y en consonancia con el claro precedente del Órgano de Apelación, los Estados Unidos no estaban obligados en virtud del párrafo 1 del artículo 5 a ninguna justificación de esa medida.

230. Australia y Nueva Zelandia proponen que, aun cuando esa prescripción no se encuentre en el artículo 5 -que trata explícitamente de medidas de salvaguardia- debe interpretarse que se encuentra

---

[226] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 67; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.110. En el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se prescribe que las autoridades competentes que lleven a cabo una *investigación* "publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentales a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

[227] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 100, con cita de *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.109.

[228] Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 99.

en el artículo 3, que claramente no trata de eso. Para empezar, el hecho de que el párrafo 1 del artículo 5 exija una justificación para determinadas restricciones cuantitativas, pero no para otras medidas de salvaguardia, indica que el Acuerdo de Salvaguardias no exige justificación para estas últimas. Ésa es la conclusión a que llegó el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, y debe acallar las alegaciones en contrario de Nueva Zelandia y Australia.

231. De todos modos, el párrafo 1 del artículo 3, incluso si se lee con independencia del artículo 5, no establece una prescripción de que el Miembro proporcione constataciones y conclusiones acerca de la medida correctiva que haya elegido. El artículo 3 se titula "Investigación". Rige los procedimientos aplicables cuando la autoridad competente examina si existen fundamentos para imponer una medida de salvaguardia. No establece una prescripción de que el Miembro lleve a cabo una investigación acerca de la medida correctiva y publique "las constataciones y las conclusiones fundamentadas […] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" con respecto a la decisión a que en definitiva haya llegado en cuanto a la medida.

232. En primer lugar, no existe razón alguna por la cual la decisión de un Miembro en cuanto a si aplicar o no una salvaguardia y, en caso afirmativo, acerca de la naturaleza y alcance de esa medida tenga que fundarse necesaria y exclusivamente, o incluso primordialmente, en "cuestiones de hecho y de derecho". A diferencia de la determinación de daño grave o amenaza de daño grave que, de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, tiene que basarse en determinaciones jurídicas y fácticas específicas, el proceso de decisión acerca de la elección de una medida de salvaguardia no está sujeto a disciplinas regidas por ese Acuerdo.

233. Si bien la medida que en definitiva elija el Miembro debe ajustarse al artículo 5, por ejemplo, el proceso de elección de esa medida -o de decisión acerca de si aplicar una medida- estará sujeto probablemente a una serie de consideraciones. Podrán figurar entre ellas, por ejemplo, los argumentos formulados por otros Miembros, tales como los que Australia y Nueva Zelandia comunicaron a los Estados Unidos por lo que respecta a la conveniencia y a la estructura de una posible medida de salvaguardia cuando ésta se encontraba todavía pendiente de la decisión del Presidente. No cabe interpretar que el párrafo 1 del artículo 3 exija que el Miembro publique sus constataciones y conclusiones fundamentadas acerca de esas cuestiones.

234. En el párrafo 1 del artículo 3 se especifica, efectivamente, que la autoridad competente debe celebrar "audiencias" para oír opiniones acerca de si la aplicación de la medida sería o no "de interés público". Pero eso no significa sino que la autoridad competente debe oír a las partes interesadas acerca de si sería apropiado recurrir a una medida de salvaguardia. No establece una prescripción de que haya que explicar por qué la autoridad llegó a la decisión que en definitiva haya adoptado.

235. En realidad, nada hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias que indique que la autoridad competente tenga que desempeñar función alguna en la elección, aplicación o explicación de las medidas de salvaguardia. Las menciones de la aplicación de las medidas de salvaguardia que aparecen en el Acuerdo, por ejemplo en sus artículos 1, 5, 6, 7 y 8, se refieren a medidas aplicadas por "un Miembro", y no por una autoridad competente. Esas medidas no condicionan la aplicación de una medida de salvaguardia a ninguna explicación por escrito de la autoridad competente acerca de la medida elegida. Resulta apropiado, pues, que la "justificación" que se menciona en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 no indique la entidad que debe facilitarla.

236. Vale la pena señalar también que el párrafo 1 del artículo 3, que Nueva Zelandia y Australia invocan, prescribe que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que *hayan* llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En países como los Estados Unidos, que no atribuyen función alguna a sus autoridades competentes en cuanto a la elección o la aplicación de la medida, no cabe

pensar que dichas autoridades lleguen a constataciones y conclusiones acerca de la medida que sus gobiernos impongan en definitiva.

237. Por último, el artículo 4, en el que se especifican los factores del daño y la causalidad que debe examinar la autoridad competente en el curso de su investigación, dice en su párrafo 2 c) lo siguiente:

> Las autoridades competentes publicarán con prontitud, *de conformidad con las disposiciones del artículo 3*, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.[229]

238. Esa vinculación explícita entre las prescripciones de los artículos 3 y 4 está en marcado contraste con los términos del artículo 5, en el que no existe tal prescripción. La ausencia de esa prescripción en el artículo 5, junto con la que sí establece, limitada a que el Miembro justifique determinadas medidas de salvaguardia cuantitativas, demuestra que los Estados Unidos no estaban obligados a publicar un informe en el que se enunciasen las razones por las que impusieron la medida de salvaguardia de que se trata.

239. En resumen, nada hay en el párrafo 1 del artículo 3 que obligase a la USITC ni a ninguna otra entidad de los Estados Unidos, a facilitar de antemano una justificación escrita de su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero.

8. Los Estados Unidos actuaron debidamente al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de países en desarrollo, del Canadá, de México y de Israel

240. Australia y Nueva Zelandia se quejan de que los Estados Unidos no hayan incluido en la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe[230] y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos[231], ni tampoco las procedentes de México, Canadá e Israel. Nueva Zelandia y Australia basan su argumentación en la premisa errónea de que el párrafo 2 del artículo 2 y el artículo I del GATT de 1994 obligaban a los Estados Unidos a incluir esas importaciones en el contingente arancelario.

a) Importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos

241. Nueva Zelandia y Australia están en lo cierto al afirmar que el contingente arancelario de los Estados Unidos para la carne de cordero excluye las importaciones procedentes de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos. Esas exclusiones son compatibles en todo con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, lo que es más, vienen exigidas por esa disposición, que trata de la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros. Concretamente, el párrafo 1 del artículo 9 dispone que:

> No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por

[229] Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 c) del artículo 4 (cursiva añadida).

[230] 19 U.S.C. 2701-2707.

[231] 19 U.S.C. 3201-3206.

> ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.

242. Significa esto que los Estados Unidos estaban obligados a excluir de su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros cuyas participaciones en el mercado de importación fuesen del 3 por ciento como máximo, a condición de que la parte que representaban en conjunto las importaciones procedentes de esos países no fuese más del 9 por ciento.

243. Todos y cada uno de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos son países en desarrollo Miembros.[232] Las importaciones de carne de cordero procedentes de todos los países en desarrollo Miembros en el período de 1996 a 1998 representaron, como promedio, bastante menos del 9 por ciento de las importaciones.[233]

244. Las importaciones de carne de cordero procedentes de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, en especial durante los tres últimos años del período objeto de investigación, los de 1996 a 1998, fueron nulas.[234] Por lo tanto, los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 1 del artículo 9, a excluir las importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos -si hubiere tales importaciones- de su contingente arancelario relativo a la carne de cordero. Además, hubiese habido justificación para excluir esas importaciones de la medida de salvaguardia, incluso si la USITC hubiese basado su determinación afirmativa de daño grave en las importaciones de todas las procedencias, como alegan Nueva Zelandia y Australia. Nueva Zelandia concede que así es en la nota de pie de página 188 de su Primera comunicación.

245. Sin embargo, el argumento de Australia y de Nueva Zelandia según el cual la USITC basó su determinación en la totalidad de las importaciones es sencillamente erróneo. La USITC manifestó explícitamente que:

> las constataciones y recomendaciones en el presente asunto no se aplican a Israel, ni a los países de la Cuenca del Caribe, ni a los países andinos. No se tuvo noticia de importaciones de carne de cordero procedentes de esos países durante el período objeto de investigación, según el examen de los datos recopilados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. No se sabe que ninguno de esos países sea productor o exportador significativo de carne de cordero.[235]

---

[232] Los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe son Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, las Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, la República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, las Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago. Los países beneficiarios de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

[233] *Véase* informe de la USITC, párrafo II-19.

[234] *Véase* la Prueba documental 17 de los Estados Unidos.

[235] Informe de la USITC, párrafo I-34 n.170.

246. Habida cuenta de esos hechos y de la prescripción específica del párrafo 1 del artículo 9, Australia y Nueva Zelandia no tienen fundamentos para hacer objeciones a que fuesen excluidas de la medida de salvaguardia de los Estados Unidos las importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos.[236]

b) Canadá, México e Israel

247. Estuvo también plenamente justificado que los Estados Unidos excluyesen de su contingente arancelario relativo a la carne de cordero las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel.

248. Como señalan Australia y Nueva Zelandia, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la regla general de que "las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Ese párrafo 2 del artículo 2 no aborda específicamente la aplicación de medidas de salvaguardia por países miembros de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio a las importaciones procedentes de los demás países partes de la unión o de la asociación.

249. Las disposiciones que se ocupan específicamente de esas cuestiones se encuentran en la nota de pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, correspondiente al párrafo 1 de su artículo 2. La última oración de la nota de pie de página 1 dice que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".

250. Esa expresión deja lugar para que los miembros de un acuerdo de libre comercio establecido de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994 excluyan de sus medidas de salvaguardia las importaciones de productos procedentes de sus asociados en tal acuerdo. Los Estados Unidos han concertado acuerdos de libre comercio, compatibles con el artículo XXIV, con el Canadá y México, en virtud del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, y con Israel, en virtud del *Acuerdo entre los Estados Unidos e Israel para el establecimiento de una zona de libre comercio*, y notificaron ambos al GATT.[237]

251. Los Estados Unidos no entienden que Australia o Nueva Zelandia quieran decir que el párrafo 2 del artículo 2 (o el artículo I del GATT) impide que los participantes en una zona de libre comercio excluyan de la aplicación de sus medidas de salvaguardia las importaciones procedentes de otros participantes. Sucede en efecto que Australia y Nueva Zelandia excluyen de las respectivas medidas de salvaguardia de cada uno de los dos países las importaciones *procedentes del otro*, en virtud del Acuerdo Australia-Nueva Zelandia por el que se estrechan las relaciones económicas (ANZCERTA). Es más, Australia ha manifestado lo siguiente:

---

[236] Además, y dado que ese trato favorable viene exigido por el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, está descaminado el argumento de Nueva Zelandia de que la medida infringe el artículo I del GATT de 1994. *Véase* el párrafo 7.114 de la Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia. En la nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC se dispone que en caso de conflicto entre una disposición del GATT y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A (que comprende el Acuerdo sobre Salvaguardias), prevalecerá la disposición del otro Acuerdo. Existe evidente conflicto entre una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exige que los Estados Unidos favorezcan a los países en desarrollo en determinadas circunstancias y la disposición del artículo I del GATT que exige el trato de nación más favorecida. Por lo tanto, la nota interpretativa general ordena que prevalezca la disposición especial del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, el párrafo 1 del artículo 9.

[237] Véase el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, L/7176/Add.1 (1° de febrero de 1993); y el Acuerdo entre los Estados Unidos e Israel para el establecimiento de una zona de libre comercio, L/5862 (13 de septiembre de 1985).

> El artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no ofrecen la base para adoptar medidas con respecto a las importaciones en Australia comprendidas en el Acuerdo Australia-Nueva Zelandia por el que se estrechan las relaciones económicas (CER).[238]

252. También Nueva Zelandia ha hecho declaraciones análogas.[239] Los Estados Unidos adjuntan, para mayor facilidad de referencia del Grupo Especial, copias de las declaraciones de Australia y Nueva Zelandia sobre esta cuestión al Comité de Salvaguardias de la OMC.

253. Así pues, lo que Australia y Nueva Zelandia deben estar argumentando, en vez de eso, es que los Estados Unidos cometieron un error al excluir del contingente arancelario las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, México y el Canadá, porque la USITC fundamentó su determinación de amenaza de daño grave en todas las importaciones, con inclusión de las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, México y el Canadá.

254. Ese argumento parte de una premisa defectuosa. La USITC no fundamentó su determinación de amenaza de daño grave en las importaciones procedentes de Israel, México o el Canadá. Como se hizo notar *supra*, en el informe de la USITC se manifiesta claramente que sus constataciones y recomendaciones no se aplican a Israel.

255. En los tres últimos años del período abarcado por la investigación no hubo importaciones de carne de cordero procedentes de México.[240] Carece de base, por lo tanto, indicar que las importaciones de México hayan desempeñado ninguna función apreciable en la determinación de la USITC.[241]

256. Por último, las importaciones procedentes del Canadá fueron insignificantes durante el período de 1996 a 1998, habiendo alcanzado un máximo del 0,3 de las importaciones totales en 1997. A ese nivel, las importaciones no representaron, ni hubieran podido representar, la amenaza de daño grave que determinó la USITC. Es más, la USITC manifestó esto en forma muy explícita:

> Constatamos que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá [....] no contribuyen de modo importante a la amenaza de daño grave. Las importaciones procedentes del Canadá representaron menos del 1 por ciento del total de importaciones de carne de cordero en cada uno de los años del período objeto de la investigación. A su nivel más elevado durante ese período objeto de investigación,

---

[238] Respuestas a las preguntas formuladas por el Japón relativas a la notificación de leyes y reglamentos presentada por Australia de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo, G/SG/W/141, párrafo 3 (12 de marzo de 1996). Se adjunta como Prueba documental 18 de los Estados Unidos.

[239] Replies to Questions Posed by Canada, the European Community, Korea and The United States to New Zealand Concerning the Latter's Notification of Laws and Regulations under Article 12.6 of the Agreement, G/SG/W/175, párrafo 4 (5 de junio de 1996) (en que se manifiesta que el ANZCERTA no permite que ni Australia ni Nueva Zelandia adopten medidas de salvaguardia contra sus mutuas importaciones). Se adjunta como Prueba documental 19 de los Estados Unidos.

[240] Véase la Prueba documental 17 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos importaron carne de cordero de México en un solo año de los abarcados por la investigación, el de 1995. La parte de las importaciones de México en el mercado de importación fue en ese año inferior al 1 por ciento. Informe de la USITC, párrafos I-27 y II-18 n.73.

[241] Es más, la USITC constató específicamente que la carne de cordero procedente de México no había representado ninguna contribución importante a la amenaza de daño grave. Informe de la USITC, párrafo I-27.

> que fue el de 209.000 libras en 1997, las importaciones procedentes del Canadá representaron tan sólo el 0,3 por ciento del total de las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos.[242]

257. Australia y Nueva Zelandia se equivocan, pues, simplemente, en su alegación de que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá figuraron en la determinación de amenaza de daño grave a que llegó la USITC. Por consiguiente, no pueden Nueva Zelandia y Australia fundamentar su argumento en contra de la exclusión del contingente arancelario de las importaciones de carne de cordero canadiense en que la USITC haya basado su determinación, en todo o en parte, en esas importaciones. No lo hizo así.[243]

258. En resumen, los Estados Unidos tenían plena justificación, en virtud de la nota de pie de página 1 y del artículo XXIV del *GATT de 1994*, para excluir de su medida de salvaguardia las importaciones de cordero procedentes del Canadá, México e Israel.

9. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes de los artículos 8 y 12

a) Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes del artículo 8

259. Australia, sin que Nueva Zelandia se le sume a este respecto, alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que, según dice, no ofreció a Australia concesiones comerciales sustancialmente equivalentes a las retiradas por su medida de salvaguardia. Ese argumento de Australia se basa en una mala interpretación del artículo 8, y debe ser desestimada.

260. El artículo 8 estipula lo siguiente:

> 1. 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[244], 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.
>
> 2. Si en las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 no se llega a un acuerdo en un plazo de 30 días, los Miembros exportadores afectados podrán, a más tardar 90 días después de que se haya puesto en aplicación la medida, suspender, al expirar un plazo de 30 días contado a partir de la fecha en que el Consejo del Comercio de Mercancías haya recibido aviso por escrito de tal suspensión, la aplicación, al comercio del Miembro que aplique la medida de salvaguardia, de concesiones u otras obligaciones sustancialmente

[242] Informe de la USITC, párrafo I-27.

[243] Basta esto para distinguir este asunto de la situación planteada en *Argentina - Calzado*. En aquel asunto las importaciones procedentes de países del MERCOSUR habían constituido entre el 21 y el 55 por ciento del total de las importaciones durante los años objeto de examen. Argentina había incluido esas importaciones en sus análisis del daño y de la causalidad, pero las había excluido de su salvaguardia relativa al calzado. Véase *Argentina - Calzado*, nota 474 y texto que la acompaña.

[244] El párrafo 3 del artículo 12 dispone que "el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas […] con el fin de, entre otras cosas, […] llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8".

equivalentes resultantes del GATT de 1994, cuya suspensión no desapruebe el Consejo del Comercio de Mercancías.

3. No se ejercerá el derecho de suspensión a que se hace referencia en el párrafo 2 durante los tres primeros años de vigencia de una medida de salvaguardia, a condición de que la medida de salvaguardia haya sido adoptada como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones y de que tal medida se conforme a las disposiciones del presente Acuerdo.

261. Entendido en conjunción con el párrafo 3 del artículo 12, el párrafo 1 del artículo 8 prescribe que el Miembro inicie consultas antes de aplicar una medida de salvaguardia. No impone obligación alguna de ofrecer o hacer concesiones comerciales como condición para aplicar tal medida. Abonan esa interpretación los textos de los artículos 8 y 12, así como también el objetivo y la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias.

262. El párrafo 1 del artículo 8 dispone que todo Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel equivalente de concesiones y otras obligaciones [...]". El párrafo 3 del artículo 12 dispone que el Miembro dará oportunidades para que se celebren consultas previas con el fin, entre otras cosas, de "llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8". Así pues, la única obligación que el párrafo 1 del artículo 8 impone al Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia es la de dar oportunidad para que se celebren consultas previas. Los Estados Unidos cumplieron esa obligación.

263. La interpretación que hace Australia del párrafo 1 del artículo 8 desplaza indebidamente esa disposición del lugar que le corresponde en el conjunto del artículo 8. Señalamos una vez más que el párrafo 1 del artículo 8 dispone que todo Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones [...]". En el párrafo 2 del artículo 8 se hace luego referencia a las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, y se dice que los Miembros exportadores afectados por la medida de salvaguardia podrán suspender las concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994 si en las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 no se llega a un acuerdo en un plazo de 30 días. Por último, en el párrafo 3 del artículo 8 se dispone que el derecho de suspensión a que se hace referencia en el párrafo 2 "no se ejercerá [...] durante los tres primeros años" de la medida de salvaguardia, siempre que se hayan cumplido las condiciones prescritas.

264. Está claro, por consiguiente, que el párrafo 1 del artículo 8 crea una obligación de celebrar consultas. El párrafo 2 del artículo 8 crea un derecho de retorsión si no se llega a un acuerdo en esas consultas. Sin embargo, el párrafo 3 del artículo 8 suspende ese derecho de retorsión durante los tres primeros años de vigencia de la medida de salvaguardia, a condición de que cumplan las condiciones prescritas. Los Estados Unidos afirman, con todo respeto, que han cumplido cabalmente sus obligaciones en el marco del artículo 8.

265. Uno de los objetivos y finalidades expresos del Acuerdo sobre Salvaguardias apoya esta interpretación del artículo 8. En el preámbulo del Acuerdo se reconoce la necesidad de "restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a ese control". Concretamente, los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias se propusieron eliminar las denominadas medidas de zona gris. Para asegurar el logro de ese objetivo, permitieron que los Miembros impongan medidas de salvaguardia durante un período limitado sin temor a "tener que pagar" por esa acción. Impusieron, al mismo tiempo, disciplinas en cuanto a acuerdos de limitación voluntaria y otras medidas de zona gris. Ese propósito de quienes articularon el Acuerdo se encuentra

reflejado en la inclusión en el mismo del párrafo 3 del artículo 8 y la del artículo 11, ninguno de los cuales tiene contrapartida en el artículo XIX.

266. El que Australia alegue ahora que un Miembro debe ofrecer concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes para que se apliquen medidas de salvaguardia durante los tres años mencionados en el párrafo 3 del artículo 8 perjudica al objetivo de establecer el control multilateral, puesto que incitaría a los Miembros a encontrar, fuera del Acuerdo sobre Salvaguardias, métodos para proteger a sus ramas de producción nacional dañadas. Tal resultado sería lesivo de una finalidad clave del Acuerdo.

267. Los Estados Unidos sostienen, por lo tanto, con todo respeto, que han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Los Estados Unidos cumplieron las prescripciones del artículo 12 en cuanto a notificaciones

268. Australia alega también (y, una vez más, Nueva Zelandia no se suma a esta alegación) que los Estados Unidos no han observado lo prescrito en cuanto a notificaciones en los párrafos 2, 3 y 6 del artículo 12. Esa alegación carece de fundamento.

i) Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias "toda la información pertinente", de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 12

269. Al tiempo que reconoce que ello "no se requiere expresamente" en el Acuerdo sobre Salvaguardias, Australia afirma, sin embargo, que los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 2 del artículo 12, a presentar al Comité de Salvaguardias una justificación por escrito de su medida relativa a la carne de cordero.[245]

270. El texto del párrafo 2 del artículo 12, en su parte pertinente, dice así:

> 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 […].

271. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación llegó a la conclusión (en el párrafo 109) de que, para cumplir los requisitos del párrafo 1 del artículo 12, las notificaciones de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12, debían, como mínimo, referirse a todos los elementos que se enumeran específicamente en el párrafo 2 del artículo 12, así como a los factores del daño que se enumeran en el párrafo 2 del artículo 4. En las notificaciones de los Estados Unidos se facilitó toda esa información, con inclusión de una descripción precisa de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva.[246] Por lo tanto, los Estados Unidos han cumplido con creces las

[245] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 247.

[246] G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/11/USA/3 (distribuidos el 12 de julio de 1999). Se adjuntan como Prueba documental 6 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos hicieron una notificación complementaria en la que pusieron en conocimiento del Comité de Salvaguardias que la medida se haría efectiva con respecto a los productos *exportados* a partir del 22 de julio de 1999, inclusive. Véase G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1. Se adjuntan como Prueba documental 7 de los Estados Unidos.

prescripciones mínimas de notificación estipuladas en el párrafo 2 del artículo 12. Australia no ha alegado que así no fuese.

272. Intenta Australia, en cambio, interpretar el párrafo 2 del artículo 12 en el sentido de que contiene la prescripción de que se presente una justificación por escrito de la medida aplicada por los Estados Unidos. En apoyo de esa afirmación alega Australia tan sólo que la información acerca del fundamento de la medida aplicada por los Estados Unidos sería "sumamente pertinente".[247] Esa escueta conclusión no llega a constituir un argumento jurídico y, por consiguiente, no puede servir de base a una constatación de que los Estados Unidos no hayan cumplido las obligaciones que les impone el párrafo 2 del artículo 12.

273. En cualquier caso, y como se ha expuesto en la presente comunicación, el Órgano de Apelación examinó y desestimó, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, la idea de que los Miembros estén sujetos a la obligación general de justificar sus medidas de salvaguardia. Cerrada esa puerta, Australia ha seguido otros dos caminos para imponer una prescripción de justificación: en primer lugar el párrafo 1 del artículo 3, y, en segundo lugar, el párrafo 2 del artículo 12.

274. La alegación de Australia en virtud del párrafo 2 del artículo 12 no puede prosperar, por la misma razón que no puede prosperar la formulada en virtud del párrafo 1 del artículo 3. El artículo XIX, aplicado de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, permite que los Miembros se aparten hasta cierto punto de sus obligaciones y concesiones en el marco del GATT si, tras una investigación basada en las estrictas normas sustantivas y procesales que se fijan en los artículos 3 y 4, hacen una determinación afirmativa de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo. Tal determinación *es* la justificación de la aplicación de la medida de salvaguardia. No se requiere, ni en virtud del párrafo 1 del artículo 3 ni del párrafo 2 del artículo 12, ninguna otra justificación.

275. Como se hizo notar anteriormente en relación con el párrafo 1 del artículo 3, toda exigencia que tratase de desvelar las razones por las que un Miembro habría decidido entre varias medidas posibles, o entre aplicar o no aplicar una medida de salvaguardia, sería una intromisión en el proceso de deliberación del Miembro, y en sus comunicaciones con otros Miembros. Por otra parte, en cuanto que Australia está tratando de obligar a los Estados Unidos a explicar por qué es compatible con el párrafo 1 del artículo 5 la medida que eligió, ya se ha pronunciado el Órgano de Apelación.

276. Australia afirma luego que los Estados Unidos debían haber facilitado información al Comité acerca de la "evolución imprevista de las circunstancias", que, a juicio de Australia, era "información pertinente". La alegación de Australia a este respecto es, una vez más, una mera conclusión jurídica sin argumentación jurídica suficiente para demostrar la validez de su aseveración, ni mucho menos para acreditar *prima facie* la existencia de una infracción.

277. En realidad, nada hay en el párrafo 2 del artículo 12 que obligue a los Estados Unidos a hacer una notificación específica acerca de la "evolución imprevista de las circunstancias". Inferir tal obligación iría en contra de lo enjuiciado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* al manifestar, con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias que "aunque no consideramos que establezca condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia [...] estimamos que describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho".[248] La evolución imprevista de las circunstancias no cuenta, pues, con probabilidades de ser prueba del "daño grave", por ejemplo, que es una de las condiciones

[247] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 247.

[248] Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia y, por lo tanto, está sujeta a notificación con arreglo al párrafo 2 del artículo 12.

278. El párrafo 2 del artículo 12 no prescribe que haya que dar cuenta de todos los hechos pertinentes que la autoridad competente tuvo en cuenta en su investigación. Aun si lo hiciera, los Estados Unidos habrían cumplido cabalmente el párrafo 2 del artículo 12 a ese respecto, puesto que hicieron llegar al Comité el informe de la USITC sobre su investigación acerca del cordero. Según se explica plenamente en los párrafos 47 al 60 de la presente comunicación, el informe de la USITC demuestra con amplitud la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".

ii) Los Estados Unidos celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12

279. Australia argumenta que los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12, puesto que, si bien iniciaron consultas con Australia como exige ese artículo, no las llevaron a cabo "de buena fe" con miras al logro de los objetivos del párrafo 1 del artículo 8.[249] El párrafo 1 del artículo 8 estipula que todo Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "procurará [...] mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994".

280. Australia *no* alega que los Estados Unidos no celebraran las consultas especificadas en el párrafo 3 del artículo 12, ni que entre los asuntos abarcados por esas consultas no figurasen los que se especifican en el citado artículo. Formula, en cambio, Australia la nueva alegación de que los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 porque se refirieron, en el curso de las negociaciones, a que el párrafo 3 del artículo 8 prohíbe que un Miembro suspenda las concesiones sustancialmente equivalentes durante los tres primeros años de vigencia de una medida. Esa objeción no puede servir de base para una infracción del párrafo 3 del artículo 12.

281. El párrafo 3 del artículo 12 prescribe que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia dé "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" con los Miembros que tengan un interés sustancial en el producto de que se trate. Australia no niega que los Estados Unidos no sólo dieron esa oportunidad sino que iniciaron las consultas con Australia. Por lo tanto, los Estados Unidos cumplieron en todo la obligación impuesta en el párrafo 3 del artículo 12. Los Estados Unidos rechazan de plano la afirmación de Australia de que invocar el párrafo 3 del artículo 8 reveló ausencia de buena fe. Es difícil creer que sea una demostración de mala fe el que un Miembro, en el curso de las consultas que se celebren en virtud del párrafo 3 del artículo 12, haga referencia a los derechos y obligaciones que se estipulan en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Toda conclusión en sentido contrario limitaría indebidamente la capacidad de un Miembro para exponer plenamente sus intereses y abordar las pertinentes cuestiones de hecho y de derecho en el curso de las consultas.

iii) Los Estados Unidos notificaron debidamente sus "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos", de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12

282. La última objeción de Australia en virtud del artículo 12 es la de que los Estados Unidos no habrían observado la prescripción del párrafo 6 en cuanto a notificar al Comité de Salvaguardias sus "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos en materia de medidas de salvaguardia".[250] Australia apoya esa afirmación en que, según sostiene, las autoridades de los Estados Unidos deliberaron durante más de tres meses antes de decidir que se aplicase una medida de salvaguardia, y

[249] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 253. Invoca Australia, en especial, lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8.

[250] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 250-257.

esa medida, a juicio de Australia, fue más restrictiva que la recomendada por la USITC.[251] Australia llega así a la conclusión de que los Estados Unidos deben haber llevado a cabo "nuevas investigaciones intensivas" pero no notificaron esas actuaciones como estipula el párrafo 6 del artículo 12.[252]

283. Como se deja demostrado *supra*, nada hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias que obligue a los Estados Unidos a adoptar la recomendación de la mayoría relativa de la USITC. Es más, nada hay en el Acuerdo que obligue a los Estados Unidos a elaborar y publicar recomendaciones como las que la legislación estadounidense exige de la USITC, ni mucho menos a adoptarlas. A diferencia de lo que ocurre con su investigación sobre el daño, el proceso de decisión del Miembro acerca de la medida correctiva no está sujeto a disciplina alguna en virtud del artículo XIX ni del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, la alegación de Australia de que los Estados Unidos llevaron a cabo un nuevo examen o "investigación" en el curso de la adopción de su decisión acerca de la medida adecuada, aun si fuese cierta, no serviría de fundamento para objeción alguna en este foro.

284. Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias sus leyes y reglamentos en materia de medidas de salvaguardia.[253] En la notificación de los Estados Unidos se especifican las pertinentes disposiciones de la legislación estadounidense sobre salvaguardias, y en especial las siguientes:

Artículo 203 Medidas que tomará el Presidente una vez determinada la existencia de daño causado por las importaciones

> 1) A) Una vez recibido el informe previsto en el artículo 202 f) con la constatación positiva de daño grave o de amenaza de daño grave a una rama de producción nacional, el Presidente, en la medida de sus facultades, adoptará todas las medidas adecuadas y factibles que, a su juicio, favorezcan las iniciativas de la rama de producción nacional afectada para realizar un ajuste positivo ante la competencia de las importaciones, y generen mayores beneficios económicos y sociales que costos.
>
> B) Con sujeción al párrafo e) 1), las medidas adoptadas por el Presidente con arreglo al inciso A) tendrán el alcance y la duración que considere adecuados y factibles con arreglo a dicho inciso.[254]

En la notificación se enumeran también los diversos factores que el Presidente habrá de tener en cuenta para hacer su determinación y decidir la medida que procedería adoptar.

285. Una vez concluida la investigación de la USITC, el Presidente recibió un informe de la USITC en el que constaba una constatación afirmativa de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero. De conformidad con las disposiciones legislativas notificadas al Comité, el Presidente hizo su determinación y tomó medidas en respuesta al citado informe. La alegación de Australia de que los Estados Unidos no notificaron el procedimiento pertinente al Comité de Salvaguardias es errónea, como se ha demostrado.

---

[251] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 257.

[252] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 257.

[253] Véase G/SG/N/1/USA (6 de abril de 1995).

[254] *Ibid*., párrafo 13, con cita del párrafo 1 a) del artículo 203 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado.

10. La medida de los Estados Unidos no es incompatible con el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias

286. Australia alega (en los párrafos 266-270), una vez más por sí sola, que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos está en contravención del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que, según dice, no es una "medida de urgencia". El argumento de Australia parece basarse en que si hubiese habido una verdadera urgencia, los Estados Unidos hubiesen impuesto una medida de salvaguardia antes de los seis meses que transcurrieron desde que fue presentada la solicitud.

287. El párrafo 11 a) del artículo 11 dice así:

> Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo.

288. El argumento de Australia se fundamenta en el supuesto erróneo de que el párrafo 1 a) del artículo 11 establece una obligación independiente en virtud de la cual el Miembro tiene que demostrar que existe una "urgencia" antes de tomar una medida con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. Como indica su epígrafe, el artículo 11 trata de la "prohibición y eliminación de determinadas medidas". La finalidad del artículo 11 es la de imponer disciplina a ciertas medidas "de zona gris", y no la de establecer más condiciones para la imposición de medidas de salvaguardia que las previstas en el artículo XIX y en el párrafo 2 del artículo 2.

289. Australia incurre sencillamente en una mala interpretación de la expresión del párrafo 1 a) del artículo 11 que dice "medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994". Esa expresión no es más que una reiteración, palabra por palabra, del epígrafe del artículo XIX. No hace, como tal, otra cosa sino invocar el referido artículo. No crea, por lo tanto, una prescripción independiente de las que ya figuraban en el artículo XIX, aplicado mediante el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos, como lo han demostrado ya, cumplieron plenamente sus obligaciones en virtud del artículo XIX y del GATT de 1994. Carece, pues, de validez la invocación del artículo 11 por Australia.

11. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones en virtud del artículo II del GATT de 1994

290. Por último, Australia y Nueva Zelandia alegan que, a su juicio, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias e incurrieron, por lo tanto, en infracción del artículo II del GATT de 1994. Por todas las razones que se dejan expuestas, carece de base la premisa de esa alegación.

291. Tras haber cumplido en todo las prescripciones del artículo XIX aplicadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían pleno derecho a adoptar la medida de salvaguardia que adoptaron. En cuanto que el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias contemplan específicamente la aplicación de medidas de salvaguardia, no se puede sostener que los Estados Unidos hayan actuado de forma incompatible con el artículo II del GATT de 1994.

VI. CONCLUSIÓN

292. Por las razones que anteceden, los Estados Unidos sostienen, con todo respeto, que la medida de salvaguardia que adoptaron por lo que respecta a las importaciones de carne de cordero cumple las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no está en contravención del artículo II del GATT de 1994. Las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia en otro sentido carecen de validez y deben ser desestimadas por el Grupo Especial.

ANEXO 3-3

DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
SOBRE LAS CUESTIONES PRELIMINARES

(25 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, quisiera agradecer al Grupo Especial por esta oportunidad de presentar nuestros puntos de vista sobre las cuestiones preliminares en las presentes actuaciones. En primer lugar abordaremos la cuestión de si las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia son adecuadas. En segundo lugar nos referiremos a la exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial. Luego trataremos la cuestión de la información comercial confidencial y en particular, el argumento de Australia de que los Estados Unidos deben proporcionar la información que la administración y el Presidente de los Estados Unidos tuvieron presentes al decidir si se debía aplicar la medida estadounidense.

Insuficiencia de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial

2. Tratando en primer lugar de si las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Nueva Zelandia y Australia son adecuadas, señalemos que, en la presente diferencia, el Grupo Especial tiene una ventaja relativamente poco frecuente puesto que el Órgano de Apelación se ha referido directamente a esta cuestión. En el informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* las disposiciones analizadas por el Órgano de Apelación son exactamente las mismas disposiciones a que se refiere esta cuestión –los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. En ese caso el Órgano de Apelación dejó en claro que la simple enumeración de los artículos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no era suficiente para cumplir con la obligación asumida con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Si bien el informe del Órgano de Apelación en esta diferencia no tiene legalmente carácter obligatorio en ninguna otra diferencia, no hay ninguna razón por la cual el Órgano de Apelación adoptaría un enfoque distinto si tuviera que volver a tratar la misma cuestión.

3. En los argumentos que Australia y Nueva Zelandia adujeron en sus cartas de 17 de mayo al Grupo Especial se confunden las funciones de consulta y las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Nueva Zelandia y Australia insisten en que los Estados Unidos debieron conocer a qué reclamaciones se referían las solicitudes de establecimiento de un grupo especial puesto que habían hecho referencia a esas cuestiones durante las consultas celebradas con arreglo al artículo 4 del ESD. En esos argumentos no se tiene presente la prescripción del párrafo 5 del artículo 4 según la cual las partes en las consultas "deberán tratar de llegar a una solución satisfactoria de la cuestión".

4. Australia y Nueva Zelandia parecen sugerir que las consultas sirven para que los Miembros sean informados de las reclamaciones que los demás Miembros que participan en las consultas podrán plantear más adelante ante un grupo especial. Pero las consultas no tienen por objeto la presentación de alegaciones de derecho. Más bien, están destinadas a facilitar los esfuerzos por lograr una solución mutuamente satisfactoria de la diferencia. Si se aceptara el punto de vista de Australia y de Nueva Zelandia de que las consultas permiten informar a los Miembros de las alegaciones sobre cuestiones de derecho que se presentarán en ulteriores procedimientos jurídicos, este Grupo Especial (y los futuros grupos especiales) tendrían que tomar una decisión sobre los hechos expuestos en un intercambio verbal durante consultas de las cuales no se han levantado actas imparciales y a las que no han asistido observadores neutrales. Existen buenas razones por las cuales las consultas deben ser orales -el deseo de facilitar la solución de las diferencias mediante negociaciones y acuerdos, que es en muchos casos el resultado más deseable.

5. Si los grupos especiales limitaran a los Miembros a las reclamaciones presentadas durante las consultas, las consultas resultarían innecesariamente rígidas y formales, irían en contra del objetivo de lograr un acuerdo negociado y se reducirían las posibilidades de precisar las diversas cuestiones que podrán presentarse eventualmente a un grupo especial en caso de que no se llegue a un acuerdo. Más aún, por más información que se haya presentado durante dichas consultas, no se habrá comunicado esa información a otros Miembros que pueden desear participar en tanto que terceros. En suma, pedimos que el Grupo Especial rechace las afirmaciones de los reclamantes en el sentido de que podían informar acerca de su reclamación durante las consultas y, en consecuencia, no cumplir con la prescripción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD en el sentido de que deben hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

6. El párrafo 2 del artículo 6 tiene por objeto evitar la clase de perjuicio que han sufrido los Estados Unidos en este caso al tener que responder a 156 páginas de argumentos en un plazo de 26 días, al no haberse presentado en la solicitud de establecimiento de un grupo especial el fundamento jurídico de las reclamaciones formuladas. La medida de salvaguardia de los Estados Unidos se anunció el 9 de julio de 1999, con lo cual Australia y Nueva Zelandia han tenido nueve meses para preparar sus primeras comunicaciones escritas. Por el contrario, los Estados Unidos no sabían con ninguna seguridad hasta tres semanas antes de la fecha en que debían presentar su Primera comunicación cuáles eran las reclamaciones que pensaban formular Australia y Nueva Zelandia.

7. Tanto Australia como Nueva Zelandia han presentado diversas alegaciones de derecho durante las consultas sobre la carne de cordero. En las actuaciones de este Grupo Especial no han insistido en algunas reclamaciones hechas durante las consultas y, al mismo tiempo, han formulado durante estas actuaciones nuevas reclamaciones que no habían presentado en las consultas. Australia admite, por ejemplo, que no planteó en las consultas su reclamación de que los Estados Unidos no cumplieron con lo dispuesto en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. *Véase* el párrafo 30 de la carta de Australia de fecha 17 de mayo. En consecuencia, los Estados Unidos no podían saber cuáles eran los argumentos que habían sido planteados durante las consultas y que se presentarían en estas actuaciones, ni en qué forma.

8. El intento de Australia y de Nueva Zelandia de hacer recaer en los Estados Unidos la consecuencia de su omisión no es aceptable. Al afirmar que los Estados Unidos debieran haber sabido de qué reclamaciones se trataba, Australia y Nueva Zelandia admiten que en el momento de celebrarse las consultas -o poco después- sabían cuáles eran las obligaciones que, según afirmarían después, no habían cumplido los Estados Unidos. Hubieran podido, pero al parecer prefirieron no hacerlo, determinar esas obligaciones en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, conforme lo requiere el párrafo 2 del artículo 6. Si lo hubieran hecho, los Estados Unidos habrían estado en una posición más justa para preparar su defensa en el breve plazo prescrito en el ESD.

9. Por último, contrariamente a las afirmaciones de los reclamantes, los Estados Unidos no se han demorado excesivamente para hacer valer sus derechos de impugnar la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Australia y Nueva Zelandia adujeron en primer lugar que los Estados Unidos debían haber impugnado esas solicitudes cuando se solicitó el establecimiento de un grupo especial en octubre de 1999, o bien en las reuniones del OSD celebradas en noviembre de 1999. En estos argumentos no se tiene en cuenta el hecho de que el Órgano de Apelación sólo publicó su decisión en el caso *Corea - Productos lácteos* en diciembre de 1999.

10. También afirman los reclamantes que los Estados Unidos podían haberse opuesto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial en la reunión de organización celebrada el 28 de marzo de 2000. Esa reunión tenía por objeto, en parte, determinar si las partes podían solicitar resoluciones preliminares. En sus procedimientos de trabajo, el Grupo Especial decidió que las solicitudes de resoluciones preliminares debían presentarse a más tardar en la Primera comunicación

escrita de las partes. Los Estados Unidos no sabían (y no podían saber) lo deficientes que eran las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, y la medida en que los Estados Unidos habían sido perjudicados, hasta que Australia y Nueva Zelandia presentaron sus primeras comunicaciones escritas. Los Estados Unidos impugnaron el carácter adecuado de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial tan pronto como fue posible después de su presentación y aun antes de presentar su Primera comunicación escrita.

11. Por último, los Estados Unidos observan que los reclamantes fundan gran parte de su argumento en estas declaraciones del Órgano de Apelación en el caso de *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*. Este argumento es enteramente inválido, puesto que el caso de las empresas de ventas en el extranjero se refería al carácter adecuado de una solicitud de *consultas* y no a una solicitud de establecimiento de un grupo especial. Es evidente que una solicitud de consultas entraña cuestiones distintas en cuanto al calendario así como oportunidades distintas para plantear objeciones. Las circunstancias son enteramente diferentes.

12. Por último, la base del argumento de los reclamantes es que, una vez que se presentó la solicitud de un grupo especial, la carga de subsanar cualesquiera defectos de la solicitud pasaba al *Miembro demandado*. No hay nada en el párrafo 2 del artículo 6 ni en ninguna otra parte del ESD que transfiera la carga al Miembro demandado; la carga corresponde en todo momento al Miembro reclamante.

13. En consecuencia los Estados Unidos solicitan respetuosamente que el Grupo Especial desestime enteramente este procedimiento o, de no ser así, que excluya las reclamaciones que no se expusieron de manera adecuada en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes.

Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

14. Quisiera ahora referirme brevemente a nuestra solicitud de que el Grupo Especial decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y por consiguiente es ajena al ámbito de la presente diferencia. Tanto Australia como Nueva Zelandia admiten que no solicitan una constatación en el sentido de que la legislación de los Estados Unidos no es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Nueva Zelandia alega, sin embargo, que *sí* impugna la aplicación por parte de la USITC del criterio de "causa sustancial". Esto significa, en realidad, impugnar la propia legislación. Nueva Zelandia tiene libertad para alegar, como en efecto lo hace, que en el informe de la USITC no se establece apropiadamente la existencia de una relación de causalidad como se requiere en el artículo 4. Pero no puede impugnar la aplicación de una norma jurídica de los Estados Unidos si no ha hecho referencia en su solicitud de establecimiento de un grupo especial a la legislación estadounidense.

15. En efecto, como señalaron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita (párrafo 110), la USITC estimó que otros factores que no fueran un aumento de las importaciones, no desempeñaran una función importante en causar la amenaza de daño grave. Como este es el caso, la impugnación de Nueva Zelandia sólo se refiere al hecho de que la USITC expuso sus conclusiones en las condiciones prescritas en la legislación de los Estados Unidos. En esta impugnación se pide al Grupo Especial que se pronuncie sobre la validez de la legislación de los Estados Unidos cualquiera sea el contenido de las constataciones. Puesto que Nueva Zelandia parece convenir en que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no se refiere a esa impugnación, el Grupo Especial debe considerar que este aspecto de la comunicación de Nueva Zelandia no está comprendido en su mandato.

16. En consecuencia, instamos al Grupo Especial a que decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y por lo tanto es ajena al ámbito de la presente diferencia.

Solicitud de presentar información

17. Ahora me referiré brevemente a la solicitud formulada por Australia en su Primera comunicación escrita (párrafos 15 a 18) en el sentido de que el Grupo Especial formule una resolución preliminar en la cual solicite a los Estados Unidos que presente toda la información comercial confidencial reunida por la USITC en su investigación sobre la carne de cordero, así como la información que han tenido en cuenta la Administración y el Presidente de los Estados Unidos para decidir si debe aplicarse la medida de los Estados Unidos. No se trata en realidad de una solicitud de resolución preliminar, pues no hay nada sobre lo cual dictar la resolución. No se pide al Grupo Especial que formule una constatación, sino simplemente que haga uso de su autoridad para solicitar información. El Grupo Especial tiene capacidad para solicitar información en cualquier momento de las actuaciones.

18. Los Estados Unidos explicaron en su carta de 5 de mayo por qué la divulgación de la información comercial confidencial reunida por la USITC es una cuestión compleja y propusieron un procedimiento adecuado que sería la mejor manera de ayudar a la autoridad de los Estados Unidos a que lograra el consentimiento para que se comunicara al Grupo Especial la información confidencial que éste pueda solicitar. Los Estados Unidos reconocen, como lo indicó el Órgano de Apelación en el caso *Canadá - Aeronaves*, que conforme al párrafo 1 del artículo 13 del ESD, cada grupo especial tiene derecho a recabar información de cualquier entidad que estime conveniente, y si los Estados Unidos están plenamente dispuestos a prestar ayuda al Grupo Especial si éste la solicita. Sin embargo, las solicitudes de alcance general presentadas por los reclamantes para obtener toda la información de que dispone la USITC no justifican que el Grupo Especial trate de obtener la información comercial confidencial presentada a la USITC, y esas solicitudes no se han redactado razonablemente para permitir que las autoridades de los Estados Unidos obtengan el consentimiento necesario a fin de comunicar dicha información al Grupo Especial.

19. En el párrafo 2 del artículo 3 del ESD se reconoce el principio fundamental de que el ESD "sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados" y que "las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados". En consecuencia, la facultad del Grupo Especial de obtener información, prevista en el párrafo 1 del artículo 13 del ESD, llega a su límite cuando el hecho de proporcionar la información solicitada haría que un Miembro violase sus obligaciones con arreglo a otro de los acuerdos abarcados.

20. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias rige el trato de la información confidencial obtenida por las autoridades competentes en el curso de su investigación. En el párrafo 2 del artículo 3 se dice que la información confidencial sometida a las autoridades competentes "no será revelada sin autorización de la parte que la haya presentado". Esta disposición no contiene excepción alguna en cuanto a la divulgación de la información confidencial durante las actuaciones de los grupos especiales.

21. En consecuencia, para que los Estados Unidos puedan prestar ayuda al Grupo Especial en obtener acceso a la información confidencial sometida a su autoridad, deben contar con el consentimiento de quien la haya presentado. En esta investigación la USITC recibió información de personas o entidades que habían recibido unos 100 cuestionarios. La solicitud indiscriminada presentada, tanto por Australia como por Nueva Zelandia, en el sentido de que comunique toda la

información confidencial recibida por la autoridad competente asegura que resultará prácticamente imposible obtener la autorización de las muchas y diversas empresas participantes.

22. Más aún, ninguno de los reclamantes ha explicado en qué forma la información que tratan de obtener sería pertinente para el examen por el Grupo Especial de las cuestiones que han planteado, ni mucho menos por qué sería indispensable que el Grupo Especial hiciera una evaluación objetiva de los hechos del presente caso. Esta omisión hace que sea difícil para los Estados Unidos explicar a quiénes han presentado información por qué deben aceptar una nueva divulgación de esa información comercial confidencial y precisar cuál es la información concreta que se requiere. Lo que debe decidir el Grupo Especial es si en la determinación de la USTIC se exponen con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y al párrafo 2 c) del artículo 4, conclusiones razonadas sobre las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes y se ofrece una explicación detallada que indique la pertinencia de los factores examinados. Los reclamantes no han indicado ninguna razón por la cual esta cuestión no pueda decidirse sin recurrir a la información comercial confidencial. Más aún, en el párrafo 2 c) del artículo 4 se prescribe expresamente que en el informe publicado se omitirá la información comercial confidencial, puesto que se requiere que el informe se publique de conformidad con las disposiciones del artículo 3 y en el párrafo 2 del artículo 3 se prohíbe revelar la información sin autorización. Como dijo el Grupo Especial en el caso *Argentina - Calzado*, párrafo 8.126, no corresponde al Grupo Especial realizar su propia evaluación de las pruebas subyacentes contenidas en la totalidad del expediente ante las autoridades competentes, pues estaría emprendiendo efectivamente un examen *de novo*.

23. Por último los Estados Unidos explicaron en la carta con que dirigieron su Primera comunicación escrita que la solicitud de Australia para obtener "toda la información" que la Administración y el Presidente tuvieron en cuenta al decidir si se aplicaba la medida de los Estados Unidos carece de fundamento jurídico. Toda exigencia en que se revelen las razones por las cuales un Miembro decidió entre medidas alternativas, o entre aplicar una medida y no aplicarla, sería ingerirse indebidamente en el proceso deliberativo del Miembro en cuanto a la aplicación de las medidas de salvaguardia. No existe en el Acuerdo sobre Salvaguardias base alguna para dicha exigencia. La solicitud de Australia debe rechazarse.

24. Con esto termina nuestra exposición. Mucho agradeceríamos recibir cualquier comentario que usted desee hacer.

ANEXO 3-4

PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

(25 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo dar las gracias al Grupo Especial por esta oportunidad de formular observaciones sobre determinadas cuestiones planteadas por Australia y Nueva Zelandia en sus primeras comunicaciones escritas. No tenemos el propósito de presentar hoy una declaración extensa; disponen ustedes de nuestra comunicación escrita, y no repetiremos todas las observaciones que allí hemos formulado. Nos complacerá recibir toda pregunta que puedan ustedes tener una vez concluida nuestra declaración.

2. En primer lugar, formularé algunas observaciones generales sobre la importancia de este procedimiento. El Sr. Gearhart, de la USITC, la autoridad competente de los Estados Unidos, se referirá después brevemente a las cuestiones planteadas por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la determinación de la existencia de daño formulada por la USITC, su determinación de la rama de producción nacional y su demostración de la evolución imprevista de las circunstancias. Posteriormente me referiré a las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia acerca de la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos, así como a determinadas reclamaciones procesales que también han formulado. En aras de la brevedad, nos referiremos conjuntamente a Australia y Nueva Zelandia como los "reclamantes".

3. Señor Presidente, este procedimiento plantea directamente la cuestión de si los Miembros de la Organización Mundial del Comercio pueden procurar una reparación significativa y temporal para las ramas de producción que sufren un daño grave o una amenaza de daño grave, debido a un incremento súbito de las importaciones de productos sujetos a concesiones arancelarias otorgadas por esos Miembros. El artículo XIX, o sea la denominada disposición relativa a las "salvaguardias", ha sido un componente fundamental de las normas comerciales multilaterales durante más de 50 años. El artículo XIX fue detallado y fortalecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, negociado durante la Ronda Uruguay, pero su finalidad fundamental no ha variado. Desde el comienzo, el artículo XIX ha sido un componente esencial del GATT porque ha permitido que las Partes Contratantes, sean países desarrollados o países en desarrollo -y ahora los Miembros de la OMC- otorguen concesiones arancelarias con la confianza de que pueden adoptar medidas temporales para ayudar a sus ramas de producción en el caso de que esas concesiones den lugar a un incremento súbito de las importaciones que dañen gravemente o amenacen dañar a sus ramas de producción nacional. El artículo XIX establece normas estrictas, por ejemplo que debe existir un "daño grave", en lugar de la norma menos estricta, relativa al "daño importante", que se aplica en los casos de medidas antidumping y derechos compensatorios. Pero si esas normas se cumplen, el artículo XIX establece explícitamente que el Miembro "podrá" adoptar medidas para prevenir o reparar el daño grave. Si esta posibilidad no existiera, o si se viera indebidamente limitada, los Miembros, en primer lugar, otorgarían menos concesiones y estarían más dispuestos a responder al daño causado por el aumento de las importaciones mediante la modificación permanente o el retiro de las concesiones con arreglo al artículo XXVIII del GATT, o bien mediante el recurso a medidas de "zona gris", tales como los acuerdos de limitación voluntaria.

4. La prohibición de las medidas de zona gris constituyó un logro decisivo del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Miembros estuvieron dispuestos a aceptar el incremento de disciplinas impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias con la expectativa de que si aplicaban las normas establecidas en ese Acuerdo, podrían ofrecer una reparación significativa, a corto plazo, a las ramas de producción nacional que sufren un daño grave o están amenazadas por un daño grave debido al aumento de las importaciones sujetas a sus concesiones arancelarias.

5. En este caso, los Estados Unidos han observado escrupulosamente las disciplinas impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias y han procurado paliar los efectos de las importaciones de forma moderada y a corto plazo, en una rama de producción - los productores estadounidenses de carne de cordero-, amenazada por el daño grave resultante de un aumento súbito de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia. De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC llevó a cabo una investigación minuciosa y transparente, abierta a la participación de todas las partes interesadas (con inclusión de los productores y los gobiernos de los países exportadores), celebró audiencias públicas y recopiló información detallada de los importadores, los productores, los consumidores y las fuentes de información de dominio público. Basándose en la información reunida, la USITC examinó cuidadosamente la situación de la rama de producción nacional de carne de cordero durante el período de cinco años más reciente y determinó que dicha rama de producción había experimentado una baja severa al final de ese período, concretamente en 1997 y los primeros nueve meses de 1998. El Sr. Gearhart describirá algunas de las constataciones detalladas de la existencia de daño llevadas a cabo por la USITC. La USITC concluyó que la situación de la rama de producción se había deteriorado hasta el punto de que era claramente inminente la existencia de un daño grave. A continuación, la USITC examinó cada uno de los factores a los que se podía atribuir la contracción de la rama de producción y constató que sólo uno de ellos, el incremento súbito de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia en ese período, desempeñaba una función importante.

6. Basándose en la determinación realizada por la USITC, los Estados Unidos estaban plenamente autorizados para aplicar medidas de salvaguardia temporales, tanto para asegurar que la rama de producción no se deteriorase en mayor medida al sufrir un daño grave, como para dar a la rama de producción nacional un "respiro" a corto plazo para adaptarse a la competencia de las importaciones. La medida de salvaguardia que los Estados Unidos seleccionaron es limitada en su escala y su duración. Consiste en un contingente arancelario trienal, adaptado para hacer frente a la amenaza de daño grave que la USITC había constatado, y estructurado con el objeto de facilitar el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones.

7. El contingente arancelario está específicamente concebido para incrementar los precios del mercado estadounidense y limitar el nivel de las importaciones, sólo lo suficiente para que la rama de producción nacional pueda obtener niveles mínimamente rentables durante el período de tres años. La medida destinada a paliar los efectos de las importaciones se reduce paulatinamente durante el segundo y el tercer años, permitiendo el incremento de las importaciones y de la competencia de las importaciones. Además, los Estados Unidos no impusieron a las importaciones la totalidad de la carga que suponen las medidas de reparación. Los Estados Unidos también destinaron una sustancial asistencia financiera y reglamentaria a la rama de producción estadounidense de carne de cordero a fin de ayudar a su recuperación.

8. Mientras examinaban la adopción de una medida de salvaguardia apropiada, los Estados Unidos oyeron reiteradamente las opiniones de Australia y de Nueva Zelandia y tomaron en cuenta esas opiniones en la medida de lo posible. Lo que es más importante, el contingente arancelario está estructurado con el objeto de asegurar que las importaciones de carne de cordero de los Estados Unidos puedan proseguir al máximo nivel que habían alcanzado antes de su punto culminante de 1998. Además, los Estados Unidos limitaron la aplicación del contingente arancelario a sólo tres años. En cambio, la USITC había recomendado la adopción de medidas destinadas a paliar los efectos de las importaciones de cuatro años de duración.

9. Los Estados Unidos hicieron lo posible también por otros medios para reducir al mínimo los efectos de la medida sobre los productores de Australia y Nueva Zelandia. Por ejemplo, a solicitud de los reclamantes, los Estados Unidos acordaron establecer asignaciones del contingente separadas para Nueva Zelandia y Australia y también convinieron en aplicar el contingente arancelario por medio de un sistema de permisos de exportación. También a petición de los reclamantes, los Estados Unidos

retrasaron la aplicación del contingente arancelario, autorizando la entrada en los Estados Unidos de aproximadamente 1,5 millones de libras adicionales de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia, sin quedar sujetas a la medida de salvaguardia. Mediante estas disposiciones, los Estados Unidos trataron de asegurar que la medida de salvaguardia limitara las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia en el grado mínimo compatible con la prevención del daño grave y la facilitación del reajuste de la rama de producción nacional.

10. En síntesis, los Estados Unidos se han ajustado fielmente a la letra y el espíritu del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias, tanto al llevar a cabo su investigación sobre la existencia de daño grave como al aplicar la medida de salvaguardia temporal. Por el contrario, en sus innumerables reclamaciones, Australia y Nueva Zelandia solicitan reiteradamente al Grupo Especial que interprete el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias de un modo tan limitado y retorcido que el recurso al artículo XIX resultaría en la práctica imposible de utilizar. Esto es injustificable. En el asunto *Camisas y blusas* (página 19), el Órgano de Apelación describió el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido como una parte fundamental de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC. El artículo XIX, que ha estado incluido en el GATT durante más de medio siglo, y el Acuerdo sobre Salvaguardias, no son partes menos fundamentales de los derechos y obligaciones de los Miembros.

11. Si se aceptara el planteamiento de los reclamantes en este procedimiento, los Miembros podrían perfectamente llegar a la conclusión de que, a pesar de su texto liso y llano, no es posible valerse de las disposiciones de la OMC en materia de salvaguardia. Esto podría suscitar dudas acerca de la firme disposición de los Miembros a contraer difíciles compromisos de acceso a los mercados en las negociaciones comerciales multilaterales venideras. Instamos al Grupo Especial a que rechace las interpretaciones excesivamente restringidas que los reclamantes proponen en este caso. Por el contrario, el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias se deben aplicar sobre la base de su significado liso y llano, su contexto y el objeto y fin que cumplen.

12. Pediré ahora al Sr. Gearhart que se refiera a la determinación de la USITC.

13. Como las constataciones de la USITC se examinan con considerable extensión en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, desearía subrayar unos pocos aspectos fundamentales. El informe de la USITC demuestra que la Comisión examinó adecuadamente todos los factores pertinentes durante su investigación. En sus primeras comunicaciones escritas al Grupo Especial, ni Australia ni Nueva Zelandia impugnan los hechos básicos que llevaron a la USITC a determinar que la rama de producción estadounidense de carne de cordero se veía amenazada por un daño grave causado por el incremento de las importaciones, y que ese daño grave era inminente. Para llegar a su determinación positiva, la USITC constató que las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia registraron un incremento súbito en la última parte del período objeto de investigación. Aunque la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción nacional a lo largo de todo el período objeto de investigación, que iba desde 1993 hasta septiembre de 1998, basó su determinación en los datos más recientes correspondientes a 1997 y los primeros nueve meses de 1998, a los que la USITC se refirió como "período considerado de 1998". Al centrarse en 1997 y 1998, la USITC actuó de forma compatible con la decisión adoptada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en la que se sostuvo que la autoridad competente debía centrarse en el período más reciente. Centrándose en ese período, la USITC constató que las importaciones de carne de cordero habían aumentado un 19 por ciento en 1997, en comparación con el año precedente, y otro 19 por ciento en el período considerado de 1998, con respecto al mismo período de 1997. Como las importaciones se redujeron efectivamente entre 1993 y 1994, y se mantuvieron estables en la parte inicial del período objeto de investigación, el acusado aumento de las importaciones en 1997 y posteriormente fue, según la expresión utilizada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 131), "lo bastante reciente, lo bastante

súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente", para causar una amenaza de daño grave.

14. El informe de la USITC demuestra que estas circunstancias evolucionaron de forma imprevista. El incremento súbito de las importaciones coincidió con una modificación inesperada del tipo de carne de cordero importada en los Estados Unidos. Este cambio del mercado era imprevisible en el momento en que los Estados Unidos negociaron en la Ronda Uruguay su concesión arancelaria sobre la carne de cordero en 1992 y 1993, o cuando otorgaron esa concesión en 1995. Antes de 1995, la mayor parte de la carne de cordero importada era congelada y consistía en cortes más pequeños, mientras que la carne de cordero estadounidense se vendía fresca o refrigerada y en cortes más grandes. Ahora bien, la composición por productos de las importaciones varió después de 1995, y especialmente en 1997 y el período considerado de 1998, pasando de la carne de cordero congelada a la fresca o refrigerada, y al mismo tiempo se importaron cortes más grandes. En consecuencia, el producto importado se hizo inesperadamente más semejante al producto similar nacional. La carne de cordero importada competía más enérgicamente con la carne de cordero nacional en el mercado estadounidense y mermaba la participación de los Estados Unidos en el mercado. De hecho, la participación de las importaciones en el mercado estadounidense prácticamente se duplicó en el período objeto de investigación, y la mayor parte del aumento se produjo en 1997 y 1998. Al final del período, el efecto directo sobre el producto estadounidense resultó evidente, ya que la USITC constató que el aumento de 9,7 millones de libras de las importaciones se produjo directamente a expensas de una reducción de 8,4 millones de libras de los envíos estadounidenses de carne de cordero. Tanto los productores nacionales como los extranjeros expresaron a la USITC que preveían que estas tendencias continuarían e incluso se acelerarían en el futuro inminente.

15. Aunque los productores de Australia y Nueva Zelandia alegaron que algunas de las importaciones cubrían una nueva demanda creada en los mercados estadounidenses como resultado de sus actividades de promoción y comercialización diferenciada, la USITC concluyó en cambio que la demanda se había estabilizado y que el paso de los productos congelados más pequeños a cortes frescos más grandes había hecho que las importaciones fueran más similares a los productos estadounidenses, y no más diferenciados. El incremento súbito de las importaciones y la modificación de la composición por productos de las importaciones hicieron que los precios se redujeran acusadamente en 1997 y el período considerado de 1998. La USITC formuló explícitamente la correlación existente entre la reducción de los precios de la carne de cordero estadounidense y la presión sobre los precios ejercida por el incremento de las importaciones. Los datos reunidos por la USITC sobre determinados cortes demostraron que la carne de cordero importada se había vendido a menor precio que la carne de cordero nacional en la mayor parte de los trimestres, con amplios márgenes de diferencia, a menudo superiores al 20 por ciento.

16. Además, la USITC constató que el daño grave era inminente. Las proyecciones de los productores de Australia y Nueva Zelandia al responder a los cuestionarios de la USITC demostraron que sus exportaciones a los Estados Unidos se incrementarían en un 21 por ciento adicional en 1999, es decir, a un ritmo aún más rápido que el registrado en 1997 y el período considerado de 1998. Por otra parte, dichos productores expresaron a la USITC que la mayor parte del aumento registrado en 1999 correspondería a la carne de cordero fresca o refrigerada, o sea el producto más similar a la carne de cordero nacional. La USITC concluyó que era probable que este aumento del volumen de las importaciones tuviera nuevos efectos negativos en los precios de la rama de producción nacional, los volúmenes de los envíos y la situación financiera en el futuro inminente.

17. La USITC examinó todas las pruebas con respecto a las repercusiones del incremento súbito de las importaciones de bajo precio sobre la rama de producción nacional de carne de cordero y llegó a la conclusión de que la rama de producción en su conjunto se veía amenazada de sufrir un daño grave, y que ese daño grave era claramente inminente. La USITC determinó que la rama de producción nacional incluía a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos, así como a

los mataderos y las plantas de despiece. Como constató la USITC, las empresas de mataderos y de elaboración de productos cárnicos realizan básicamente actividades de "acabado" de la carne de cordero, y agregan sólo una pequeña proporción de valor añadido. La definición de la rama de producción realizada por la USITC refleja: 1) una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado, en la que los corderos se dedican sustancialmente a la producción de carne de cordero; y 2) una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores. En rigor, algunos de los criadores engordan y sacrifican sus propios corderos. En estas circunstancias, la USITC constató correctamente que las empresas de los cuatro segmentos de la línea de producción eran productores. La alternativa habría dado lugar a una definición artificial de la rama de producción nacional, que no habría estado en consonancia con el análisis del daño exigido por el Acuerdo sobre Salvaguardias.

18. Incluso si la USITC hubiera definido la rama de producción nacional de modo más limitado, incluyendo sólo los mataderos y las plantas de despiece, según lo sugerido por Australia y Nueva Zelandia, los reclamantes no han demostrado que esto habría representado una diferencia en la determinación de la existencia de daño llevada a cabo por la USITC. En la medida de lo posible, la USITC obtuvo datos sobre cada uno de los factores económicos correspondientes a los cuatro segmentos de la rama de producción y constató que los mataderos, como otros segmentos de la rama de producción, sufrieron un deterioro de los beneficios en 1997 y el período considerado de 1998. Además, las empresas dedicadas a los segmentos de mataderos y plantas de despiece informaron sobre la existencia de dificultades para recuperar las nuevas inversiones en instalaciones y equipos y para reembolsar los préstamos. La USITC constató asimismo que los ingresos de explotación de la mayor parte de los mataderos y las plantas de despiece durante el período objeto de investigación se redujeron a su punto más bajo en 1997 y el período considerado de 1998, de forma compatible con la reducción registrada en otros segmentos de la rama de producción en ese mismo lapso de tiempo.

19. Contrariamente a lo alegado por Australia y Nueva Zelandia, la determinación de la USITC también cumplió cabalmente el requisito del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Australia y Nueva Zelandia querrían que el Grupo Especial estimara que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no estaba amenazada por un daño grave derivado del aumento de las importaciones, sino que se encontraba en una situación de deterioro a largo plazo, originada por la reducción de la demanda y agravada por la terminación, en 1996, de los pagos de sostenimiento previstos en la Ley de la Lana para los criadores y los establecimientos de engorde de corderos. Los reclamantes simplemente solicitan a este Grupo Especial que lleve a cabo un examen *de novo* de las pruebas existentes sobre esta cuestión. La USITC constató, por el contrario, que la terminación de los pagos de la subvención relativa a la lana no había tenido gran influencia sobre los hechos registrados después de 1996. Esto es así porque los pagos realizados con arreglo a la Ley de la Lana se habían eliminado gradualmente, sobre todo 1994 y 1995, y habían finalizado en 1996, *antes* del incremento súbito de las importaciones registrado en 1997 y el período considerado de 1998. La USITC constató que el consumo se había estabilizado hacia 1996 -después de la expiración de la Ley de Lana- y todo efecto residual de la terminación de los pagos se redujo todos los meses a partir de 1996. Además, los pagos nunca estuvieron destinados a los mataderos y las plantas de despiece. La USITC concluyó razonablemente que era el incremento súbito de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998 lo que explicaba el inminente empeoramiento de la situación de toda la rama de producción nacional a fines del período objeto de investigación, y no la terminación de los pagos realizados con arreglo a la Ley de la Lana. La USITC no encontró ningún otro factor, aparte del aumento de las importaciones, que hubiera podido tener consecuencias significativas sobre el deterioro de la rama de producción estadounidense en el futuro inminente. Por lo tanto, la USITC no atribuyó, ni podía haberlo hecho, al aumento de las importaciones los efectos de otros factores, porque no constató la existencia de otros factores significativos en el período pertinente, o sea 1997 y el período considerado de 1998.

20. Australia y Nueva Zelandia también impugnan erróneamente la objetividad de las pruebas en las que la USITC se basó para formular su determinación sobre la medida de salvaguardia. Observamos que sus objeciones no se refieren a las pruebas de la USITC sobre los mataderos y las plantas de despiece, que, según insisten los reclamantes, debían haber constituido la totalidad de la rama de producción nacional. Al evaluar la situación del segmento de criadores de la rama de producción, la USITC se basó en datos obtenidos de las respuestas a sus cuestionarios y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. La USITC observó que simplemente el tamaño de la rama de producción nacional, que abarcaba 70.000 criadores en todo el país sólo en 1997, hacía imposible que la Comisión elaborase una muestra válida desde el punto de vista estadístico. En consecuencia, la USITC se basó prudentemente en los datos más amplios del Departamento de Agricultura cuando ello resultaba posible.

21. Aunque los reclamantes alegan que la utilización de dos conjuntos de datos procedentes de fuentes diferentes para analizar el daño puede permitir que una autoridad escoja arbitrariamente el conjunto de datos que utiliza para obtener un resultado, resulta claro que la USITC no obró así en este caso. Al evaluar los factores tales como las condiciones financieras -respecto de las cuales no había datos provenientes del Departamento de Agricultura- la USITC se basó en los datos de las respuestas a los cuestionarios. Su análisis cuidadoso de esa información aseguró que la USITC basara su determinación en pruebas objetivas. Los datos disponibles sugieren que quienes respondieron a los cuestionarios se hallaban en todo caso en mejor situación que la rama de producción en su conjunto. Por consiguiente, la USITC concluyó razonablemente que no resultaba probable que la información proveniente de esas respuestas a los cuestionarios, que sugerían una contracción del segmento de los criadores, se hubiese sobrestimado.

22. Los reclamantes no han alegado una violación del Acuerdo sobre Salvaguardias en el planteamiento adoptado por la USITC con respecto a los datos disponibles. El Acuerdo no exige que las autoridades se basen únicamente en los datos de los cuestionarios que consideren válidos desde el punto de vista científico en un sentido estadístico ni exige, como sugiere Australia, que las autoridades envíen repetidas olas de cuestionarios a nuevas empresas si las amplias muestras utilizadas no permiten obtener respuestas de cada una de las empresas a las que se dirigió el cuestionario. Como estableció el Grupo Especial que examinó el asunto *Corea - Productos lácteos* en el párrafo 7.31, citando el caso *Estados Unidos - Camisas y blusas*, el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone al Miembro importador ningún método específico para la obtención de datos. En cambio, simplemente exige que la autoridad competente examine todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable, que explique sus constataciones y que demuestre la pertinencia de los factores examinados. Esto es lo que hizo la USITC.

23. En resumen, una evaluación objetiva del informe de la USITC demuestra que la USITC definió correctamente la rama de producción nacional, examinó todos los factores pertinentes relativos a su determinación de la amenaza de daño, explicó adecuadamente por qué los hechos apoyaban su conclusión, y basó su determinación en pruebas objetivas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

24. El Sr. Ross examinará ahora las restantes alegaciones de Australia y Nueva Zelandia.

25. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, como he observado al inicio de esta declaración, no tengo el propósito de consumir una gran cantidad de su tiempo; el resto de mis observaciones será breve.

26. Como ha expresado el Sr. Gearhart, la USITC, después de llevar a cabo una investigación minuciosa, transparente y bien documentada, constató correctamente que el aumento de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia representaba un daño grave para la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. Las constataciones de

la USITC demostraron detalladamente el deterioro que la rama de producción nacional había sufrido debido al aumento de las importaciones, así como el fundamento para llegar a la conclusión de que un daño grave causado por ese aumento de las importaciones resultaba claramente inminente.

27. En esas circunstancias, los Estados Unidos estaban plenamente autorizados en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias para aplicar una medida de salvaguardia temporal que bastara para prevenir que se produjera un daño grave y para ayudar a la rama de producción nacional de carne de cordero a recuperar su competitividad.

28. El artículo XIX no especifica ni ordena medidas de salvaguardia determinadas. Siempre se ha entendido que las decisiones relativas a la medida de salvaguardia adecuada incumbían al gobierno interesado, con sujeción a la limitación de que esa medida, cualquiera sea su forma, no deberá aplicarse más allá del marco temporal y del alcance que guarden proporción con los dos objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones.

29. El artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias expresa más detalladamente el texto pertinente del artículo XIX. Sin embargo, nada en el texto del artículo 5 puede interpretarse como un apartamiento de la norma básica de que la elección de las medidas incumbe al Miembro importador. El párrafo 1 del artículo 5 menciona la posibilidad de que un Miembro pueda preferir aplicar una restricción cuantitativa, al usar la frase introductoria "Si se utiliza una restricción cuantitativa". Esta redacción sugiere que el Miembro de que se trate tiene libertad para escoger entre una variedad de medidas. La disciplina que impone el párrafo 1 del artículo 5 consiste en asegurar que haya una relación razonable entre el grado en que se aplica una medida, por una parte, y los objetivos que las medidas de salvaguardia están destinadas a alcanzar, esto es, la prevención o reparación del daño grave y el brindar un breve período de alivio a la rama de producción nacional, por la otra.

30. Contrariamente a la tesis preconizada por Nueva Zelandia y Australia, ni el artículo XIX ni el párrafo 1 del artículo 5 dicen que sólo puede haber una medida de salvaguardia posible en un caso determinado. No existe ningún requisito en ninguna de estas disposiciones, de que los Miembros deban investigar y aplicar la única medida disponible que sea teóricamente "menos restrictiva para el comercio". En cambio, el párrafo 1 del artículo 5 exige que los Miembros se cercioren de que toda medida de salvaguardia que apliquen guarde proporción con las constataciones específicas sobre la existencia de daño formuladas por sus autoridades competentes, tanto para tratar de prevenir o reparar ese daño como para ayudar al reajuste de la rama de producción ante la competencia de las importaciones. Hasta ahora, Nueva Zelandia y Australia no han establecido una presunción *prima facie* de que la medida estadounidense sea incompatible con esta norma. Por el contrario, los Estados Unidos han puesto en claro por qué la medida destinada a paliar los efectos de las importaciones que ha previsto para su rama de producción de carne de cordero constituye una respuesta cuidadosa y medida a las constataciones de la USITC, estructuradas para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción, y nada más que eso.

31. También son injustificadas las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia relativas al artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esas alegaciones sugieren que los Estados Unidos estaban obligados en virtud de ese artículo a justificar su medida de salvaguardia en el momento de su aplicación. El artículo 3 lleva el título "Investigación". Según sus términos expresos, las obligaciones previstas en ese artículo se aplican a la investigación llevada a cabo por las autoridades competentes, en este caso la USITC. El artículo 3 no se aplica a la decisión posterior de un Miembro sobre si aplicará o no una medida de salvaguardia, y no obliga a los Estados Unidos a "justificar" su medida ni a publicar una explicación de por qué la medida escogida era "necesaria".

32. Desearía ahora comentar brevemente la decisión estadounidense de excluir de la medida de salvaguardia las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México, Israel y los países en desarrollo. Los Estados Unidos estaban obligados a excluir las importaciones procedentes de los países en desarrollo en virtud de los términos expresos del párrafo 1 del artículo 9, ya que estas eran insignificantes. En su declaración oral, Australia preguntó por qué los Estados Unidos no habían notificado la medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 9. En realidad, los Estados Unidos sí notificaron la medida de conformidad con el artículo 9; la notificación de los Estados Unidos se adjuntó a nuestra Primera comunicación escrita como prueba documental Nº 6 de los Estados Unidos.

33. Como observamos en nuestra comunicación escrita, en su propia legislación sobre salvaguardias, Australia y Nueva Zelandia excluyen sus importaciones respectivas de sus medidas de salvaguardia en virtud del Acuerdo Comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia. Por lo tanto, no cabe que aleguen que los Estados Unidos no pueden hacer lo mismo de conformidad con sus acuerdos de libre comercio concertados con el Canadá, México e Israel.

34. En cambio, quizá alegan simplemente que un Miembro no puede basar la determinación de la existencia de una amenaza de daño en el aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes y después aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones procedentes de sólo una de estas fuentes. Si este *es* su argumento, carece de validez porque las importaciones de Nueva Zelandia y Australia constituían aproximadamente el 99 por ciento de todas las importaciones durante el período objeto de investigación, y no se registró ningún aumento discernible en las importaciones de carne de cordero procedentes de México, el Canadá o Israel durante 1997 y el período considerado de 1998. Por lo tanto, Australia y Nueva Zelandia no pueden alegar razonablemente que la determinación de la existencia de daño realizada por la USITC se basó en el aumento de importaciones procedentes del Canadá, México o Israel.

35. Australia aduce asimismo argumentos basados en los artículos 8, 11 y 12. Estos argumentos también carecen de fundamento. Uno de los primeros logros del Acuerdo sobre Salvaguardias fue someter las medidas de "zona gris" a las disciplinas del GATT. Como parte del entendimiento global que hizo posible ese logro, el párrafo 3 del artículo 8 permite que los Miembros impongan medidas de salvaguardia durante un período de tres años, sin temor a tener que "pagar" por la adopción de esa medida. El argumento de Australia, de que el párrafo 1 del artículo 8 obliga a los Estados Unidos a ofrecer una compensación por su medida de salvaguardia de tres años de duración pone en peligro el objetivo de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias. Alentaría a los Miembros a encontrar métodos ajenos al Acuerdo sobre Salvaguardias para proteger sus ramas de producción nacional objeto de daño o amenaza de daño. El párrafo 1 del artículo 8 impone a los Miembros que examinen la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia la obligación de dar oportunidad para la celebración de consultas previas, y los Estados Unidos cumplieron esa obligación reuniéndose dos veces con Australia.

36. De modo análogo, los Estados Unidos no han contravenido lo dispuesto en los artículos 11 y 12. Contrariamente a lo alegado por Australia, la medida de salvaguardia estadounidense cumplió plenamente los requisitos previos específicos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias para aplicar medidas destinadas a paliar los efectos de las importaciones. El artículo 11, que se refiere a las medidas de "zona gris", no establece ningún otro requisito, en particular no establece la necesidad de que los Miembros demuestren nuevamente la existencia de una situación de urgencia antes de adoptar una medida en el marco del Acuerdo. Por último, los Estados Unidos presentaron al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente requerida por el párrafo 2 del artículo 12; celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, y notificaron adecuadamente sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos según lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 12.

37. Me referiré ahora brevemente a una última cuestión. Durante su comunicación de esta mañana, Nueva Zelandia presentó una nueva Prueba documental, la Nº 13, que es un informe preparado para el Gobierno de Nueva Zelandia a los fines de la presente diferencia. Nueva Zelandia alega que presenta este informe para mostrar que es posible llevar a cabo tal análisis y que si la USITC lo hubiera realizado, habría llegado a una conclusión diferente en su investigación. Obviamente, los Estados Unidos no han tenido ninguna oportunidad de estudiar el informe y, por tanto, nuestras observaciones iniciales deben ser necesariamente limitadas y se han de circunscribir a la cuestión de la procedencia de tal informe a los fines de la labor del Grupo Especial. No obstante, deseamos subrayar algunos puntos importantes.

38. En primer lugar, los Estados Unidos observan que el argumento de Nueva Zelandia de que tal informe podía haberse preparado no resulta pertinente. Como los Estados Unidos observaron en su Primera comunicación escrita (párrafo 131), el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes lleven a cabo tal análisis. En realidad, el Acuerdo no se refiere a ningún método específico que las autoridades competentes deban aplicar. Los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafo 131) por qué la utilización de esos estudios resulta cuestionable.

39. En segundo lugar, y esto es más importante, Nueva Zelandia admite que su propósito al presentar el informe al Grupo Especial consiste en demostrar que la USITC podía haber llegado a una conclusión diferente si hubiese llevado a cabo tal análisis. Esto sugiere a los Estados Unidos que Nueva Zelandia está tratando de hacer que este Grupo Especial lleve a cabo un inadmisible examen *de novo*, algo que Nueva Zelandia admitió que no era procedente en la sección de su comunicación dedicada a la norma de examen.

40. En rigor, este estudio nunca fue presentado a la USITC. Esto fue así, ya que en dicho informe se menciona el informe de la USITC y fue evidentemente encomendado a los fines de la presente diferencia por una parte que tiene un interés directo en impugnar el resultado de la investigación de la USITC. Esto suscita preocupación por varias razones.

41. En primer lugar, como ya hemos afirmado, el informe invita a un improcedente examen *de novo* de la determinación adoptada por la USITC. En segundo lugar, no resulta claro si los datos en que se basa formaron parte de los registros de la USITC. En tercer lugar, si Nueva Zelandia *hubiera* presentado el informe a la USITC durante el procedimiento, la USITC -y también la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos y otras partes interesadas- habrían tenido oportunidad de examinar dicho informe, los datos en los que éste se basa (si se hubieran puesto a disposición) y las conclusiones de dicho informe. Al no presentar el informe durante el procedimiento llevado a cabo por la USITC, Nueva Zelandia ha imposibilitado tal análisis. Por último, existen problemas obvios suscitados por la presentación en esta etapa tardía de un informe elaborado por una de las partes exclusivamente a los fines de un procedimiento contradictorio.

42. Por consiguiente, los Estados Unidos expresan respetuosamente que el Grupo Especial debe hacer caso omiso de la Prueba documental Nº 13 de Nueva Zelandia. No obstante, si el Grupo Especial se inclinara por examinar ese informe, los Estados Unidos manifiestan respetuosamente que también se les ha de permitir presentar estudios econométricos encargados a los fines de la presente diferencia, que analicen los diversos factores planteados en la investigación de la USITC. En caso contrario, los Estados Unidos resultarían injustamente perjudicados.

43. Con esto concluye nuestra declaración del día de la fecha. Como hemos observado al comienzo, nos complacerá recibir toda pregunta que deseen ustedes formular.

ANEXO 3-5

DECLARACIÓN FINAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN
LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

(25-26 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo agradecer al Grupo Especial el tiempo que ha dedicado a escuchar nuestros puntos de vista sobre este importante procedimiento durante los dos últimos días, así como el habernos dado hoy la oportunidad de hacer esta declaración final. Esta mañana, tengo sólo algunas puntualizaciones que hacer.

2. En primer lugar, Nueva Zelandia y Australia hacen varias alegaciones que carecen de fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, resulta difícil creer que los reclamantes tengan ante sí el mismo Acuerdo sobre Salvaguardias que el convenido por los negociadores de la Ronda Uruguay. Según los reclamantes, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece toda clase de detalles sobre la investigación que realiza la autoridad competente y la decisión relativa a la medida que debe aplicarse. Sin embargo, los reclamantes no pueden fundar estas alegaciones en ninguna disposición del texto. Por ejemplo, en sus primeras comunicaciones, Nueva Zelandia, aunque no Australia, sostiene que el párrafo 1 del artículo 5 requiere que un Miembro aplique la medida "menos restrictiva del comercio" de que se disponga. Pero el texto del párrafo 1 del artículo 5 establece que un Miembro "sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", no que un Miembro deberá identificar y aplicar la medida "menos restrictiva del comercio". De igual manera, los reclamantes sostienen que los Estados Unidos estaban obligados a "justificar" su elección de las medidas de salvaguardia. Una vez más, el párrafo 1 del artículo 5 no dice nada parecido. Los reclamantes también alegan que el párrafo 1 del artículo 3 requiere que un Miembro publique los motivos por los que impuso una determinada medida de salvaguardia. Pero el párrafo 1 del artículo 3 se aplica claramente a la investigación realizada por la autoridad competente, no a la decisión de un Miembro de aplicar una medida de salvaguardia. Por último, Australia sugirió en su exposición oral de ayer (párrafo 71) que el Presidente de los Estados Unidos estaba de algún modo obligado a imponer la medida correctiva sugerida por la mayoría relativa de la USITC. Pero nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere a una autoridad competente que recomiende una medida de salvaguardia y menos aún que un Miembro adopte tal recomendación.

3. Estos puntos son importantes por cuanto que la OMC es un sistema basado en tratados, en el consentimiento mutuo de los Miembros reflejado en el texto de los Acuerdos de la OMC. Por lo tanto, si nada en el texto justifica los diversos "criterios" y "prescripciones" de los reclamantes, los Miembros de la OMC no han consentido en estar obligados por ellos. Por consiguiente, los Estados Unidos instan al Grupo Especial a interpretar los términos que en realidad han utilizado los redactores, no los términos que Australia y Nueva Zelandia desearían que hubieran utilizado.

4. Ahora quisiera responder brevemente a ciertos puntos planteados por los reclamantes en relación con la investigación y determinación de la USITC.

5. La determinación positiva de amenaza efectuada por la USITC está debidamente fundamentada en el expediente preparado por la USITC durante la investigación y las constataciones y conclusiones de la USITC contenidas en su informe cumplen con todas las prescripciones de los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos no se "confeccionó" ni "improvisó" una nueva versión de las constataciones de la USITC para cubrir "lagunas" o crear una decisión más defendible. No era preciso hacerlo.

6. En los párrafos 79 a 82, los Estados Unidos resumieron cuatro constataciones principales del informe de la USITC que, en lo fundamental, no rebatieron los reclamantes:

7. En primer lugar, las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia registraron un incremento súbito a fines del período que era objeto de la investigación y se preveía que este incremento continuara a lo largo de 1999.

8. En segundo lugar, la composición por productos de las importaciones de carne de cordero cambió durante la investigación, pasando de consistir en cordero congelado a consistir en cordero fresco o refrigerado, y de estar integrada por cortes pequeños a estarlo por cortes mayores, que son las formas y tamaños de corte más semejantes a los que producen y comercializan los productores nacionales de carne de cordero. Se preveía que esta tendencia continuaría en 1999.

9. En tercer lugar, este incremento súbito de las importaciones y la modificación de la composición por productos de las importaciones dieron lugar a un descenso de los precios de la carne de cordero en el mercado interno durante 1997 y el período considerado de 1998, y la USITC constató que esas tendencias continuarían en el futuro.

10. En cuarto lugar, los indicadores económicos relativos a la prosperidad de la rama de producción nacional, que se habían estabilizado en 1996 tras la supresión de los pagos previstos en la Ley de la Lana, registraron un marcado empeoramiento en 1997 y el período considerado de 1998, cuando las importaciones registraron un incremento súbito. Se previó que este empeoramiento continuaría en 1999. Concretamente, la rentabilidad de la rama de producción se redujo acusadamente en 1997 y en el período considerado de 1998.

11. Contrariamente a lo mantenido ayer por Nueva Zelandia, todo esto se halla expuesto en las constataciones escritas de la USITC. El reciente aumento de las importaciones y la previsión de que continuarían aumentando figura en las páginas I-15 y 23 del informe de la USITC. El cambio en la composición por productos y la previsión de que seguiría cambiando consta en las páginas I-22 y 23. La baja de los precios en 1997 y el período considerado de 1998, así como su vinculación con el aumento de las importaciones, y el probable impacto de los nuevos aumentos de las importaciones en los precios, se describen en las páginas I-23-24. El hecho de que la rama de producción nacional se había estabilizado en 1996 tras la supresión de los beneficios previstos en la Ley de la Lana, el hecho de que la condición de la rama de producción nacional había empeorado y que se preveía que ese empeoramiento continuaría, y el vínculo entre el empeoramiento, la continuación prevista del empeoramiento y el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero, todo ello figura en las páginas I-17 a 21 y I-23 a 26.

12. Por lo tanto, los Estados Unidos no tienen necesidad de crear una nueva versión de lo que ocurrió. Lo ocurrido estaba en el informe de la USITC. En caso de que hubiera alguna duda, los Estados Unidos instan al Grupo Especial a que tome en consideración solamente el informe de la USITC.

13. Ahora quisiera tratar brevemente la constatación de la relación de causalidad llevada a cabo por la USITC. Al afirmar que la USITC constató que el aumento de las importaciones era uno de los diversos factores causantes de la amenaza de daño grave, Nueva Zelandia no toma en consideración la evaluación que la USITC hizo de cada uno de esos factores. Si bien la USITC expresó su constatación de conformidad con la legislación estadounidense, a la vista de la evaluación hecha por la USITC de las varias causas posibles, resulta claro que el aumento de las importaciones fue la *única causa de alguna significación* en el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998, así como de la continuación prevista de este deterioro en 1999. La USITC no atribuyó los efectos de otros factores al aumento de las importaciones.

14. Por último, como los Estados Unidos dejaron claro en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral de ayer, el informe de la USITC demuestra:

1) que la USITC realizó una investigación minuciosa que cumplió con todos los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como los Estados Unidos señalaron en su Primera comunicación escrita y también ayer, el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe ninguna metodología específica que deba seguir una autoridad al demostrar la relación entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave;

2) que los Estados Unidos no previeron las evoluciones relativas al cambio de la composición por productos y al volumen de las importaciones cuando negociaron y aplicaron su más reciente concesión arancelaria respecto de las importaciones de carne de cordero;

3) que la USITC definió adecuadamente la rama de producción nacional y que la USITC habría llegado a la misma conclusión si hubiera circunscrito la rama de producción a los mataderos y plantas de despiece; y

4) que la USITC constató que el daño grave era claramente inminente.

15. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, ayer traté con todo detalle la importancia del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias como elementos críticos de la liberalización del comercio. Querríamos terminar solicitando al Grupo Especial que tenga presente esa perspectiva al abordar este procedimiento y, en particular, al considerar los argumentos expuestos por Australia y Nueva Zelandia, según los cuales esas disposiciones deberían ser interpretadas de modo restringido.

16. Por último, Sr. Presidente, merece repetirse que es a Australia y Nueva Zelandia a quienes incumbe la carga de la prueba en este procedimiento, una carga que los Estados Unidos consideran no ha sido satisfecha en ningún respecto. Solicitamos respetuosamente a este Grupo Especial que sea ésta su constatación en el informe que prepara.

17. Con esto termina nuestra exposición de hoy.

ANEXO 3-6

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS
A PREGUNTAS DE AUSTRALIA

(22 de junio de 2000)

Daño

Pregunta 1

En la presente diferencia, ¿se basan los Estados Unidos en datos calificados de confidenciales en la versión pública del informe de la USITC? En caso afirmativo, ¿dónde se da esta circunstancia? Se ruega que los Estados Unidos proporcionen los datos confidenciales de esta clase que figuren en el informe de la USITC sobre los que ésta procura basarse para justificar la medida y el cumplimento por parte de los Estados Unidos del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.

Respuesta

1. A nuestro juicio, el informe público de la USITC analizó detenidamente y demostró la pertinencia de los factores examinados según lo requerido por el párrafo 2 c) del artículo 4. Las "opiniones" de los miembros de la USITC, que dieron a conocer sus constataciones y conclusiones sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, no contienen prácticamente ningún dato confidencial. Los pocos datos confidenciales de sus opiniones son: 1) datos relativos al porcentaje de importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada (algunos datos de Australia eran confidenciales)[1]; 2) datos relativos al valor porcentual de las ventas netas de animales en canal efectuadas por los mataderos y el porcentaje correspondiente a pieles y despojos[2]; 3) el apoyo expresado a la demanda por otras empresas distintas de las enumeradas en ella[3]; 4) el porcentaje en que disminuyó la producción de los mataderos entre 1993 y 1997 (pero no el hecho de que bajara la producción)[4]; 5) la cantidad porcentual en que disminuyó el valor de las ventas netas de mataderos y plantas de despiece (pero no el hecho de que disminuyera el valor de sus ventas netas)[5]; y 6) algunos datos sobre existencias (que la USITC no consideró especialmente pertinentes porque la carne de cordero es perecedera).[6]

2. Por ello, los miembros de la USITC sólo en seis casos citaron directamente datos confidenciales en la versión no hecha pública de sus opiniones. En cuatro de esos casos, el primero, el segundo, el cuarto y el quinto, los datos apoyan las constataciones y conclusiones que se expresan de manera completa en la versión pública del informe. Los datos correspondientes a los dos casos restantes no se refieren a constataciones en que la USITC basara su decisión afirmativa (la postura de empresas que no presentaron la demanda y determinados datos sobre existencias).

[1] Informe de la USITC, I-11.

[2] Informe de la USITC, I-13.

[3] Informe de la USITC, I-14.

[4] Informe de la USITC, I-18.

[5] Informe de la USITC, I-19.

[6] Informe de la USITC, I-20.

3. Con respecto a la disposición relativa a la información confidencial, véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 que le formuló el Grupo Especial.

Pregunta 2

¿Convienen los Estados Unidos en que uno de los requisitos fundamentales del Acuerdo sobre Salvaguardias para que un Miembro aplique una medida de salvaguardia reside en el hecho de que su autoridad competente haya efectuado una constatación afirmativa con arreglo al artículo 4 del indicado Acuerdo de que el aumento de las importaciones cause o amenace causar daño grave a la "rama de producción nacional" especificada en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo?

Respuesta

4. Sí. Los Estados Unidos también desean señalar a la atención de Australia sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial.

Pregunta 3

En el párrafo 66 de su Primera comunicación, los Estados Unidos se refieren a "la integración vertical de la rama de producción". Se ruega que los Estados Unidos proporcionen datos sobre cuántos criadores se dedican también al engorde y cuántos criadores al engorde y al sacrificio de los animales.

Respuesta

5. Aproximadamente el 20 por ciento de todos los establecimientos de cría y de cría y engorde que respondieron a los cuestionarios de la USITC indicaron que se dedicaban a la vez a la cría y al engorde.

6. En el informe de la USITC se afirma que por lo menos un criador posee a la vez un establecimiento de engorde y un matadero.[7] Señalamos también que una empresa de cartera es propietaria de un importante matadero nacional de corderos que también posee un importante establecimiento de engorde y una importante planta de despiece.[8] Algunos productores de cordero mantienen su título de propiedad sobre los corderos enviados a establecimientos de engorde mediante el pago de una cantidad o en asociación con el propietario del establecimiento.[9] No se conoce un número exacto. Está claro que los productores de cordero tienen intereses directos en las operaciones de los mataderos ya que las estimaciones indican que entre el 70 y el 80 por ciento de los corderos sacrificados fueron engordados en establecimientos dedicados a este fin.[10]

[7] Informe de la USITC, II-12.

[8] Informe de la USITC, I-14.

[9] Informe de la USITC, II-12.

[10] Informe de la USITC, II-24.

Pregunta 4

Se ruega que los Estados Unidos también indiquen el número de establecimientos de engorde, mataderos, mataderos/plantas de despiece, y plantas de despiece existentes en el país, incluidos no sólo los mataderos y plantas de despiece especializados en carne de cordero sino también los que producen carne de otras especies ganaderas.

Respuesta

Número de establecimientos de engorde:	11[11]
Número de mataderos:	No se conoce el número exacto. Los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos indican que en 1997 nueve establecimientos sacrificaron el 85 por ciento del ganado ovino, y en el mismo año ese Departamento autorizó a 571 establecimientos a sacrificar ganado de esta clase.[12]
Número de mataderos y plantas de despiece:	Cuatro operadores se definieron a sí mismos como mataderos/plantas de despiece en respuesta a cuestionarios de la USITC.
Número de plantas de despiece:	Menos de 10 empresas importantes.[13]

La medida debe aplicarse "sólo ... en la medida necesaria"

Pregunta 5

¿Hubo alguna investigación o encuesta ulterior, como sea que se llamara, llevada a cabo por los Estados Unidos después de que la USITC informara al Presidente en abril de 1999? En caso afirmativo, se ruega que los Estados Unidos proporcionen detalles al respecto y sobre la nueva información obtenida. Se ruega también que proporcionen copia de la documentación, caso de que exista documentación, en la que se indiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la investigación o encuesta sobre cuestiones de la OMC relacionadas con la medida.

Respuesta

11. Después de que la USITC diera a conocer su determinación afirmativa de que las importaciones de carne de cordero amenazaban con causar daño grave a la rama de producción estadounidense, los Estados Unidos examinaron la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia y, caso de aplicarla, en qué grado. Como parte de este proceso, las autoridades estadounidenses consultaron a las partes interesadas, incluso en varias ocasiones a representantes de Australia y de la rama de producción australiana de carne de cordero, con el fin de conocer sus opiniones sobre una medida correctiva adecuada. De hecho, después de que los Estados Unidos anunciaran su medida, el

[11] Informe de la USITC, II-13.

[12] Informe de la USITC, II-15, n. 57.

[13] Informe de la USITC, II-15.

Primer Ministro Adjunto y Ministro de Comercio de Australia publicó una nota de prensa atribuyendo "a las intensas gestiones de Australia" el aplazamiento y, finalmente, la reducción del nivel de la medida de los Estados Unidos.[14]

12. El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. En su sencilla redacción, el párrafo 1 del artículo 3 se aplica a la investigación de la autoridad competente pero no a la decisión posterior de un Miembro sobre si aplica la medida de salvaguardia y, en caso afirmativo, sobre la naturaleza de la medida. Ni el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni ninguna otra de sus disposiciones exige que un Miembro levante acta de sus deliberaciones, o las publique.

13. La solicitud de Australia de "documentación en la que se indiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la investigación o encuesta sobre cuestiones de la OMC relacionadas con la medida" equivale a solicitar que los Estados Unidos justifiquen su medida. El Acuerdo sobre Salvaguardias no impone ningún requisito de este tipo. En su calidad de reclamante en la presente diferencia, Australia tiene que asumir la carga de demostrar su pretensión de que los Estados Unidos han aplicado la medida de salvaguardia en grado superior al necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el ajuste. Australia no puede trasladar esa carga a los Estados Unidos.

Pregunta 6

¿Constataron los Estados Unidos la necesidad del grado en que se aplicaría la medida, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de aplicarla? En caso afirmativo, se ruega que los Estados Unidos proporcionen copia de la decisión y documentación correspondiente.

Respuesta

14. Se ruega remitirse a la pregunta 5.

Pregunta 7

¿Cuál fue el "modelo económico" a que se hace referencia en los párrafos 216 a 224 de la Primera comunicación de los Estados Unidos? Se ruega que los Estados Unidos proporcionen información pormenorizada sobre el modelo empleado.

Respuesta

15. Los Estados Unidos proporcionaron información pormenorizada sobre el modelo en la nota 220 a pie de página de la Primera comunicación escrita que presentaron.

Pregunta 8

¿Qué aspecto de este modelo emplearon los Estados Unidos para garantizar que la medida se aplicara "sólo ... en la medida necesaria" para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

[14] Se adjunta como Prueba documental 42 de los Estados Unidos.

Respuesta

16. Los Estados Unidos emplearon el modelo para tratar de predecir los efectos de las diversas combinaciones de tipos aplicados dentro de contingente y fuera de contingente. Los Estados Unidos explicaron las predicciones del modelo en los párrafos 217 a 219 de su Primera comunicación escrita.

"Procurará ... mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente"

Pregunta 9

¿Pueden confirmar los Estados Unidos que, como se dice en la última frase del párrafo 35 de su declaración inicial, de 25 de mayo de 2000, consideran que han cumplido las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias al reunirse dos veces con Australia y no haber procurado mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente con Australia?

Respuesta

17. En el párrafo 35 de la declaración inicial de los Estados Unidos no se afirma "no haber procurado mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente con Australia". Sí se señala en cambio que los Estados Unidos consultaron a Australia en dos ocasiones, concretamente los días 28 de abril y 14 de julio de 1999.

18. Australia alega que en virtud del párrafo 1 del artículo 8 los Estados Unidos tenían que ofrecer a Australia concesiones comerciales para compensar los efectos comerciales de la medida de salvaguardia estadounidense. El párrafo 1 del artículo 8 no impone ningún requisito de esta clase, hecho que la propia Australia ha reconocido fuera del presente procedimiento.

19. Depués de que Australia notificase su régimen de salvaguardias al Comité de Salvaguardias[15], el Canadá preguntó si los procedimientos de salvaguardia notificados por Australia constituían una compensación adecuada según lo dispuesto en el artículo 8 y, de no ser así, si hay en la legislación australiana otros instrumentos que permitan una compensación. Australia respondió lo siguiente:

> No. Ello no sería responsabilidad de la [autoridad competente australiana]. No existen disposiciones específicas al respecto en la legislación australiana. La cuestión de la compensación o las concesiones habría de examinarse caso por caso para, *en caso de que fuera procedente*, adoptar la medida necesaria, lo que teóricamente podría requerir la adopción de nuevos instrumentos legislativos. *Entendemos que la cuestión de la compensación o las concesiones, prescindiendo de la cuestión del volumen y la administración de los contingentes y contingentes arancelarios, ha sido en raras ocasiones de medidas de salvaguardia*.[16]

20. La respuesta australiana al Canadá indica que a juicio de Australia un Miembro, para tener en cuenta los intereses de otros Miembros, puede preferir ajustar el tamaño y administración de los contingentes y los contingentes arancelarios, y que la compensación prevista en virtud del párrafo 1

[15] G/SG/N/1/AUS/2, distribuido el 2 de julio de 1998.

[16] Notificación de leyes y reglamentos de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo, respuestas de Australia a las preguntas formuladas por el Canadá y los Estados Unidos, G/SG/Q1/AUS/3, página 2 (27 de abril de 1999) (las cursivas son nuestras).

del artículo 8 rara vez será adecuada. Australia también parece considerar que corresponde decidir esta cuestión al Miembro importador.

21. En el presente asunto los Estados Unidos actúan de conformidad con el criterio que Australia esbozó en su repuesta a la pregunta del Canadá. Durante todas sus deliberaciones sobre la medida correctiva adecuada, los Estados Unidos consultaron a Australia cuál sería la medida de salvaguardia apropiada. Tanto la elevada cantidad dentro de contingente incluida en el contingente arancelario como las asignaciones separadas de contingentes a Australia y Nueva Zelandia, y el hecho de que el contingente arancelario no establezca límites específicos para los productos de carne de cordero fresca y congelada, son compatibles con la solicitud que Australia (y Nueva Zelandia) hizo a los Estados Unidos cuando se estaba examinando la medida. Además, a solicitud de Australia y de Nueva Zelandia, los Estados Unidos promulgaron un reglamento para administrar el contingente arancelario mediante un sistema de certificados de exportación y acordaron retrasar la fecha de entrada en vigor de la medida para que pudieran entrar en los Estados Unidos fuera del contingente arancelario 1,5 millones de toneladas más de carne de cordero. Como se ha señalado antes en respuesta a la pregunta 5, el Primer Ministro Adjunto y Ministro de Comercio de Australia publicó una nota de prensa atribuyendo a "las intensas gestiones de Australia" el aplazamiento, y finalmente la reducción, del nivel de la medida de los Estados Unidos.

ANEXO 3-7

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS
DEL GRUPO ESPECIAL

¿Se ha cumplido la disposición del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias"?

Pregunta 1

En los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que "la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan o amenazan causar un daño grave [debe haber] sido "inesperada""; Australia, Nueva Zelandia y las CE interpretan que esta declaración significa que debe haber una evolución imprevista de las circunstancias que *cause* un incremento súbito de las importaciones, que *a su vez* cause una amenaza de daño grave, para que se cumpla el requisito del artículo XIX relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias".

a) Sírvanse formular observaciones sobre esta interpretación de la declaración del Órgano de Apelación

Respuesta 1 a)

1. Mediante su enfoque en dos fases respecto de la relación de causalidad, Australia, Nueva Zelandia y las CE han interpretado erróneamente el texto pertinente del artículo XIX y también las constataciones del Órgano de Apelación. El error consiste en que, contrariamente al texto liso y llano del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX y a la descripción realizada por el Órgano de Apelación, ese enfoque desvincula la "evolución imprevista de las circunstancias" de las "condiciones" en que se produce el aumento de las importaciones y también del daño grave (o la amenaza de daño grave) causado por el aumento de las importaciones.

2. Como cuestión preliminar, vale la pena observar que, a diferencia de lo sostenido por los reclamantes y por las CE, el Órgano de Apelación no describe la relación entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones en el sentido de que la primera "causa" la segunda. Esto es así porque el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX utiliza la expresión "Si, como consecuencia de" [subrayado añadido] para describir esta relación, y se trata de la relación entre la "evolución imprevista de las circunstancias", por una parte, y "en condiciones tales" y el daño grave (o la amenaza de daño grave), por la otra. Para distinguirlo, el apartado a) del párrafo 1 utiliza las palabras "que causan" para vincular las expresiones "han aumentado en tal cantidad" y "se realizan en condiciones tales" con el daño grave.

3. La elección de la expresión "Si, como consecuencia de" sugiere que los redactores del artículo XIX trataron de describir una situación en la que un resultado determinado ("consecuencia") se ha producido generalmente después de hechos anteriores. En cambio, la expresión "que causan o amenazan causar", utilizada más adelante en el mismo párrafo, denota una relación de causa a efecto considerablemente más directa. Las palabras "Si, como consecuencia de" hacen hincapié en el resultado final de la "evolución imprevista de las circunstancias" (es decir, que los productos se importen en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave) más que en la manera en que esa evolución produjo tal resultado.

4. La elección de la expresión "Si, como consecuencia de" deja en claro que, como el Órgano de Apelación concluyó en el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 85), la "evolución imprevista de las circunstancias" no constituye una condición adicional para la aplicación de una medida de salvaguardia. En cambio, al centrarse en la consecuencia más que en la causalidad, se sugiere que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" se refiere al carácter inesperado ("imprevisto") del incremento súbito de las importaciones causantes de daño como el descrito en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX. Vista de esta manera, la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" es simplemente una reafirmación del carácter de "urgencia" de las situaciones que se abordan en el artículo XIX.

5. Por lo tanto, la sugerencia específica de los reclamantes, de que el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX impone un requisito de causalidad simple y de dos fases es errónea porque no diferencia entre "Si, como consecuencia de" y el texto relativo a la causalidad que se utiliza en distintas partes de ese artículo.[1] También es errónea porque la "consecuencia" de la evolución imprevista de las circunstancias puede ser un aumento de las importaciones o una modificación de las condiciones económicas, financieras u otras "condiciones" que se aplican a esas importaciones, o ambos. Del texto del párrafo 1 del artículo XIX se desprende claramente que el aumento de las importaciones y también esas "condiciones" pueden resultar de la "evolución imprevista de las circunstancias", y no sólo el primero.

6. En rigor, como sugiere la redacción del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, puede haber una interacción recíproca entre las condiciones en las que el aumento de las importaciones afectan a una rama de producción nacional y la cuantía del aumento que causará un daño grave. Por ejemplo, cuando las condiciones de la competencia han cambiado inesperadamente, un aumento de las importaciones que en otro caso no habría causado daño, podría en este caso causar un daño grave.

7. Además, como el Órgano de Apelación reconoció en la cita mencionada por el Grupo Especial, una "evolución imprevista de las circunstancias" como la descrita en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX no sólo da lugar al aumento de las importaciones o a modificaciones de las condiciones en las que esas importaciones se realizan. En cambio, la consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" consiste en esos tipos específicos de aumentos de las importaciones ("en tal cantidad") y en las circunstancias ("en condiciones tales") que causan o amenazan causar un daño grave. Por lo tanto, la consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias es el conjunto de resultados a los que se refiere el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, o sea un aumento de las importaciones que sea "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante" para causar o amenazar con causar un daño grave a la rama de producción nacional.[2]

8. Como esto es así, sería sumamente improbable que un Miembro pudiera en ningún caso haber "previsto" una evolución de las circunstancias como la mencionada en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX en el momento de otorgar una concesión arancelaria. La estructura de las concesiones

[1] Como concluyó el Órgano de Apelación en el asunto *Hormonas*, "se impone la consecuencia de que la elección y uso de los distintos términos en diferentes lugares del *Acuerdo MSF* son deliberados, y que las distintas expresiones tienen por objeto transmitir significados diferentes. Quien interpreta un tratado no tiene derecho a suponer que ese uso sea meramente imputable a inadvertencia de parte de los Miembros que negociaron y redactaron ese Acuerdo". *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26 y 48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 13 de febrero de 1998, párrafo 164, en el que se cita *Estados Unidos – Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 25 de febrero de 1997, párrafo 17.

[2] *Argentina - Calzado*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 131.

arancelarias del GATT (aumento de las reducciones a lo largo del tiempo), el hecho de que los Miembros negocien y estructuren las concesiones arancelarias producto por producto y el carácter intermitente de las rondas de negociaciones arancelarias crean en conjunto un entorno en el que los gobiernos pueden otorgar concesiones arancelarias de una manera que evite poner en peligro a sabiendas a sus ramas de producción nacionales. Como no puede presumirse que los Miembros pongan en peligro intencionalmente a sus ramas de producción mediante el otorgamiento de concesiones arancelarias, debe presumirse que las circunstancias posteriores que ponen en peligro a sus productores han sido "imprevistas" cuando se negociaron las concesiones.

b) A la luz de la declaración del Órgano de Apelación, ¿cómo fundamentan los Estados Unidos su argumento de que una importante "evolución imprevista de las circunstancias" fue el aumento del volumen de las importaciones sumado a una modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de la carne de cordero congelada a la carne de cordero fresca/refrigerada?

Respuesta 1 b)

9. Los hechos del caso presente son similares a los considerados por el Grupo de Trabajo en el asunto *Sombreros de fieltro* como constitutivos de una evolución imprevista de las circunstancias.[3] En el caso presente, como en el asunto *Sombreros de fieltro*, una evolución imprevista de las circunstancias tiene como consecuencia un aumento de las importaciones *y* contribuye a la existencia de condiciones en las que la cuantía y los efectos del aumento de las importaciones afectan de tal modo a la rama de producción nacional que causan o amenazan causar un daño grave. De hecho, la USITC constató que el aumento de las importaciones y también el deterioro de la situación de la rama de producción nacional habían sido la consecuencia de la modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasaron de la carne de cordero congelada a la fresca o refrigerada.

Aumento de las importaciones

10. La modificación de la composición por productos de las importaciones de carne de cordero dio lugar a un incremento súbito de la carne de cordero de bajo precio en los Estados Unidos con posterioridad a 1995. Ese incremento súbito no había sido previsto cuando se negociaron las concesiones arancelarias sobre la carne de cordero en la Ronda Uruguay. Las importaciones de carne de cordero aumentaron un 19 por ciento en 1997 con respecto al mismo período del año precedente, y se incrementaron un 19 por ciento en los primeros nueve meses de 1998. La mayor parte del aumento de las importaciones registrado entre 1995 y 1997 correspondió a la carne de cordero fresca o refrigerada; aumentaron el 101 por ciento durante ese período, frente al 11 por ciento de las importaciones de carne de cordero congelada.[4]

Condiciones basadas en la cantidad y los efectos de las importaciones

11. El cambio de la composición por productos de las importaciones, que pasó de la carne de cordero congelada a la carne de cordero fresca y refrigerada, afectó profundamente a las condiciones del mercado estadounidense. Esto fue así en cuanto al aumento de las cantidades de carne de cordero importada, que inundaron el mercado estadounidense en 1997 y el período considerado de 1998, y también en lo relativo a sus efectos. Un efecto principal de la modificación de la composición por

[3] Informe del Grupo de Trabajo sobre *Retirada por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del GATT*, GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951.

[4] Informe de la USITC, I-22.

productos de las importaciones fue un incremento de la convergencia en el mercado estadounidense del producto nacional y el importado. Los consumidores ya no se limitaban a comprar carne de cordero fresca o refrigerada proveniente de los productores nacionales, sino que podían comprar el producto importado, de precio inferior, que se vendía en una forma (fresco o refrigerado) y en cortes similares a los producidos por la rama de producción nacional. Desde 1996, la mayor parte de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia consistió en carne fresca o refrigerada[5], y una proporción cada vez mayor de las importaciones procedentes de Nueva Zelandia consistió en carne fresca o refrigerada.[6]

12. La evolución de las condiciones de la competencia en el mercado nacional de la carne de cordero durante las últimas etapas del período objeto de investigación exigió que los productores estadounidenses se adaptaran a un mercado en el que había aumentado la competencia de la carne de cordero importada fresca y refrigerada.[7] El producto importado competidor desplazó al producto estadounidense, debido a lo cual los importadores de carne de cordero obtuvieron una mayor participación en el mercado.[8] Las comunicaciones de los reclamantes ante el Grupo Especial, y las comunicaciones de sus nacionales ante la USITC demuestran que las importaciones desplazaron a la carne de cordero nacional. Australia ha admitido que aproximadamente un tercio del aumento de las importaciones de carne de cordero durante el período objeto de investigación desplazó a la carne de cordero nacional.[9] Durante la investigación realizada por la USITC, los demandados de Australia y Nueva Zelandia formularon un reconocimiento similar.[10]

13. Ni la modificación de la composición por productos de las importaciones ni el nivel en que esta modificación afectaría a la situación del mercado en lo que respecta a los productores estadounidenses de carne de cordero podían haber sido previstos en 1993 por los negociadores estadounidenses de la concesión arancelaria relativa a la carne de cordero. La modificación de la composición por productos de las importaciones, en este caso particular, dio lugar a un aumento de las importaciones y también contribuyó a crear condiciones en el mercado estadounidense en las cuales la cuantía y los efectos del aumento de las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional.

c) Sírvanse explicar lo que parece ser su opinión de que no es necesaria ninguna *constatación* de una "evolución imprevista de las circunstancias" para que se cumpla esta disposición del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Si tal constatación es innecesaria, ¿cómo puede el cumplimiento de esta disposición ser examinado por un grupo especial?

Respuesta 1 c)

14. En las decisiones adoptadas por el Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* se establece que la "evolución imprevista de las circunstancias" no

[5] Informe de la USITC, II-16.

[6] Informe de la USITC, II-43.

[7] Informe de la USITC, I-32.

[8] Informe de la USITC, I-31 y I-32.

[9] Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 146.

[10] Transcripción de la audiencia realizada ante la USITC, página 164, adjunta como Prueba documental Nº 20 de los Estados Unidos.

constituye una "condición independiente" para la aplicación de una medida de salvaguardia. Esta conclusión está en consonancia con el texto concreto del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, según se examinó anteriormente. También es compatible con el hecho de que nada en el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece el procedimiento para las investigaciones a cargo de las autoridades competentes, ni en los artículos 2 y 4, en los que se determina el objeto de esas investigaciones, exige que se demuestre esa condición. Tampoco ninguna de esas disposiciones establece un criterio con arreglo al cual las autoridades competentes podrían decidir sobre el nivel, el tipo, la fuente y la especificidad de las pruebas necesarias para determinar si los negociadores gubernamentales (o el gobierno en su conjunto) "previeron" la evolución ulterior de las circunstancias. Este hecho sugiere también que las autoridades competentes no están obligadas a constatar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" durante su investigación.[11]

15. Este silencio refleja el entendimiento, consagrado en el artículo XIX y que se deriva de la estructura y los procedimientos aplicables a las concesiones arancelarias en el marco del GATT, según se examinó anteriormente, de que no cabe presumir corrientemente que los Miembros tengan la intención de que sus concesiones arancelarias ocasionen un daño grave a sus ramas de producción nacionales. Esta conclusión es compatible con el contexto histórico en el que se elaboró el artículo XIX.

16. El apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX se incluyó en el GATT de 1947 por insistencia de los Estados Unidos. Esta disposición se originó casi textualmente en las disposiciones sobre la denominada "cláusula liberatoria" incluidas en los acuerdos comerciales concertados en la época por los Estados Unidos, concretamente el acuerdo de comercio recíproco entre los Estados Unidos y México, negociado en 1942.[12]

17. La insistencia de los Estados Unidos en esas disposiciones, tanto en los acuerdos bilaterales como en el GATT, refleja las limitaciones que se habían establecido a la capacidad del Presidente para negociar concesiones arancelarias. En esa época, el Presidente estaba negociando acuerdos comerciales con arreglo a facultades limitadas en materia arancelaria, otorgadas por el Congreso mediante la Ley de Acuerdos de Comercio Recíproco de 1934 (que fue una modificación de la Ley Arancelaria Smoot-Hawley de 1930).[13] A fin de dar seguridades a las ramas de producción nacionales, la Ley de 1934 limitó las facultades del Presidente en cuanto al límite máximo de las reducciones arancelarias que podían conceder los Estados Unidos. Como consecuencia de ello, las

[11] Si las autoridades competentes estuviesen obligadas a formular constataciones con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias", sería necesario que llevaran a cabo dos investigaciones adicionales, una destinada a determinar esa evolución de las circunstancias y sus efectos, y una segunda investigación para determinar si dicha evolución fue "imprevista". La primera investigación supondría un tiempo considerable, quizá tan prolongado como la misma investigación relativa al daño y la relación de causalidad llevada a cabo por las autoridades, ya que una gran parte de las pruebas que deberían reunirse estarían relacionadas con las pruebas de la investigación sobre la existencia de daño, y derivarían de ésta. La segunda investigación no podría comenzar hasta que la primera hubiese terminado, con lo que se retrasaría considerablemente la publicación del informe definitivo de las autoridades. La segunda investigación supondría una investigación completamente nueva, basada en entrevistas y en los resultados de los cuestionarios dirigidos a funcionarios gubernamentales y responsables de la rama de producción, actuales y anteriores, además de un examen de los antecedentes pertinentes de la negociación, los registros oficiales y la rama de producción. Por otra parte, es dudoso que las autoridades competentes (que normalmente realizan análisis económicos) tengan los conocimientos técnicos y las facultades legales necesarios para llevar a cabo esa tarea.

[12] 57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (con efecto a partir del 30 de enero de 1943), adjunto como Prueba documental Nº 21 de los Estados Unidos.

[13] Adjunto como Prueba documental Nº 22 de los Estados Unidos.

concesiones arancelarias de los Estados Unidos en toda negociación -incluidas las negociaciones iniciales del GATT- tenían necesariamente un carácter limitado.

18. Además, en virtud de la Orden Ejecutiva de febrero de 1947 (dictada entre las sesiones preparatorias del GATT)[14], antes de negociar cualquier acuerdo comercial, el Presidente estaba obligado a recabar asesoramiento escrito y público de la USITC (entonces la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos) con respecto a las probables consecuencias económicas de las reducciones arancelarias sobre todas las categorías de productos que el Presidente proponía incluir en las negociaciones.[15] Esto significaba que la Comisión tenía que publicar sus opiniones sobre los efectos que la reducción arancelaria tendría en relación con cada producto.

19. Las consecuencias netas de las disposiciones sobre la limitación arancelaria y la necesidad de asesoramiento público incluidas en la Ley de 1934 y en la Orden Ejecutiva posterior consistieron en someter al Presidente a limitaciones jurídicas y políticas destinadas a impedir la negociación de reducciones arancelarias severas, de un carácter tal que cabía esperar que dieran lugar a una inundación de importaciones y a un daño grave o amenaza de daño grave, a alguna rama de producción nacional. Por el contrario, el Presidente fue autorizado a concertar reducciones de derechos más pequeñas, negociadas producto a producto, a fin de evitar poner en peligro a los productores estadounidenses. Este enfoque progresivo con respecto a las reducciones arancelarias se reflejó en las reducciones relativamente moderadas y graduales otorgadas en el marco de las concesiones arancelarias iniciales en el marco del GATT, y se consagró en el artículo XXVIII*bis* del GATT, en el que se exhorta a la celebración de rondas periódicas de negociaciones arancelarias con miras a lograr reducciones arancelarias progresivas a lo largo del tiempo.

20. Dado este enfoque gradual, si bien cabía esperar que las concesiones arancelarias dieran lugar a un moderado incremento de las importaciones en determinados sectores, no cabía esperar normalmente que las concesiones desataran una inundación de importaciones con el consiguiente daño grave o amenaza de daño grave para las ramas de producción nacionales. Sin embargo, los negociadores estadounidenses reconocieron que, incluso con concesiones arancelarias limitadas, era imposible descartar la posibilidad –teniendo en cuenta especialmente las perturbaciones económicas y la incertidumbre provocadas por la segunda guerra mundial– de que cambios futuros e imprevistos en las condiciones de los mercados y las condiciones financieras o económicas dieran lugar a un incremento súbito de las importaciones. Esa preocupación originó la necesidad de una "cláusula liberatoria", a la que se podría recurrir para autorizar la adopción de "medidas de urgencia" destinadas a hacer frente a esas situaciones. La cláusula de salvaguardia brindaba seguridad a las ramas de producción afectadas y a su vez permitía que los Estados Unidos (y otros gobiernos) otorgaran concesiones arancelarias que de otro modo podrían haber resultado políticamente imposibles.

21. Vista desde este ángulo, la "evolución imprevista de las circunstancias" mencionada en el artículo XIX es todo acontecimiento posterior que altera las expectativas de un Miembro de que su concesión arancelaria no dará lugar a un daño grave o una amenaza de daño grave a su rama de producción nacional. Como observó el presidente de la Comisión Arancelaria en un informe presentado al Comité de Finanzas del Senado en junio de 1948, relativo al procedimiento de la Comisión para aplicar la "cláusula liberatoria" (a la sazón incluida en una Orden Ejecutiva y también en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT):

---

[14] *Véase* John Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, página 553 (1969), adjunto como Prueba documental Nº 23 de los Estados Unidos.

[15] *Véase* Exec. Order Nº 9832, 25 de febrero de 1947, párrafos 5 a 8, adjunta como Prueba documental Nº 24 de los Estados Unidos.

> La interpretación que hace la Comisión de las palabras "evolución imprevista de las circunstancias", en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones en el marco de la cláusula liberatoria, es que, cuando las importaciones de cualquier producto entran en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales, esta situación debe considerarse, a la luz del objetivo del programa de acuerdos comerciales y de la propia cláusula liberatoria, como el resultado de una evolución imprevista de las circunstancias.[16]

22. Por lo tanto, la Comisión Arancelaria dejó en claro ya en 1948 -como hizo el Órgano de Apelación más de 50 años más tarde- que la referencia a la "evolución imprevista de las circunstancias" no crea una condición independiente para la aplicación de la cláusula liberatoria. En cambio, esta redacción es una reiteración de las circunstancias en las que se autoriza el recurso a la cláusula liberatoria, esto es, una situación en la que, tras la aplicación de una reducción arancelaria negociada, se ha producido inesperadamente un incremento súbito de las importaciones y un daño grave (o una amenaza de daño grave) a la rama de producción nacional.

23. El informe del Grupo de Trabajo de 1951 en el asunto *Sombreros de fieltro* ofrece más respaldo a esta conclusión. Los miembros del Grupo de Trabajo (con excepción de los Estados Unidos) consideraron que debe entenderse que la "evolución imprevista de las circunstancias" consiste en "una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".[17]

24. Como se observa en el informe del Grupo de Trabajo, los negociadores de los Estados Unidos sabían en 1947 en Ginebra que los estilos de los sombreros estaban sujetos a modificaciones, y habían previsto algún aumento de las importaciones después de la aplicación de la concesión arancelaria. Los miembros del Grupo de Trabajo (con excepción de los Estados Unidos) consideraron que los negociadores estadounidenses debían haber previsto que los estilos de las modas de los sombreros en realidad cambiarían. Pero el Grupo de Trabajo (con excepción de Checoslovaquia) constató que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto la modificación específica del estilo de los

---

[16] *Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, H.R. 6556, 128 (1948), adjunto como Prueba documental Nº 25 de los Estados Unidos. Tres miembros de la Comisión reiteraron su opinión en un informe de 1953 relativo a una investigación sobre la cláusula liberatoria llevada a cabo con respecto a las importaciones de artículos de vidrio hechos a mano. A pesar de que estos miembros de la Comisión constataron que el aumento de las importaciones no había causado un daño grave, observaron que:

> Al otorgar concesiones arancelarias contractuales, los Estados Unidos tienen plenamente en cuenta que las importaciones aumentarán. Sin embargo, no otorgan intencionalmente concesiones arancelarias de tal amplitud y profundidad que causen (o amenacen causar) un daño grave a la rama de producción nacional. La principal finalidad de la legislación relativa a la cláusula liberatoria es autorizar una medida correctiva cuando la experiencia derivada de una concesión comercial contractual indica que se cometió un error y que las importaciones en realidad han aumentado, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, en tal medida que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional.

Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, *Hand-Blown Glassware*, Report to the President on Investigation Nº 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951, as amended, páginas 51 y 52 (1953), adjunto como Prueba documental Nº 26 de los Estados Unidos.

[17] *Sombreros de fieltro*, párrafo 9.

sombreros que efectivamente se produjo, la gran escala de esa modificación ni su prolongada duración.[18]

25. Considerado en su conjunto, el informe del Grupo de Trabajo sugiere que la evolución futura de las circunstancias (por ejemplo, las modificaciones en los estilos de los sombreros) pueden considerarse "previstos" en el momento en que se otorgó la concesión arancelaria si son el resultado directo de factores económicos de los que los negociadores de los aranceles tenían en esa época un conocimiento efectivo (las modas de los sombreros están sujetas a cambios). Pero el informe sugiere también que determinadas circunstancias del mercado, cuando dan lugar a un incremento súbito de las importaciones que causa daño (un cambio importante y sostenido hacia un nuevo estilo de sombreros) no pueden considerarse como "previstas". Por lo tanto, el informe del Grupo de Trabajo confirma la conclusión de que determinadas modificaciones del mercado que ocasionan un incremento súbito de las importaciones que causa daño no pueden considerarse como normalmente "previstas".

26. Como normalmente puede presumirse que los Miembros estructuran sus concesiones arancelarias de modo tal que se evite desencadenar un incremento súbito de las importaciones que cause daño, un incremento súbito de esa naturaleza debe considerarse presuntamente como el resultado de una evolución imprevista de las circunstancias. Las propias circunstancias normalmente resultarán evidentes en el informe de la autoridad competente acerca de su investigación, como sucede en el informe de la USITC sobre su investigación relativa a la carne de cordero. El carácter imprevisto de esa evolución de las circunstancias estará implícito en los resultados que ha producido.

27. Puede haber raros casos en los que un Miembro haya previsto concretamente que una concesión arancelaria que ha otorgado daría lugar a un daño súbito y grave, o a la amenaza de daño, a la rama de producción nacional. En tal caso, las partes que se presenten ante la autoridad competente en la investigación sobre la existencia de daño podrán, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, presentar pruebas a este efecto y alegar que la aplicación de medidas de salvaguardia no sería "de interés público". Si, no obstante ello, tales medidas se aplicaran, la parte reclamante en un procedimiento tramitado ante un grupo especial en el marco del ESD también podría señalar esta circunstancia y alegar que no se debe aplicar la presunción normal de la "evolución imprevista de las circunstancias".

¿Es la definición de "rama de producción nacional" utilizada en la investigación de la USITC compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 2

Los Estados Unidos opinan que, cuando existe una "línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado" y una "coincidencia sustancial de intereses económicos", los productores de los insumos forman parte de la "rama de producción nacional" que produce el producto elaborado. ¿Pueden los Estados Unidos explicar, en la situación hipotética en la que el producto final está compuesto por un gran número de insumos, que se utilizan para su elaboración y que están funcionalmente dedicados a la producción de ese único producto final, en qué condiciones o circunstancias los productores de los insumos serían *excluidos* de la definición de la rama de producción nacional incluso si existiera una línea de producción continua y los intereses económicos coincidieran sustancialmente? ¿O bien los Estados Unidos opinan que esos productores de insumos en todos los casos serían parte de la rama de producción nacional?

[18] *Sombreros de fieltro*, párrafo 11.

Respuesta 2

28. La hipótesis del Grupo Especial no se ha planteado ante la USITC y tampoco se planteará debido a la naturaleza del criterio empleado por la USITC. Los casos en los que la USITC examina la inclusión o exclusión de los productores del producto sin elaborar (por ejemplo, los criadores) y los elaboradores en la misma rama de producción sólo abarcan los productos agropecuarios elaborados.[19] En esas investigaciones, la USITC examina si las pruebas demuestran una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado. Como se refleja en la expresión "sin elaborar", el producto avanza a lo largo de un proceso continuo que va desde la forma inacabada hasta la acabada. En esa situación, no se tienen en cuenta los insumos múltiples porque este criterio se reserva para el desarrollo de un producto primario desde el estado de producto sin elaborar hasta el de "listo para el mercado". El criterio de los Estados Unidos simplemente no prevé -como describió el criterio canadiense respectivo el Grupo Especial que examinó el asunto *Carne vacuna para manufactura*- una reparación que se concedería a los proveedores de insumos en general cuando experimentan un daño causado por las importaciones equivalente al que normalmente experimentan los productores de productos finales.

29. Del mismo modo, el caso hipotético que sugiere el Grupo Especial no se plantearía debido a la segunda parte del criterio de la USITC. En esa hipótesis se supone que habría una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores de múltiples insumos y los elaboradores del producto acabado. Sin embargo, es difícil concebir un producto elaborado compuesto por diversas materias primas agrícolas, cada una de las cuales estaría dedicada a un único producto final. También es improbable que haya alguna vez una coincidencia de intereses económicos entre tales productores de múltiples insumos y los elaboradores del producto final. Tal situación sólo podría producirse cuando, como en el caso presente, en la fase de elaboración existen componentes de valor añadido de menor importancia que contribuyen a lo que es esencialmente una operación de acabado.

Pregunta 3

Observamos que el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 se centra en la "producción" de los "productos similares o directamente competidores" (es decir, los productores cuya *producción conjunta de productos similares o directamente competidores* constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos"). ¿Cómo podrían los Estados Unidos conciliar su definición de la rama de producción nacional con esta disposición?

Respuesta 3

30. La definición de los Estados Unidos de la rama de producción nacional de carne de cordero es compatible con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la definición de la rama de producción nacional de carne de cordero, la USITC incluye a los criadores y a los establecimientos de engorde de corderos vivos y también a los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero.[20] El sentido corriente del término "producto" ("product" en la versión inglesa) se define como la "producción ("output") de una empresa o una

[19] *Véase Fresh Tomatoes and Bell Peppers*, Inv. Nº TA-201-66, USITC Pub. 2985 (agosto de 1996), páginas I-9 y 10, adjunto como Prueba documental Nº 27 de los Estados Unidos; *Apple Juice*, Inv. Nº TA 201-59, USITC Pub. 1861 (junio de 1986), páginas 5 a 10, adjunto como Prueba documental Nº 28 de los Estados Unidos; *Certain Canned Tuna Fish*, Inv. Nº TA-201-53, USITC Pub. 1558 (agosto de 1984), páginas 5 a 7, adjunto como Prueba documental Nº 29 de los Estados Unidos.

[20] Informe de la USITC, I-13.

industria[21], y el sentido corriente de la palabra "producción" ("production") se define como la "producción total, especialmente de un producto básico o de una industria".[22] De modo compatible con estas definiciones, la carne de cordero es producida por la rama de producción nacional mediante una línea de producción continua y progresiva cuyo resultado es un producto, la "carne de cordero". El significado liso y llano del término "producción" ("output") hace referencia a "algo producido" en la "producción agropecuaria o industrial".[23] Los establecimientos de cría y de engorde de corderos vivos de los Estados Unidos y también los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero generan una "producción" ("output") que es un producto agropecuario.

Pregunta 4

En este contexto, sírvanse formular observaciones sobre la diferencia *Canadá - Carne vacuna para manufactura* (SCM/85), en la que el Grupo Especial desestimó el razonamiento del Canadá (que era muy similar al razonamiento de la USITC en el caso presente) de considerar que los productores de ganado vivo formaban parte de los productores de la carne vacuna para manufactura. ¿Por qué el razonamiento del Grupo Especial no sería igualmente convincente y pertinente en este caso?

Respuesta 4

31. Es importante observar desde un comienzo que en el asunto *Carne vacuna para manufactura* la decisión no fue adoptada. En el asunto *Japón – Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación examinó la condición jurídica de los informes de grupos especiales y en particular la de los informes no adoptados de los grupos especiales. Los informes *adoptados* de los grupos especiales

> son una parte importante del *acervo* del GATT. Los grupos especiales posteriores suelen examinarlos. Estos informes crean expectativas legítimas en los Miembros de la OMC y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia. Sin embargo, no son obligatorios sino para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio.[24]

32. Los informes *no adoptados* de los grupos especiales, por el contrario, carecen "de valor normativo en el sistema del GATT o de la OMC, puesto que no [han] sido avalados por decisiones de las PARTES CONTRATANTES del GATT o de los Miembros de la OMC".[25] La conclusión del Órgano de Apelación es especialmente pertinente en el caso presente porque los Miembros de la OMC podrían haber "hecho suya" la decisión dictada en el asunto *Carne vacuna para manufactura*, codificándola en el nuevo Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC. El hecho de que no hayan obrado así aconseja no hacer aplicable el razonamiento de esta decisión a asuntos comprendidos en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y mucho menos en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[21] *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, página 1810 (1981), adjunto como Prueba documental Nº 30 de los Estados Unidos.

[22] *Webster's New Collegiate Dictionary*, página 918 (1977), adjunto como Prueba documental Nº 31 de los Estados Unidos.

[23] *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 838 (1985), adjunto como Prueba documental Nº 32 de los Estados Unidos.

[24] *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 de octubre de 1996, página 18.

[25] *Idem*, página 18.

33. En todo caso, incluso si la decisión adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Carne vacuna para manufactura* fuera aplicable en un caso de derechos compensatorios, esa decisión no es pertinente en el caso que nos ocupa. La determinación del Grupo Especial en el sentido de que los productores de ganado no eran "productores" de carne vacuna para manufactura se basó en gran parte en su interpretación del párrafo 6 del artículo 6 del Código de Subvenciones, que establecía lo siguiente:

> El efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como: el proceso de producción, el resultado de las ventas de los productores, los beneficios. Cuando la producción nacional del producto similar no tenga una identidad separada con arreglo a dichos criterios, el efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará examinando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria.[26]

34. A juicio del Grupo Especial, el párrafo 6 del artículo 6

> indicaba, pues, una preferencia por restringir el análisis del daño a los recursos productivos directamente dedicados a la fabricación del producto similar mismo. Este principio, aplicado a un proceso de producción vertical que comprendiera varias etapas, indicaría que el análisis debía centrarse asimismo en la etapa de producción dedicada a la fabricación propiamente dicha del producto similar de que se tratara, en contraposición a las etapas anteriores dedicadas a la producción de los insumos.[27]

35. El Grupo Especial también citó el párrafo 6 del artículo 6 al describir la decisión adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos* (ésta, a diferencia del caso *Carne vacuna para manufactura*, es una decisión adoptada) que, como los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafo 71) respalda la determinación de la USITC relativa a la rama de producción nacional en el caso presente.

36. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene disposición alguna que sea equivalente al párrafo 6 del artículo 6. Por lo tanto, el análisis del Grupo Especial, que se basó en esa disposición, no resulta procedente.[28]

37. Como se examinó en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, el enfoque de la USITC en el caso presente se ve respaldado por el propósito expreso del Acuerdo sobre Salvaguardias y sus disposiciones paliativas, que no son comparables a las disposiciones de los Códigos de la Ronda de Tokio. La solución de la cuestión que nos ocupa debe decidirse sobre la base del texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, que es el Acuerdo particular en cuestión, y no mediante referencia a una decisión no adoptada de un Grupo Especial del GATT que interpretó otro Acuerdo y, en particular, una disposición de ese Acuerdo que no figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

[26] Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, párrafo 6 del artículo 6.

[27] *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 5.3.

[28] En opinión de los Estados Unidos, la interpretación del párrafo 6 del artículo 6 hecha por el Grupo Especial (y, por ende, su conclusión en el asunto *Carne vacuna para manufactura*) fue errónea. Por consiguiente, incluso si el Acuerdo sobre Salvaguardias incluyera tal disposición, ello no modificaría el hecho de que el enfoque adoptado por la USITC sobre esta cuestión es correcto.

38. Además, este caso se diferencia del asunto *Carne vacuna para manufactura* no sólo por sus características jurídicas, sino también por los hechos. En el asunto *Carne vacuna para manufactura*, el Grupo Especial constató que la carne vacuna deshuesada para manufactura era un "subproducto" resultante de actividades económicas cuyo objetivo principal era producir otros productos para la venta.[29] La CEE había alegado que "considerando todo el proceso económico que conducía a la producción de insumos para su transformación en carne vacuna deshuesada para manufactura, no cabía afirmar que conllevase ni una producción seguida ni una dedicación funcional en el sentido requerido".[30] Por el contrario, y como ha confirmado la USITC, la producción de carne de cordero supone una producción continua y además una dedicación funcional de los corderos vivos a la carne de cordero. La USITC constató que, en los Estados Unidos, la mayor parte de las ovejas y corderos son animales de carne que se crían principalmente para la producción de carne de cordero.[31] Excepto en el caso de los corderos que se conservan con fines de cría, virtualmente todos los corderos cuya carne es lo que se explota se envían a los establecimientos de engorde en el otoño[32] y después se envían generalmente a los mataderos para su sacrificio.[33] Después los mataderos elaboran la carne de cordero o envían las canales a las plantas de despiece, que desempeñan una función de elaboración análoga.[34] Posteriormente, los cortes se venden a los establecimientos mayoristas o minoristas. Obviamente, esto no es así cuando la producción del producto similar resulta "de actividades económicas que tenían por finalidad principal la producción de otros productos para la venta" como se alegó en el asunto *Carne vacuna para manufactura*.

39. Si el asunto *Carne vacuna para manufactura* es de algún modo pertinente, lo es porque una de las partes reclamantes en ese caso -Australia- adoptó una posición contraria a la que adopta en el caso que nos ocupa. En el asunto *Carne vacuna para manufactura*, Australia alegó que eran los criadores quienes producían la carne vacuna, y los mataderos eran meramente los que se ocupaban del acabado y daban al producto una forma utilizable.[35] Australia adoptó el mismo razonamiento que el empleado por la USITC en su investigación sobre la carne de cordero y estuvo de acuerdo en que la Asociación de Ganaderos Canadienses (CCA) incluyera a los criadores de ganado en la rama de producción nacional que producía la carne vacuna. Como Australia alegó en esa ocasión, cuando la empresa elaboradora simplemente prepara un producto para el mercado, el criador es considerado correctamente como el productor del producto acabado. La postura de Australia en ese caso es incompatible con toda conclusión de que el significado corriente del término "productor" puede resolver la cuestión planteada en sentido contrario a lo sostenido por los Estados Unidos. Además, si Australia consideró en el asunto *Carne vacuna para manufactura* que los criadores de ganado que suministraban menos del 50 por ciento del insumo de carne de un producto eran productores del producto acabado, ciertamente deben considerar que también los criadores de corderos que suministran el 100 por ciento del insumo de carne del producto son productores del producto acabado.

---

[29] *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 5.12.

[30] *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 3.23.

[31] Informe de la USITC, I-13 y II-4.

[32] Informe de la USITC, I-13, II-11, II.

[33] Informe de la USITC, I-13 y II-14.

[34] Informe de la USITC, I-13 y II-14 y 15.

[35] *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 4.1.

40. Como Australia alegó en el caso *Carne vacuna para manufactura*[36], ese enfoque se ajusta a la nota interpretativa al párrafo 2 de la sección B del artículo XVI del GATT de 1994, en la que se definen los productos básicos como "todo producto agrícola [...], ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la venta en cantidades importantes en el mercado internacional". Aunque el Grupo Especial que examinó el asunto *Carne vacuna para manufactura* no se basó en la nota interpretativa porque ésta y el Acuerdo de la Ronda de Tokio tenían propósitos diferentes, la definición de la nota interpretativa aporta una nueva demostración de que, en el lenguaje normalmente utilizado en el comercio, la producción de productos primarios incluye tanto la materia prima como el producto elaborado.

Pregunta 5

Sírvanse formular observaciones sobre el argumento expuesto por Nueva Zelandia en el párrafo 29 de su declaración oral, en el sentido de que la expresión "el conjunto de" que figura en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 se refiere a la representatividad de los datos utilizados en una investigación con respecto a la totalidad de la rama de producción y no al alcance o amplitud de la rama de producción propiamente dicha.

Respuesta 5

41. La expresión "el conjunto de" no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si bien los Estados Unidos apoyan la opinión de Nueva Zelandia de que el propósito de la expresión puede haber sido asegurar que una investigación en materia de salvaguardias no se limite a determinados miembros de una rama de producción, los Estados Unidos rechazan la alegación de que la expresión "el conjunto de" sea una matización destinada a definir el alcance de los productores *dentro* de una rama de producción. Contrariamente a la afirmación adicional de Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han utilizado la expresión "el conjunto de" para ampliar la composición de una rama de producción más allá de quienes producen los "productos similares o directamente competidores".

¿Ha demostrado la USITC que la rama de producción nacional hacía frente a una "amenaza de daño grave" debida al "aumento de las importaciones"?

Pregunta 6

¿Cómo determinó la USITC en su investigación que el daño amenazado era "grave", en contraposición con algún grado de daño inferior? ¿En qué parte de su determinación figura esto?

Respuesta 6

42. Como cuestión preliminar, parecería que la cuestión de dilucidar si el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC declarase en su informe por qué el daño amenazado era "grave", en contraposición con algún grado de daño menos grave, no está en litigio en la presente diferencia y sería ajena al mandato del Grupo Especial. El párrafo 1 del artículo 3 es la única disposición que obliga a un Miembro a publicar las conclusiones obtenidas sobre cuestiones pertinentes. Los reclamantes no señalaron esta cuestión en su solicitud de establecimiento de un grupo especial ni la plantearon en sus primeras comunicaciones escritas. Esas comunicaciones se basan en el artículo 3 sólo para impugnar la elección de una medida de salvaguardia realizada por los Estados Unidos, y no para impugnar la determinación de la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño grave, respecto de lo cual se basan en el artículo 4. En consecuencia, toda reclamación de que, en virtud del párrafo 1 del artículo 3, la USITC debería haber enunciado una

[36] *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 4.1.

conclusión jurídica adicional es ajena al mandato otorgado en la presente diferencia. No obstante, a los Estados Unidos les complace responder a la pregunta del Grupo Especial.

43. La USITC justificó su conclusión de que la rama de producción experimentaba una amenaza de daño grave en las constataciones que figuran en las páginas I-16 a I-21. En ese examen se explica positivamente por qué la USITC consideró que "el deterioro de los indicadores [económicos] [...] después de 1996"[37] confirmaba que la rama de producción se veía amenazada por un daño grave. La USITC reconoció expresamente que el criterio requerido para su determinación de la existencia de daño era si se había producido un "menoscabo general [...] grave de la situación de la rama de producción nacional"[38], que es la definición de daño grave que figura en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la conclusión de la USITC se hizo hincapié en la "reducción de la participación en el mercado de la rama de producción nacional, y también en la reducción de la producción, los envíos, la rentabilidad y los precios, entre otras dificultades a que hacía frente la rama de producción nacional".[39] Las constataciones relativas a esos factores demuestran por qué la USITC estimó que la rama de producción nacional estaba a punto de sufrir un menoscabo general significativo de su situación.

44. El Acuerdo no requiere más que esto. Los Acuerdos de la OMC en su conjunto no enuncian una relación precisa entre el criterio relativo al "daño grave" establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias y otros criterios establecidos en otros Acuerdos, tales como el criterio de "daño importante" utilizado en el Acuerdo Antidumping. Aunque en el Acuerdo sobre Salvaguardias se define la expresión "daño grave", ni el Acuerdo Antidumping ni el artículo VI del GATT de 1994 definen el "daño importante". En consecuencia, los Acuerdos de la OMC no proporcionan una base para establecer una comparación precisa entre los diversos "grados" de daño, ni tampoco ninguno de los Acuerdos requiere una comparación.

Pregunta 7

Con arreglo al criterio relativo a la relación de causalidad aplicado por los Estados Unidos en el caso presente, ¿puede determinarse que las importaciones de carne de cordero consideradas aisladamente causaban o amenazaban causar un grado de daño que era "grave", con independencia del posible daño adicional que podían causar otros factores? En caso afirmativo, ¿de qué modo? ¿Es tal determinación necesaria? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 7

45. La afirmación de Nueva Zelandia de que el Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC "aislase" los efectos del aumento de las importaciones parece basarse en la presunción de que el Acuerdo exige que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño grave o la amenaza de daño grave. Tanto el supuesto requisito de "aislamiento" como la premisa en la que se basa carecen de fundamento.

[37] Informe de la USITC, párrafo I-18.

[38] Informe de la USITC, I-16, en el que se cita el artículo 202(c) de la Ley de Comercio Exterior de 1930.

[39] Informe de la USITC, I-21.

Causa única

46. El párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que respectivamente establecen las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los requisitos para las determinaciones de la existencia de daño grave y de amenaza de daño grave, emplean el verbo "causar" de una u otra forma. En el *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, página 356 (1981) se define el verbo "causar" del modo siguiente: "servir como causa u ocasión de". El diccionario deja en claro que no es necesario que la "causa" (sustantivo) sea el único determinante un resultado:

> una causa indica una condición o circunstancia o una combinación de condiciones y circunstancias que efectiva e inevitablemente provocan una consecuencia, efecto o resultado *o ayudan sustancialmente ("materially") al mismo*. (Cursivas añadidas.)[40]

Como indica la definición precedente, si bien no es necesario que una causa sea el único determinante de un resultado, ella debe ser importante. Esto es, que debe ayudar *sustancialmente* a la generación del resultado.[41] El Webster define el término "sustancial" del modo siguiente: "que tiene una gran importancia o trascendencia: decisivo".

47. Nueva Zelandia ha objetado el hecho de que la USITC aplicase un análisis relativo a la "causa sustancial" para determinar si el aumento de las importaciones amenazó causar un daño grave a la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. Sin embargo, como se demostró precedentemente, la expresión "causa sustancial" (que se define en la ley estadounidense como "una causa que es importante y no menos importante que ninguna otra causa") está plenamente de acuerdo con el sentido corriente del verbo "causar", según se utiliza en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

48. El hecho de que el Acuerdo sobre Salvaguardias trate la "causa" de conformidad con su sentido corriente y no con el significado de "causa única" encuentra respaldo en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. Esta disposición exige que la autoridad competente demuestre "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". El término "causalidad" significa "de o relativo o referido a una causa" y el término "relación" significa "un elemento unificador: un medio de conexión o comunicación".[42] Contrariamente a la interpretación neozelandesa del término "causar", el modo en que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 define la "relación de causalidad" sugiere que la autoridad competente no tiene ninguna obligación de demostrar que el aumento de las importaciones considerado aisladamente causó el daño grave o la amenaza de daño grave. En cambio, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que la autoridad competente simplemente demuestre una conexión entre el aumento de las importaciones y el daño que ha constatado.

---

[40] *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, página 356 (1981), adjunto como Prueba documental Nº 33 de los Estados Unidos.

[41] Aunque las definiciones pertinentes del *New Shorter Oxford English Dictionary* ("NSOED") respaldan el concepto de causas múltiples, *véase* NSOED, página 355 (en el que se define la "causa" como "Lo que produce un efecto o consecuencia; un antecedente *o antecedentes* seguidos de un determinado fenómeno") (cursivas añadidas), no hacen referencia a la "sustancialidad" ("materiality") de la "causa". *Véase también* NSOED, página 355 (donde se define el verbo "causar" como "Ser la causa de, tener efecto, generar; ocasionar, producir; inducir, hacer, generar").

[42] *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, páginas 355 y 1317 (1981), adjunto como Prueba documental Nº 33 de los Estados Unidos.

49. La tesis de que las palabras "causa" y "relación de causalidad" no exigen que una causa sea la única causa se ve confirmada por el modo en que esos términos pueden utilizarse corrientemente para describir las causas de una enfermedad.[43] Para usar una analogía médica, el hecho de que una persona haya experimentado una enfermedad coronaria puede atribuirse a varias "causas", entre ellas la elevada ingestión de grasas, un estilo de vida sedentario, una predisposición genética, períodos prolongados de tensión, etc. Estos factores pueden actuar conjuntamente y de forma combinada para producir una única enfermedad; cada uno de ellos, para utilizar los términos del diccionario, "ayuda sustancialmente" a provocar la enfermedad.

50. El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé un enfoque de la causalidad que es análogamente sinérgico. Concretamente, requiere que el análisis no se limite a dilucidar si un determinado producto se importa en tal cantidad, sino también "en condiciones tales" que causan o amenazan causar un daño grave. Por lo tanto, el artículo 2 prevé una investigación de esos otros factores que afectan a una rama de producción y que pueden haber ayudado a crear las condiciones en las que el aumento de las importaciones causan un daño grave.

51. Además, como se observa en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos (párrafo 116), el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 reconoce que es posible que otros factores distintos del aumento de las importaciones "al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional". Esta redacción deja en claro que no es menester que el daño grave o la amenaza de daño grave que ha experimentado la rama de producción nacional sea atribuible exclusivamente al aumento de las importaciones. Por lo tanto, ni el sentido corriente del término "causar" ni el texto pertinente del párrafo 2 del artículo 4 respaldan la alegación de que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño grave o la amenaza de daño grave.

52. Por último, los antecedentes de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias indican que los redactores no tenían la intención de imponer el requisito de una "causa única". En 1988, los Estados Unidos presentaron un documento en el que se explicaba el procedimiento estadounidense para determinar la existencia de daño en los casos relacionados con el artículo XIX.[44] En el documento se aborda concretamente el criterio de la "causa sustancial" y se explica que "el aumento de las importaciones ha de ser no sólo causa significativa, sino tan significativa por lo menos como cualquier otra causa de daño importante o de amenaza de daño importante".[45] Posteriormente, la Secretaría publicó una nota en la que resumió el examen de los Estados Unidos de su documento y se sintetizaron brevemente las descripciones realizadas por las CEE y Australia de sus regímenes de salvaguardia. También se resumieron las deliberaciones del Grupo de Negociación sobre el criterio de causalidad:

> Muchas delegaciones dijeron que había que demostrar que la causa del daño grave y de la amenaza de daño grave era un acusado aumento de las importaciones, y que afectaba perjudicialmente a una parte considerable de los productores nacionales. Algunas delegaciones dijeron que la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el menoscabo general de la situación de los productores nacionales

[43] *Véase Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 217 ("agente de una enfermedad", que se utiliza para explicar el término "causal"), página 695 (el significado de "relación" se ilustra mediante la expresión "buscar una [...] entre el fumar y el cáncer") (1985), adjunto como Prueba documental Nº 34 de los Estados Unidos.

[44] *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias: Procedimientos de los Estados Unidos para la adopción de decisiones sobre el daño en los casos previstos en el artículo XIX*, MTN.GNG/NG9/W/13 (3 de marzo de 1988).

[45] *Idem*, página 6.

> tenía que establecerse claramente. Una delegación dijo que cuando hubiera una multiplicidad de causas había que confirmar que el aumento de las importaciones era la causa principal, no solamente una causa importante o sustancial.[46]
>
> * * * * *
>
> El Presidente resumió el debate [...]. Al parecer había acuerdo sobre la necesidad de que existiera una relación de causalidad directa y demostrable entre las importaciones y el daño, si bien se habían expresado varias opiniones sobre si el aumento de las importaciones había de ser causa esencial, sustancial o importante.[47]

Cabe destacar que no hubo ninguna sugerencia de que las importaciones debían ser la "única" causa del daño grave.

53. El resumen de la Secretaría demuestra que los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias sabían que la redacción utilizada en el artículo XIX en materia de causalidad era susceptible de distintas interpretaciones, aunque ninguna de ellas incluía la opción de la "causa única" que al parecer postula Nueva Zelandia. Teniendo en cuenta esta diversidad de opiniones, es significativo que los negociadores no procuraran concretar en el Acuerdo sobre Salvaguardias el grado de "causalidad" requerido, sea "esencial", "sustancial", "importante", "principal" u otro. De forma compatible con la práctica divergente de las partes contratantes del GATT en lo que respecta al artículo XIX, el Acuerdo sobre Salvaguardias no trata de imponer un rasero rígido en materia de causalidad, sino que trata la "causa" de modo compatible con su sentido corriente.

<u>El requisito del aislamiento</u>

54. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad competente examine los efectos del aumento de las importaciones "aisladamente" de otros factores, incluso si tal examen fuera en general factible. El Grupo Especial del GATT que examinó el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*[48] rechazó precisamente esa proposición cuando se alegó que las disposiciones del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el Código Antidumping de la Ronda de Tokio), similares a las del Acuerdo sobre Salvaguardias, exigían que el efecto de las importaciones en cuestión se examinaran "aisladamente".[49] El informe también guarda relación con el propósito de examinar si el Acuerdo sobre Salvaguardias impone un requisito de "aislamiento" en lo que respecta a los efectos del aumento de las importaciones.

---

[46] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 7 y 10 de marzo de 1988, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/5, párrafo 14 (22 de abril de 1988).

[47] *Idem*, párrafo 24.

[48] Véase *Estados Unidos – Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedente de Noruega*, ADP/87, 30 de noviembre de 1992, párrafos 544 a 561 ("Estados Unidos - Salmón") (en el que se interpreta la disposición del Código Antidumping de la Ronda de Tokio).

[49] El informe del Grupo Especial se examinará más detenidamente en la respuesta a la pregunta Nº 10, particularmente en lo que se refiere al origen de la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

55. Como observó el Grupo Especial, el Código Antidumping de la Ronda de Tokio no contiene ninguna orientación positiva acerca del modo en que se han de examinar los demás factores causales. Constató que, por el contrario, las disposiciones pertinentes del Código relativas a la determinación del daño se centraban primordialmente en los factores específicos que las autoridades debían considerar en su examen de los efectos de las importaciones. El Grupo Especial concluyó que en esas disposiciones no había ningún requisito, "además de examinar los efectos de las importaciones", de que "la USITC debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega".[50]

56. De modo análogo a la disposición pertinente del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 enuncia factores concretos que la autoridad debe examinar para determinar si el aumento de las importaciones ha amenazado causar un daño grave. Ninguno de estos factores exige que la autoridad determine el alcance del perjuicio debido a otras causas a fin de determinar los efectos de las importaciones consideradas aisladamente. En rigor, los factores concretos que la autoridad ha de examinar en virtud del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 pueden estar influidos por diversas condiciones. Por ejemplo, una rama de producción que hace frente a un aumento de importaciones puede reducir su participación en el mercado y sus ventas, pero no disminuir el empleo ni cerrar instalaciones. O bien puede tratar de proteger su participación en el mercado a expensas de una pérdida de beneficios. Otra posibilidad es que la rama de producción reduzca la producción, cierre instalaciones y reduzca el empleo, manteniendo la rentabilidad. Cabe presumir que otros factores afectarán al carácter de su respuesta. Como por lo general hay una multiplicidad de factores que afectan a una rama de producción nacional al mismo tiempo, si los negociadores hubieran tratado de exigir en todos los casos un análisis aislado, lo hubieran requerido expresamente.

57. El hecho de que el Grupo Especial haya utilizado la expresión "de alguna manera" ("la USITC debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño [...]") sugiere que el Grupo Especial interpretó que el concepto de "aislar" los efectos del aumento de las importaciones resulta problemático, al menos en muchos casos. Por ejemplo, los múltiples factores que afectan a una rama de producción a menudo son interdependientes, y tratar de aislar los efectos de las importaciones puede suponer la creación de interpretaciones hipotéticas basadas en suposiciones no verificables o en estimaciones de carácter general. Nada en los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias permite interpretar que se exigen tales interpretaciones.

58. Además, los modelos económicos que tratan de aislar los factores generalmente suponen que un mercado permanece en una situación de equilibrio de precios, una suposición particularmente cuestionable en las circunstancias que dan lugar a una investigación en materia de salvaguardias, en que las importaciones han registrado un incremento súbito. Mientras que el equilibrio se puede alcanzar a largo plazo, la determinación de la existencia de una amenaza se refiere en particular al futuro "inminente".

59. El Acuerdo sobre Salvaguardias, de igual modo que el Código Antidumping de la Ronda de Tokio, no ordena que se realice un análisis en el que los efectos de las importaciones se "aíslen" de otros efectos. Requiere que las autoridades examinen todos los factores pertinentes que guardan relación con la situación de la rama de producción, pero no determina la manera de hacerlo.

[50] *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 555.

Pregunta 8

Los Estados Unidos alegan que la situación de todos los segmentos de la rama de producción definida en la investigación mejoran y empeoran conjuntamente, aunque quizá en momentos diferentes. Los datos y el examen contenidos en el informe de la USITC parecen indicar que los criadores y los establecimientos de engorde obtuvieron resultados peores durante el período objeto de investigación en comparación con los mataderos y las plantas de despiece. Esto sugiere que los efectos del aumento de las importaciones sobre los precios afectaron en primer lugar a los productores de corderos vivos y sólo después a los mataderos y las plantas de despiece, es decir, los productores de carne de cordero, pese al hecho de que las importaciones eran de carne de cordero. Si esto es correcto, ¿por qué los hechos sucedieron así, es decir, no dependería esa situación de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece de trasladar *inmediatamente todas* las repercusiones de los precios de las importaciones a los criadores? ¿En qué parte del informe de la USITC se *demuestra* que es esto lo que realmente sucedió, y basándose en qué información fáctica? Sírvanse explicarlo detalladamente.

Respuesta 8

60. Esta pregunta contiene en realidad dos partes: 1) qué segmentos de la rama de producción resultaron más perjudicados, y 2) qué segmentos resultaron perjudicados en primer lugar.

61. La USITC no estableció una clasificación de los segmentos de la rama de producción nacional de carne de cordero en función de cuáles resultaron más perjudicados. Por lo tanto, no constató que el segmento de los criadores o ningún otro segmento fueran más perjudicados que otro. Constató que el precio de la carne de cordero afectó a los cuatro segmentos de la rama de producción de modo análogo, y que estos cuatro segmentos sufrieron financieramente en 1997 y el período considerado de 1998, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones. Si bien la USITC mencionó pruebas que indicaban que los efectos del aumento de las importaciones sobre los precios fueron experimentados en primer lugar por los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero y posteriormente por los productores de corderos vivos, no consideró necesario determinar una progresión o determinar que el segmento más perjudicado fuera el segmento que sufrió inicialmente las consecuencias. Los hechos de cada caso raramente constituyen una secuencia perfecta. En realidad, es perfectamente posible que el segmento de los criadores, que sufrió claramente las consecuencias del incremento súbito de las importaciones de carne de cordero de bajo precio, fuera el más perjudicado de los cuatro segmentos, debido en parte a los efectos residuales y decrecientes de la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana. Lo importante es que la USITC examinó la situación del conjunto de la rama de producción –los cuatro segmentos– y llegó a la conclusión de que la rama de producción en su totalidad estaba amenazada por un daño grave debido al incremento súbito de las importaciones de bajo precio.

62. La principal constatación de la USITC sobre este punto figura en la página I-14 del informe de la Comisión. La USITC declaró lo siguiente:

> También existen pruebas de que el precio de la carne de cordero afecta análogamente a los cuatro segmentos de la rama de producción, esto es, que cuando la situación de los elaboradores es buena, los criadores y los establecimientos de engorde también se benefician, *pero cuando los elaboradores se encuentran con precios bajos, trasladan los precios bajos a los establecimientos de engorde y después a los criadores, y todos sufren en alguna medida*. [Cursivas añadidas.] Como se describió anteriormente, los cuatro segmentos sufrieron financieramente durante el período objeto de investigación, y todos experimentaron reducciones significativas del valor unitario de sus ventas al final del período. Ningún representante de ninguno de los cuatro segmentos de la rama de producción dio testimonio de que los intereses económicos

de los mataderos y de las plantas de despiece fueran diferentes de los intereses de los criadores y los establecimientos de engorde.

63. La constatación de la USITC se ve ampliamente respaldada por las pruebas que figuran en el expediente de la investigación. Por ejemplo, el informe de la USITC demuestra que el valor de las ventas netas de los mataderos y las plantas de despiece disminuyó entre 1996 y 1997, y entre el período considerado de 1997 y el período considerado de 1998.[51] Los ingresos de explotación de los mataderos registraron su punto más bajo al final del período objeto de investigación. Los representantes de los mataderos y de las plantas de despiece informaron que habían tenido que reducir los precios, en algunos casos vendiendo con pérdida, a fin de competir con las importaciones de bajo precio.[52] La USITC citó también los testimonios recibidos en la audiencia relativa a la existencia de daño, acerca del efecto de traslado, de personas que representaban a distintos segmentos de la rama de producción.[53] La USITC citó el testimonio del dueño de una finca ganadera, que expresó que "los precios más bajos de las importaciones obligaron a los elaboradores a reducir los precios de las canales que compraban a los mataderos, lo que a su vez redujo los precios que éstos pagaban a los corrales de engorde por los corderos vivos". El mismo testigo explicó que, debido a la disminución de los precios a nivel de los elaboradores, los corrales de engorde vendieron sus corderos en la primavera de 1998 a un precio inferior al que pagaron por ellos en el otoño de 1997, y tuvieron que reducir el precio que podían pagar por los corderos en el otoño de 1998. La USITC constató además que, según el mismo testigo, "los precios inferiores de las importaciones obligaron a la totalidad de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos a reducir sustancialmente, en ondas sucesivas, los precios que podían pagar por el cordero".[54]

64. La expresión que figura en la segunda frase de la pregunta y que se refiere a los resultados "en el período objeto de investigación" sugiere que la pregunta podría basarse al menos en parte en un examen o una comparación de los datos de la rama de producción correspondiente a algunos de los cuatro segmentos durante el período que precedió al incremento súbito de las importaciones. Aunque la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción durante el período comprendido entre 1993 y septiembre de 1998, o sea la totalidad del "período objeto de investigación", según se explicó en la Primera comunicación de los Estados Unidos, la determinación de la USITC sobre la amenaza de daño se basó en el incremento súbito de las importaciones registrado después de 1996 y el declive resultante de los indicadores de la rama de producción, así como en la continuación prevista de esas tendencias.[55] Las pruebas contenidas en el informe de

[51] Informe de la USITC, I-19.

[52] Informe de la USITC, I-19.

[53] Informe de la USITC, I-14, nota 50.

[54] Informe de la USITC, I-14, nota 50. *Véase también* el testimonio similar del Sr. Joseph Casper, Vicepresidente de Chicago Lamb & Veal Co., una planta de despiece, en la transcripción de la audiencia relativa al daño, página 22, adjunta como Prueba documental Nº 35 de los Estados Unidos; el testimonio del Sr. Harold Harper, propietario de un corral de engorde, en la transcripción de la audiencia relativa al daño, página 30, adjunta como Prueba documental Nº 36 de los Estados Unidos. ("He aquí como sucedió. En el otoño de 1997, compré corderos por un precio aproximado de un dólar la libra. Sin embargo, cuando fui a vender los corderos en el invierno de 1997-98, sólo pude obtener entre 40 y 60 céntimos por libra. ¿Por qué? Porque el matadero al que yo había abastecido tradicionalmente de corderos se vio obligado a reducir los precios que me pagaba porque su cliente, el elaborador, tenía que reducir sus precios sustancialmente para competir con las importaciones. Las repercusiones de los precios increíblemente bajos que ofrecían los importadores se sintieron a lo largo de toda la cadena de distribución, ya que cada sector se vio obligado a pedir reducciones de precios a sus proveedores para tratar de seguir siendo competitivo.")

[55] V*éase*, *por ejemplo*, la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 79 a 82.

la USITC relativas a la secuencia de circunstancias producidas después del incremento súbito de las importaciones respalda plenamente la determinación de la Comisión.

Pregunta 9

Los Estados Unidos han alegado que, incluso si se definiera la rama de producción nacional abarcando sólo los mataderos, los mataderos/plantas de despiece y las plantas de despiece, la investigación hubiera dado lugar a una determinación de que era necesario adoptar una medida de salvaguardia para prevenir una "amenaza de daño grave" y facilitar el reajuste. ¿Podrían los Estados Unidos indicar con precisión qué información contenida en el informe publicado respalda esa afirmación?

Respuesta 9

65. La USITC declaró expresamente que "constatamos que todos los sectores muestran datos convincentes de una amenaza de daño grave".[56] La USITC reunió datos sobre los cuatro segmentos de la rama de producción nacional de carne de cordero, a fin de estar en condiciones de incluir a los criadores y los establecimientos de engorde nacionales en la rama de producción nacional si los hechos respaldaban tal constatación. Concretamente, la USITC reunió datos y otra información directamente relacionados con los mataderos, mataderos/plantas de despiece y plantas de despiece de carne de cordero con respecto a la participación en el mercado, la producción nacional de carne de cordero, los envíos, la rentabilidad, la capacidad, la utilización de la capacidad, las existencias, el empleo, la productividad y los precios. En su análisis de la relación de causalidad, también consideró otras posibles causas de daño, distintas de las importaciones, a nivel de los elaboradores.

66. Las constataciones de la USITC demuestran por qué se habría demostrado la existencia de una amenaza de daño grave incluso si el examen se hubiera limitado al sector de mataderos y plantas de despiece. Ese análisis se centró en el período 1997-98, cuando la participación de las importaciones en el mercado estadounidense de carne de cordero aumentó del 20,7 por ciento en 1996 al 24,8 por ciento en 1997 y al 30,7 por ciento en el período considerado de 1998.[57] También constató que el aumento de 9,7 millones de libras de carne de cordero en 1997 se reflejó en una reducción de los envíos de carne de cordero estadounidense de 8,4 millones de libras.[58] Basándose en datos elaborados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la USITC constató que tanto la producción nacional como los envíos de carne de cordero se redujeron en 1997, y que esa producción siguió disminuyendo en el período considerado de 1998.[59]

67. Basándose en las respuestas a sus cuestionarios, la USITC constató que el valor de las ventas netas y los ingresos de explotación de los mataderos y las plantas de despiece se redujeron considerablemente. La Comisión hizo referencia a la reducción porcentual en su informe confidencial. La USITC constató que los ingresos de explotación de la mayor parte de los mataderos y plantas de despiece registró su nivel más bajo a fines del período objeto de investigación en 1997 y el período considerado de 1998. La USITC también observó que representantes de los mataderos y las plantas de despiece informaron que habían tenido que reducir los precios, vendiendo en algunos

[56] Informe de la USITC, I-16, nota 61.

[57] Informe de la USITC, I-24, II-50 (cuadro 32).

[58] Informe de la USITC, I-24.

[59] Informe de la USITC, I-18.

casos con pérdida, para competir con las importaciones de bajo precio.[60] La USITC constató asimismo que las empresas de los segmentos de mataderos y plantas de despiece informaron sobre la existencia de dificultades para recuperar las nuevas inversiones en instalaciones y equipo y para reembolsar los préstamos.[61]

68. La USITC constató que la capacidad de los mataderos era en 1997 inferior a la que había habido anteriormente en el período objeto de investigación, aunque fue más alta en el período considerado de 1998 que en el período considerado de 1997. La Comisión verificó que la utilización de la capacidad de los mataderos, después de haber aumentado de forma irregular en el período 1993-96, disminuyó en 1997 y se encontró en el nivel más bajo del período objeto de investigación (73,5 por ciento) en el período considerado de 1998, considerablemente por debajo del nivel de 85,7 por ciento registrado en el período considerado de 1997.[62] La USITC constató que la utilización de la capacidad de las plantas de despiece se redujo considerablemente, aunque observó que la capacidad de estas plantas también había aumentado significativamente.[63]

69. La USITC reunió amplios datos en los que se comparaban los precios de la carne de cordero nacional e importada. Comprobó que los precios de la carne de cordero estadounidense, australiana y neozelandesa fueron en la mayor parte de los casos inferiores en el segundo semestre de 1997 y los tres primeros trimestres de 1998, época en que las importaciones aumentaron rápidamente. Constató también que se preveía que un nuevo incremento de las importaciones ejercería una mayor presión a la baja en los precios del mercado estadounidense.[64] La USITC comprobó que los resultados financieros de "los diversos segmentos empeoraron debido a la reducción de las ventas y de los precios, como consecuencia del aumento de las importaciones".[65]

70. Al examinar otras posibles causas de daño, la USITC formuló constataciones específicas que se referían a los segmentos de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional. Concretamente, constató que ninguna de las otras causas posibles –competencia de otros productos cárnicos, aumento de los costos de los insumos, concentración en el segmento de los mataderos y eficacia de los planes nacionales de comercialización– eran causas que revistieran alguna importancia, y que la única causa importante de la amenaza de daño grave era el aumento de las importaciones. Con respecto a la competencia de otros productos cárnicos, la USITC no encontró prueba alguna de que otros productos cárnicos desplazaran a la carne de cordero, sino más bien que el consumo nacional de carne de cordero había sido relativamente estable desde 1995.[66] En lo que respecta a los costos de los insumos, la USITC constató que los costos de los insumos de los mataderos y las plantas de despiece aumentaron moderadamente en consonancia con la producción; por ende, concluyó que no había habido ningún aumento de los costos de los insumos que explicaran la brusca reducción de los beneficios de la rama de producción, y que no se preveía ningún incremento en el futuro inminente.[67] Con respecto a la concentración de los mataderos, la USITC tomó nota de la alegación

[60] Informe de la USITC, I-19.

[61] Informe de la USITC, I-21.

[62] Informe de la USITC, I-20.

[63] Informe de la USITC, I-20.

[64] Informe de la USITC, I-24.

[65] Informe de la USITC, I-24.

[66] Informe de la USITC, I-25.

[67] Informe de la USITC, I-25.

de los peticionantes en el sentido de que la concentración había en realidad disminuido durante los últimos cinco años. La USITC también razonó que un nivel indebido de concentración de los mataderos hubiera sugerido que éstos habrían estado protegidos de los efectos de las importaciones de bajo precio y habrían podido trasladar más fácilmente los precios inferiores a los criadores y los establecimientos de engorde. En cambio, los mataderos experimentaron una reducción de los beneficios y trabajaron a pérdida en el período considerado de 1998.[68]

¿Es la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones fue una "causa sustancial" de la amenaza de daño grave compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 10

¿Estarían de acuerdo los Estados Unidos con el concepto de que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que se demuestre que el aumento de las importaciones, incluso aislado de otros factores causales, causa una amenaza de daño grave? En caso de que no fuera así, ¿cuál es a su juicio la interpretación correcta? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿cómo se concilia con este requisito el criterio estadounidense de "causa sustancial" aplicado en este caso ("una causa que es importante y no menos importante que ninguna otra causa")?

Respuesta 10

71. Como se demuestra en la respuesta a la pregunta Nº 7, el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que el aumento de las importaciones sea la única causa de daño grave o de amenaza de daño grave. El criterio de la "causa sustancial" establecido en la ley estadounidense se ajusta plenamente al requisito del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que exige determinar si el aumento de las importaciones "causó" un daño grave o una amenaza de daño grave. En la misma respuesta, los Estados Unidos demostraron que el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 no exige que la autoridad competente lleve a cabo un análisis aislado y explicó por qué los resultados de un análisis de ese tipo serían dudosos.

72. Nada en el texto del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 ordena que se lleve a cabo un análisis aislado como el que describe el Grupo Especial. La segunda frase de ese artículo simplemente exige que la autoridad competente evite atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Esto puede conseguirse, como hizo la USITC, simplemente mediante el examen sucesivo de cada posible factor de daño a fin de determinar su efecto, si lo hubiera, en la situación de la rama de producción.

73. El origen de la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 demuestra categóricamente que es errónea la interpretación que exige un análisis "aislado". Antes de la terminación de la Ronda Uruguay, se entendía que el texto incluido en esa frase no exigía realizar un análisis aislado.

74. La segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 está extraída del texto similar que figura en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (también conocido como "Código Antidumping de la Ronda de Tokio). La segunda frase del párrafo 4 del artículo 3 disponía que "[p]odrá haber otros factores que al mismo tiempo perjudiquen a la producción, y los daños causados por ellos no se

[68] Informe de la USITC, I-25 y 26.

habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping".[69] Mucho antes de que concluyeran las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994, un grupo especial encargado de la solución de diferencias interpretó la segunda frase del párrafo 4 del artículo 3 de una manera que rechaza tajantemente el argumento que Nueva Zelandia formula en el caso presente, y concluyó que el requisito

> [de] que no [se] atribuyera a las importaciones [...] daños causados por otros factores [...] no significaba que, además de examinar los efectos de las importaciones en virtud de lo dispuesto en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 3, la USITC debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega.[70]

El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Salmón* sostuvo que era suficiente que la USITC no dejara de lado otros factores que, según había constatado, habían causado efectos negativos en la rama de producción estadounidense. En ese caso, la USITC no había eliminado la posibilidad de que otros factores hubieran causado efectos negativos.[71]

75. Como sucede en el caso que nos ocupa, el Grupo Especial examinó si la determinación de la USITC había tratado adecuadamente el aumento de producción de otros productos similares que podrían haber afectado a los precios del producto en cuestión. Aunque la USITC no abordó concretamente la cuestión en su determinación, "el Grupo Especial estimó que los factores concretos analizados por la USITC sugerían que el aumento de los suministros de salmón del Pacífico podía haber ejercido solamente un efecto limitado sobre los precios internos del salmón fresco del Atlántico en los Estados Unidos".[72]

76. De igual modo, el Grupo Especial respaldó el examen hecho por la USITC de los problemas particulares de la rama de producción como causa alternativa del daño y constató que era suficiente que la rama de producción hubiera sido rentable recientemente y que sus resultados financieros más recientes fueran peores de lo que se hubiera podido prever.[73] Al examinar las constataciones de la USITC relativas a los efectos del aumento de las importaciones que no eran objeto de dumping como causa alternativa, el Grupo Especial consideró suficiente que "no podía constatarse razonablemente, en opinión del Grupo Especial, que la USITC hubiera atribuido a las importaciones

---

[69] La segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice: "Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones." La cláusula dependiente de esta frase, de igual modo que la disposición paralela del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, reconoce que en algunos casos, pero no en todos, puede haber otros factores que causen daño. La cláusula independiente sustituye "no se habrán de atribuir" por "no se atribuirá" y, para ajustarse a las diferentes materias de ambos acuerdos, sustituye "importaciones objeto de dumping" por "aumento de las importaciones". Por lo tanto, las modificaciones introducidas para adoptar este texto en el Acuerdo sobre Salvaguardias son insignificantes.

[70] *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 555.

[71] *Véase Estados Unidos - Salmón*, párrafo 547, en el que se cita el informe de la USITC.

[72] *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 558.

[73] *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 559.

procedentes de Noruega efectos causados en su totalidad por las importaciones procedentes de otros países abastecedores".[74]

77. En ningún momento el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Salmón* estableció que la obligación de no atribuir el daño debido a otras causas a las importaciones objeto de la investigación exigía que la autoridad aislara los efectos de las importaciones investigadas y determinara si la cuantía del daño que causaban era importante. En el caso que nos ocupa, la determinación de la USITC va mucho más allá de lo que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Salmón* consideró suficiente. En ese caso, el Grupo Especial sostuvo que no era menester que la USITC tratara expresamente los efectos de cada una de las causas alternativas de daño que se habían propuesto. A diferencia de ese asunto, en la investigación de que se trata en este procedimiento, la USITC examinó todas las causas alternativas propuestas. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salmón* no exigió que la USITC constatara que los efectos, por ejemplo, de las demás importaciones no fueran más importantes que los de las importaciones objeto de dumping. En virtud de la ley estadounidense, el examen que realiza la USITC de la relación de causalidad en las investigaciones en materia de salvaguardia deben contener conclusiones en el sentido de que ninguna otra causa es más importante que el aumento de las importaciones. Por consiguiente, el examen estadounidense de las causas alternativas va más allá de lo que se consideró suficiente en el asunto *Estados Unidos - Salmón* para cerciorarse de que el daño debido a otras causas no se atribuya al aumento de las importaciones.

78. Si los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias hubiesen deseado imponer el requisito de un análisis "aislado", no se hubiesen limitado a un texto que, según ya se había interpretado mucho antes de que concluyera la Ronda Uruguay, no establecía tal requisito. Si se interpretara que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige un análisis "aislado", los Estados Unidos se verían privados de los beneficios de su negociación.

Pregunta 11

La USITC constató que "el aumento de las importaciones es una causa importante, *y no menos importante que ninguna otra causa, de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero*". En su Primera comunicación escrita en este asunto, los Estados Unidos alegaron que la USITC no constató ninguna prueba de que algún otro posible factor pudiera haber afectado considerablemente a la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998 (párrafo 108). Sírvanse explicar cómo concilian ustedes la aparente diferencia existente entre el texto del informe de la USITC y el de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, es decir, ¿en qué parte del informe de la USITC figuran las constataciones mencionadas en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos?

Respuesta 11

79. Las constataciones mencionadas por los Estados Unidos en el párrafo 108 de su Primera comunicación escrita figuran en la evaluación de las pruebas realizada por la USITC con respecto a cada una de las otras posibles causas de daño alegadas o identificadas durante la investigación. Si bien la USITC formuló su constatación en los términos de la ley estadounidense, su evaluación de las pruebas con respecto a cada una de las otras posibles causas –terminación de los pagos de la Ley de la Lana de los Estados Unidos, competencia de otros productos cárnicos, aumento de los costos de los insumos, exceso de engorde de los corderos, supuesta concentración en el segmento de los mataderos y eficacia del programa de comercialización de la rama de producción– deja en claro que ninguna

[74] *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 557.

causa alegada, excepto el aumento de las importaciones, contribuyó considerablemente a crear la amenaza de daño grave.

80. Con respecto a la expiración de la Ley de la Lana de los Estados Unidos, la USITC constató que los pagos realizados en virtud de esa ley se suprimieron gradualmente en gran medida en 1994 y 1995 y terminaron en 1996, *antes* del incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que la rama de producción había experimentado cierta recuperación desde la terminación completa de los pagos, y que los efectos que aún quedaban de esa terminación se reducían cada mes. En consecuencia, el informe de la USITC no muestra nexo alguno entre el efecto decreciente de la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana y su conclusión de que la situación de la rama de producción nacional *empeoraría* en el futuro inminente. Aunque la USITC abordó la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana como "otra causa" presunta, resulta claro que la terminación de esos pagos no constituía otro factor en el sentido del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, que exige que tal factor cause daño "al mismo tiempo" que el aumento de las importaciones. Además, la USITC constató que los efectos de la terminación de los pagos sólo podrían haber tenido consecuencias indirectas en los segmentos de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción, ya que las empresas de esos dos segmentos nunca recibieron pagos con arreglo a la Ley de la Lana.[75]

81. Con respecto a la competencia de otros productos cárnicos, tales como la carne de vacuno, de porcino o de aves de corral, la USITC constató que el consumo nacional per cápita de carne de cordero se había mantenido relativamente estable desde 1995 y no indicaba ningún cambio de preferencias de los consumidores, de la carne de cordero hacia otros productos cárnicos.[76] La USITC tampoco constató ningún motivo para prever que tal cambio se produciría en el futuro inminente. Por lo tanto, aunque este factor fue invocado como otra causa del daño, la USITC desestimó la alegación.

82. En cuanto al incremento de los costos de los insumos, la USITC constató que los gastos de los criadores aumentaron moderadamente y luego descendieron en el período considerado de 1998, que los gastos de los establecimientos de engorde aumentaron a un ritmo más rápido, pero no extraordinario, y que los costos de los insumos utilizados por los mataderos y las plantas de despiece aumentaron moderadamente en consonancia con la producción. La USITC concluyó que no se había registrado ningún aumento significativo de los costos de los insumos que explicara la acusada reducción de los beneficios de la rama de producción, y que no se preveía ningún incremento en el futuro inminente.[77] En síntesis, la USITC no constató ninguna relación de causalidad entre los costos de los insumos y la amenaza de daño grave.

83. La USITC también examinó las alegaciones de los demandados australianos y neozelandeses en la investigación, en el sentido de que los establecimientos de engorde estadounidenses mantuvieron en 1997 a los corderos durante períodos indebidamente prolongados en los corrales de engorde y que esos corderos "gordos" con exceso de peso hicieron descender los precios cuando fueron enviados a los mataderos. También en este caso la USITC desestimó la alegación, basándose en los hechos. La USITC observó que los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos mostraban que el contenido graso de los corderos nacionales fue inferior en 1997 que anteriormente en el período objeto de investigación. También constató que, incluso si se aceptaran las alegaciones de los demandados, esos corderos "gordos" no hubieran representado más que una pequeña proporción de la producción nacional total de corderos. La USITC observó asimismo que los demandados no habían

[75] Informe de la USITC, I-24 y 25.

[76] Informe de la USITC, I-25.

[77] Informe de la USITC, I-25.

alegado que tal exceso de engorde se estuviese produciendo o representase una amenaza futura.[78] Tampoco en este caso ese factor estaba ocurriendo "al mismo tiempo".

84. Con respecto a la concentración en el segmento de mataderos, la USITC tuvo en cuenta la alegación de los peticionantes, no refutada por los demandados, de que la concentración en el segmento de los mataderos había en realidad disminuido durante los últimos cinco años. Además, la USITC constató que una concentración exagerada hubiese sugerido que los mataderos habrían quedado protegidos de los efectos de las importaciones de bajo precio y habrían estado en mejores condiciones para trasladar esos bajos precios a los criadores y los establecimientos de engorde. En cambio, los mataderos, como otros segmentos de la rama de producción nacional de carne de cordero, experimentaron una reducción de sus beneficios en la última parte del período objeto de investigación y trabajaron a pérdida en el período considerado de 1998.[79] La USITC también desestimó esta alegación, basándose en los hechos.

85. Por último, la USITC examinó el hecho de que la rama de producción no hubiese elaborado un programa de comercialización efectivo para ampliar la demanda, teniendo en cuenta la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana.[80] La USITC no estaba obligada a suponer que correspondía considerar que la ausencia de tal programa fuera un factor causante de daño de conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, a diferencia de una posible medida de reajuste para hacer frente al daño. En realidad, sería una interpretación paradójica del Acuerdo sobre Salvaguardias el sostener que, como una rama de producción no ha aplicado anteriormente medidas de reajuste, se le impide obtener la reparación necesaria para aplicar tales medidas.

86. En todo caso, la USITC constató únicamente que la elaboración de un programa eficaz podría (es decir, tenía posibilidades de) haber tenido repercusiones importantes. No constató que la rama de producción podría haber elaborado un programa que hubiese resultado provechoso entre el final de los pagos previstos en la Ley de la Lana y el comienzo del incremento súbito de las importaciones.[81] La USITC no constató que el hecho de que no se elaborasen programas destinados a ampliar la demanda, sobre cuyos posibles beneficios sólo podría haber realizado especulaciones, era un factor que causaba una amenaza de daño. En cambio, la USITC hizo referencia a su decisión en su conjunto, en la cual (como se indicó anteriormente) se constató que el consumo, que anteriormente se había reducido, se había estabilizado desde 1996, cuando habían cesado los pagos previstos en la Ley de la Lana. También constató que no había razón alguna para prever que la preferencia de los consumidores con respecto a la carne de cordero se modificaría en el futuro inminente.[82] Por lo tanto, la USITC constató que la estabilización de la demanda suponía una situación en la que el aumento de las importaciones causaría a los productores estadounidenses la pérdida de ventas, la reducción de los

[78] Informe de la USITC, I-25.

[79] Informe de la USITC, I-25 y 26.

[80] Informe de la USITC, I-26.

[81] En realidad, las constataciones de los miembros de la Comisión con respecto a la reparación sugieren lo contrario. Tres miembros de la Comisión observaron que "llevaría tiempo" crear nuevos productos y mercados para ampliar la demanda. Informe de la USITC, I-34. En rigor, la recomendación de esos miembros de la Comisión en materia de reparación dejó en claro que un programa de ampliación de la demanda no podría por sí solo haber prevenido el daño grave en un futuro inminente, especialmente porque se reconoció que era menester un reajuste de la producción, así como de la comercialización, para lograr que la rama de producción estadounidense fuera competitiva. Informe de la USITC, I-34, nota 169. Dos miembros de la Comisión observaron que había un "grado de incertidumbre" inevitable sobre si la rama de producción, incluso con la protección de salvaguardia, podría lograr efectivamente el reajuste. Informe de la USITC, I-41.

[82] Informe de la USITC, I-22 y I-25.

precios o ambas cosas en el futuro inminente.[83] En resumen, el informe en su conjunto demuestra que la USITC no consideró que la falta de programas destinados a incrementar la demanda empeoraba la situación en el futuro inminente.

87. En síntesis, las constataciones de la USITC establecen por qué ninguna de las causas de daño alternativas que se propusieron podía considerarse como uno de los "otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional", según lo previsto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. El hecho de que la USITC enunciara sus conclusiones en función de si, de conformidad con la ley estadounidense, otros factores causales propuestos eran más importantes que el aumento de las importaciones, no modifica esta conclusión. Como se demuestra en otro lugar, aunque la USITC hubiese constatado que esos factores eran causas alternativas pertinentes, sus constataciones con arreglo al criterio estadounidense habrían sido correctas. Sin embargo, incluso si el Grupo Especial sostuviese la opinión contraria con respecto a esta cuestión, el hecho de que la USITC enunciara sus conclusiones en los términos requeridos por la ley estadounidense no constituye en realidad una cuestión planteada en este asunto.

88. Como se examinó en la respuesta a la primera pregunta del Grupo Especial a los Estados Unidos, la única prescripción que exige expresar las conclusiones jurídicas figura en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y los reclamantes no han impugnado la determinación de la USITC basándose en ese artículo. Por lo tanto, la única cuestión planteada ante el Grupo Especial en esta materia es si el informe de la USITC, de conformidad con el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4, contiene un análisis detallado del caso y demuestra la pertinencia de los factores examinados, dando cumplimiento a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. Con independencia de los términos en los que la USITC expresó sus conclusiones, su examen de los otros factores causales invocados cumple los requisitos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, incluso con arreglo a la interpretación de Nueva Zelandia.

Pregunta 12

Si en dos situaciones hipotéticas el aumento de las importaciones representara la misma proporción de daño grave (por ejemplo, el 30 por ciento), pero en la primera situación uno de los "otros factores" representara más del 30 por ciento, mientras que en la segunda situación ningún "otro factor" causara individualmente más del 30 por ciento del daño, ¿permitiría el criterio de la "causa sustancial" invocado por los Estados Unidos la imposición de una medida de salvaguardia en la primera situación, pero no en la segunda?

Respuesta 12

89. Como se desprende de las respuestas que los Estados Unidos han dado a las preguntas Nº 7 y Nº 10 del Grupo Especial, esta pregunta plantea una situación hipotética que no coincide con el carácter del análisis realizado por la USITC de conformidad con la ley estadounidense. La USITC no aisló -como supone esta pregunta- la proporción particular de daño causado por cada factor ni comparó después sus porcentajes. En cambio, determinó si el aumento de las importaciones revistió importancia en el conjunto de causas del daño grave general y después decidió si los otros factores eran más importantes. En este sentido, la "importancia" raras veces o quizá nunca se puede reducir a porcentajes numéricos.

[83] Informe de la USITC, I-22.

90. En realidad, como el párrafo 2 del artículo 4 no establece una única referencia para "medir" el daño grave, es difícil comprender -incluso si fuera posible aislar los efectos de las diferentes causas de daño- cómo se podrían determinar y comparar los porcentajes del daño total correspondientes a esos efectos. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 enumera factores concretos que las autoridades competentes han de evaluar. En la medida en que tengan efectos distintos, los diferentes factores causales pueden afectar a los diferentes índices económicos de modo distinto. Además, los diversos factores enumerados no guardan proporción entre sí. Por ejemplo, un factor que reduce la productividad puede aumentar el empleo si la producción no disminuye. El Acuerdo no establece ningún criterio para comparar estos efectos variables. La pregunta del Grupo Especial supone una precisión en la evaluación de los factores causales que no guarda proporción con los términos del Acuerdo.

91. No obstante, la pregunta del Grupo Especial es correcta en su reconocimiento de que la ley estadounidense ordena a la USITC que, al determinar si el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial, evalúe no sólo si sus efectos son importantes en sí mismos, sino también si otras causas de daño pueden ser causas más importantes del daño grave general o de la amenaza de daño grave. Los Estados Unidos no sostienen necesariamente que esta segunda fase de su análisis de la relación de causalidad conforme a la ley sea exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, este criterio está en consonancia con el objetivo establecido en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el que se reconoce la "importancia del reajuste estructural". Si otras causas de daño resultan predominantes, es improbable que el abordar exclusivamente el aumento de las importaciones facilite el reajuste. Si, por otra parte, el aumento de las importaciones es un factor causal importante y no hay ningún otro más importante, es más razonable esperar que la imposición de una medida de salvaguardia frente al aumento de las importaciones ayude a una rama de producción a lograr el reajuste.

Pregunta 13

¿Están los Estados Unidos de acuerdo con la descripción que figura en la declaración oral de Nueva Zelandia (párrafo 51) en el sentido de que los Estados Unidos "admiten" que una medida de salvaguardia puede aplicarse incluso cuando el aumento de las importaciones constituye, por ejemplo, sólo una de tres causas iguales de una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 13

92. La especulación de Nueva Zelandia acerca de un posible resultado en el marco de la ley estadounidense no resulta pertinente en este procedimiento porque la USITC no constató que el aumento de las importaciones fuera una de tres causas iguales de la amenaza de daño grave. Como la USITC enmarcó su constatación en los términos de la ley estadounidense, que requiere constatar que ninguna de las otras presuntas causas de daño es una causa más importante que el aumento de las importaciones, la Comisión determinó que sólo el aumento de las importaciones constituía una causa importante de la amenaza de daño grave. En realidad, el informe de la USITC muestra que el aumento de las importaciones fue la única causa de la amenaza de daño grave que revestía alguna importancia. La hipotética pregunta de Nueva Zelandia no guarda ninguna relación con la constatación que la USITC realizó efectivamente ni con la medida aplicada por los Estados Unidos.

93. Además, la hipótesis de Nueva Zelandia hace caso omiso del hecho de que, para constatar que el aumento de las importaciones es una "causa sustancial" de daño grave o de amenaza de daño grave, la USITC debe constatar, de conformidad con la ley estadounidense, que el aumento de las importaciones es una causa "importante" y "no menos importante que ninguna otra causa".[84] Como declararon los Estados Unidos en el párrafo 121 de su Primera comunicación escrita, la historia legislativa de la disposición de la ley estadounidense deja en claro que una causa de daño no sería una causa importante y, por consiguiente, tampoco una causa "sustancial", si sólo fuese una entre muchas causas, incluso si fuese igual o superior a cualquier otra causa. El Comité del Senado de los Estados Unidos que redactó la norma relativa a la causa sustancial manifestó que "Los miembros [de la USITC] tendrán que cerciorarse de que las importaciones constituyen una causa sustancial de daño o amenaza de daño, y no simplemente una entre muchas causas o amenazas de daño iguales".[85] En consecuencia, no puede decirse en abstracto que, si la USITC constatara que el aumento de las importaciones era una de tres causas iguales de daño grave, la Comisión consideraría a alguna de estas causas como "importante".

94. Por otra parte, la tesis de Nueva Zelandia, según la paráfrasis contenida en esta pregunta, describe erróneamente la manera en que funciona la ley estadounidense. Esta ley exige que los Estados Unidos determinen si el aumento de las importaciones es una causa importante de daño grave o de amenaza de daño grave. Sólo si constata que el aumento de las importaciones es una causa importante, la USITC compara su importancia con la de otros factores causales. Por lo tanto, es posible que la USITC llegase a la conclusión de que el aumento de las importaciones no es una causa importante incluso si, tras haber comparado los efectos del aumento de las importaciones con los de diversas otras causas, hubiese constatado que ninguna otra causa era más importante que el aumento de las importaciones.

¿Cuán representativos son los hechos y las pruebas en los que se basaron la determinación de la USITC y la decisión del Presidente?

Pregunta 14

¿Podrían ustedes indicar el número total de empresas en cada uno de los segmentos de la rama de producción (es decir, criadores, establecimientos de engorde, criadores/establecimientos de engorde, mataderos, plantas de despiece y mataderos/plantas de despiece, etc.), cuántas de ellas recibieron cuestionarios en cada segmento, cuántas respondieron y qué proporción de la producción de cada segmento de la rama de producción representan las empresas que facilitaron datos del cuestionario utilizables? ¿En qué parte del informe de la USITC figura esta información? ¿Representa la producción conjunta de las empresas que respondieron al cuestionario en cada uno de los segmentos de la rama de producción una proporción importante de la producción nacional total de ese segmento, en el sentido del apartado c) del párrafo 1 del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 14

95. Las pruebas que constan en el expediente muestran los siguientes números de empresas en cada uno de los segmentos de la rama de producción:

[84] 19 U.S.C. 2252(b)(1)(B), adjunto como Prueba documental Nº 37 de los Estados Unidos.

[85] *Trade Reform Act of 1974, Report of the Committee on Finance ... on H.R. 10710*, S. Rep. Nº 93-1298, 93rd Cong., 2d Sess. 120-21 (1974), adjunto a la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos como Prueba documental Nº 16 de los Estados Unidos.

Criadores:	74.710 en 1997[86]	
Establecimientos de engorde:	11[87]	
Criadores/establecimientos de engorde:	18[88]	(Este número refleja un total de 11 establecimientos de engorde más los criadores que informaron que también llevaban a cabo actividades de engorde.)[89]
Mataderos:	No se conoce el número exacto. Los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos muestran que a 9 plantas les correspondía el 85 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en 1997, mientras que el Departamento de Agricultura certificó en 1997 que 571 plantas sacrificaban ovejas y corderos.[90]	
Plantas de despiece:	Menos de 10 empresas importantes.[91]	
Mataderos/plantas de despiece:	4[92]	

96. El número de empresas que recibieron cuestionarios en cada uno de los segmentos es el siguiente:

Criadores:	110[93]
Establecimientos de engorde:	Véase criadores/establecimientos de engorde
Criadores/establecimientos de engorde:	11[94]
Mataderos:	17[95]
Plantas de despiece:	16[96]
Mataderos/plantas de despiece:	4[97]

[86] Informe de la USITC, I-18, II-11 y II-12.

[87] Informe de la USITC, II-13.

[88] Informe de la USITC, II-13.

[89] Informe de la USITC, II-13.

[90] Informe de la USITC, II-15, nota 57.

[91] Informe de la USITC, II-15.

[92] Esta cifra se basa en las respuestas al cuestionario de la USITC enviadas por cuatro mataderos/plantas de despiece.

[93] Informe de la USITC, I-17 y II-11.

[94] Informe de la USITC, II-13.

[95] Informe de la USITC, II-14.

[96] Informe de la USITC, II-15.

[97] Esta cifra se basa en las respuestas al cuestionario de la USITC enviadas por cuatro mataderos/plantas de despiece.

97. Las siguientes empresas respondieron a los cuestionarios de la USITC [98]:

Criadores y criadores/establecimientos de engorde:	70[99]	(La USITC recibió datos utilizables de 57 criadores.)[100]
Criadores/establecimientos de engorde:	18[101],[102]	
Mataderos:	6[103]	(La USITC recibió datos utilizables de 5 empresas sobre actividades de sacrificio de animales.)[104]
Mataderos/plantas de despiece:	4[105]	(La USITC recibió datos utilizables de 2 empresas.)[106]
Plantas de despiece:	5[107]	(La USITC recibió datos utilizables de 4 plantas de despiece.)[108]

98. La proporción de la producción de cada uno de los segmentos de la rama de producción corresponde a las empresas que facilitaron datos del cuestionario utilizables:

Criadores:	}	
Establecimientos de engorde:	} }	Los tres grupos = 57 respuestas a

[98] También se incluye el número de respuestas que contenían datos utilizables, aunque no todas esas respuestas facilitaban información utilizable sobre todos los puntos solicitados.

[99] Informe de la USITC, II-11. La Comisión envió cuestionarios a aproximadamente 110 empresas dedicadas, según se estimaba, a la cría de corderos. Se recibieron respuestas de aproximadamente 70 criadores y criadores/establecimientos de engorde.

[100] Informe de la USITC, I-17 y II-11.

[101] Informe de la USITC, II-13. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas consideradas como establecimientos de engorde y recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, con inclusión de varios criadores que también realizaban actividades de engorde. En el informe de la USITC, II-13, nota 46 se expresa que "[a]lgunas de las empresas identificadas como establecimientos de engorde se dedican también a actividades de cría. Algunas de estas empresas facilitaron respuestas al cuestionario sobre sus actividades de engorde y otras no pudieron separar los datos de ambas actividades".

[102] Informe de la USITC, II-13. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas consideradas como establecimientos de engorde y recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, con inclusión de varios criadores que también realizaban actividades de engorde. En el informe de la USITC, II-13, nota 46 se expresa que "[a]lgunas de las empresas identificadas como establecimientos de engorde se dedican también a actividades de cría. Algunas de estas empresas facilitaron respuestas al cuestionario sobre sus actividades de engorde y otras no pudieron separar los datos de ambas actividades".

[103] Informe de la USITC, II-14.

[104] Informe de la USITC, II-14.

[105] Esta cifra se basa en las respuestas al cuestionario de la USITC enviadas por cuatro mataderos/ plantas de despiece.

[106] Informe de la USITC, II-24 y II-33, nota 93.

[107] Informe de la USITC, II-15.

[108] Informe de la USITC, II-15.

Criadores/establecimientos de engorde[109]:	}		cuestionarios utilizables, que representan una estimación del 6 por ciento de la producción de carne de cordero (cría de corderos; el número de corderos que, según se informa, nacieron durante el año) en 1997.[110]
Mataderos:	}		
Plantas de despiece:	}	}	Respondieron cinco mataderos que representan una estimación del 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados (sobre la base de los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos).[111] (El Departamento de Agricultura informó que nueve plantas representaban el 85 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en 1997).[112]
Mataderos/plantas de despiece:	}		

De 16 cuestionarios enviados a plantas de despiece, cinco respondieron y cuatro facilitaron datos utilizables. El Instituto Estadounidense de la Carne estima que el 75 por ciento de las canales de cordero son actualmente elaboradas por plantas de despiece. El 25 por ciento restante es elaborado por mataderos en sus establecimientos.[113]

¿En qué parte del informe de la USITC figura esta información?

99. Sírvanse consultar las citas facilitadas en la respuesta a la parte anterior de esta pregunta.

¿Representa la producción conjunta de las empresas que respondieron al cuestionario en cada uno de los segmentos de la rama de producción una proporción importante de la producción nacional total de ese segmento, en el sentido del apartado c) del párrafo 1 del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

100. Como se examinó en la respuesta a la pregunta Nº 16, el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una proporción fija que constituiría una "proporción importante". La información recibida de los cuestionarios enviados a cada uno de los segmentos fue suficiente, cuando se la combinó con otra información recibida por otros medios, para permitir a la USITC formular conclusiones objetivas con respecto a cada uno de los segmentos y a la rama de producción en su conjunto.

---

[109] Informe de la USITC, II-29, nota 89, relativa a la situación financiera de la rama de producción, en la que se manifiesta que "[d]iez empresas informaron que realizaban actividades de cría y de engorde; no obstante, las respuestas a los cuestionarios de siete de las empresas indicaba que sólo engordaban sus propios corderos. Estos siete productores fueron reclasificados como criadores por el personal de la Comisión. Los datos [financieros] correspondientes a los tres criadores/establecimientos de engorde se presentan [en el informe] separadamente de los de los criadores y establecimientos de engorde debido a la dificultad de separar las operaciones de cría de las de engorde".

[110] Informe de la USITC, I-17 y II-11. Sin embargo, los datos financieros de la USITC se basaron en 49 respuestas de criadores al cuestionario, que representaban el 5 por ciento de la cría estadounidense de corderos en 1997 (informe de la USITC, II-24) y los datos financieros de la USITC sobre los establecimientos de engorde representaban un tercio de los corderos para matadero engordados en corrales de engorde en 1997. (Informe de la USITC, II-24.)

[111] Informe de la USITC, II-14 y II-24.

[112] Informe de la USITC, II-14, nota 48 y II-15, nota 57.

[113] Informe de la USITC, II-15, nota 63.

Pregunta 15

¿Cómo decidió la USITC a qué empresas concretas enviar los cuestionarios (por ejemplo, ¿cómo seleccionó los 110 criadores entre el número aproximado de 70.000 existentes en los Estados Unidos)? ¿Envió la USITC cuestionarios sólo a empresas vinculadas a los peticionantes, o también a otras empresas? Sírvanse explicarlo e indicar en qué parte del informe de la USITC figura esta información.

Respuesta 15

101. La USITC, basándose en una lista de todas las empresas que habían recibido pagos en virtud de la Ley de la Lana antes de la expiración del programa, procuró seleccionar para que recibieran los cuestionarios un grupo de empresas que, según se calculó razonablemente, ofrecería el nivel más elevado de repuestas y abarcaría la mayor proporción de producción de la rama pertinente.

102. Dado el nivel total de la producción en esta rama y el número de empresas participantes, la USITC sabía que un gran número de productores eran empresas sumamente pequeñas que criaban menos de 10 corderos cada año. En consecuencia, la USITC procuró enviar los cuestionarios a los productores más grandes, sabiendo por su experiencia anterior que sería muy improbable recibir algún nivel de respuesta del gran número de productores sumamente pequeños. La USITC seleccionó los mayores productores de la lista que incluía a todos los productores, sobre la base del nivel de pagos que habían recibido en el marco de la Ley de la Lana.

103. Todos los criadores de los Estados Unidos estaban vinculados con los peticionantes, ya que la calidad de miembro de la asociación peticionante era automática y se basaba en la recepción de pagos conforme a la Ley de la Lana.[114] Por consiguiente, la USITC no podía enviar cuestionarios a criadores "no vinculados". Sólo unos pocos criadores fueron nombrados individualmente como peticionantes, de modo que la gran mayoría de los receptores de los cuestionarios eran empresas que no tenían ninguna opinión conocida acerca del procedimiento de salvaguardia.

104. La información en la que se describe la decisión de la USITC de seleccionar estas 110 empresas a las que se enviaron cuestionarios se facilita en el informe de la USITC, página I-17. La USITC determinó las empresas de los otros tres segmentos de la rama de producción a las que se enviaron cuestionarios sobre la base de los nombres y direcciones que los peticionantes facilitaron en la solicitud, de conformidad con el reglamento de la USITC 19 C.F.R. § 206.14(b)(3).[115] El reglamento exige que la solicitud incluya los nombres y las direcciones de todos los productores del producto nacional conocidos por el peticionante (es decir, no sólo los que apoyan la petición), en la medida en que esa información se pueda obtener de fuentes gubernamentales y no gubernamentales.

105. La información en la que se describe la decisión de la USITC de seleccionar al menos los nueve establecimientos de engorde designados en la solicitud se facilita en el informe de la USITC, página II-13; su decisión de enviar cuestionarios a 17 mataderos se facilita en dicho informe,

[114] La American Sheep Industry Association, Inc. ("ASI"), entidad peticionante, es una federación de 50 organizaciones estatales de criadores y establecimientos de engorde de corderos, que representan a los aproximadamente 75.000 productores de corderos de los Estados Unidos. Por lo tanto, sus participantes representan virtualmente al 100 por ciento de la producción estadounidense de corderos vivos. *Véase* Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974, 30 de septiembre de 1998, página 5, adjunto como Prueba documental Nº 38 de los Estados Unidos.

[115] Se adjunta como Prueba documental Nº 39 de los Estados Unidos.

página II-14; y su decisión de enviar cuestionarios a 16 plantas de despiece se facilita en dicho informe, página II-15.

Pregunta 16

¿Consideran los Estados Unidos que, en tanto la USITC lleve a cabo una encuesta basada en un cuestionario y en tanto que se reciban algunas respuestas, la USITC puede proceder basándose en esas respuestas, sin tener en cuenta el porcentaje de la producción total que dichas respuestas representan? ¿O bien habría circunstancias en las que la tasa de respuestas a los cuestionarios y/o el porcentaje del total de la rama de producción representado por las respuestas al cuestionario no representan una proporción importante de la rama de producción? En este último caso, ¿cuáles serían esas circunstancias; ha ocurrido esto alguna vez? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 16

106. Nada en el Acuerdo sugiere que una autoridad competente no deba adoptar una decisión simplemente porque no ha podido obtener respuestas al cuestionario de un porcentaje determinado de productores en una rama de producción sumamente fragmentada. En rigor, nada en el Acuerdo exige que la autoridad envíe cuestionarios en absoluto. Por lo tanto, la proporción de la rama de producción nacional representada en las respuestas al cuestionario no puede ser decisiva para determinar si la autoridad puede o debe llevar adelante su investigación. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo establece que los Miembros "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter *objetivo* y cuantificable"[116] (cursivas añadidas), pero no dispone de qué modo esto debe hacerse. No prescribe ningún enfoque concreto que la autoridad deba aplicar para hacer su evaluación, y ni siquiera menciona el término "cuestionarios". En consecuencia, nada en el Acuerdo impide que una autoridad, al evaluar los factores pertinentes, se base enteramente en los datos reunidos por otro organismo gubernamental o en la información facilitada por las partes interesadas. Por ende, el envío de cuestionarios puede ser simplemente uno de los métodos que la autoridad escoja, sin estar obligado a utilizarlos, para obtener información. Siempre que la información evaluada sea objetiva y que la autoridad haya llevado a cabo un análisis objetivo, la autoridad ha cumplido su obligación.

107. Aunque la USITC procura en la mayor parte de las investigaciones enviar cuestionarios a todos los productores conocidos, este enfoque resulta imposible cuando la rama de producción nacional está integrada por un número muy grande de pequeños productores. Además, en las ramas de producción fragmentadas, la comunicación directa con una gran proporción de productores puede resultar inviable en un plazo razonable, cuando ningún productor y ningún grupo de productores con el que razonablemente se pueda entrar en contacto representa una proporción significativa de la producción. En tal situación, la USITC compara -como lo hizo con respecto al segmento de criadores de esta rama de producción– su información procedente de varias fuentes para cerciorarse de que la información en la que se basa es suficientemente representativa a fin de permitirle formular deducciones objetivas acerca de la rama de producción en su conjunto. Ese enfoque se ajusta enteramente a los requisitos del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4.

108. La utilización de la expresión "una proporción importante" en la definición de la "rama de producción nacional" que figura en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo de ningún modo afecta a este análisis. En primer lugar, la disposición que establece las normas aplicables a las investigaciones es el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, y no la definición de la "rama de producción nacional". Como se señaló anteriormente, en virtud del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 es suficiente que los factores pertinentes se evalúen sobre una base "objetiva", y este criterio se cumple cuando las conclusiones se basan en un conjunto o varios conjuntos de datos respecto de

[116] Acuerdo sobre Salvaguardias, apartado a) del párrafo 2 del artículo 4.

los cuales la autoridad competente se ha cerciorado razonablemente de que no están sesgados y brindan una base razonable para formular deducciones con respecto a la totalidad de la rama de producción. En segundo lugar, y aunque el Acuerdo no exige el envío de cuestionarios, incluso si el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 sugiriera que debe recibir cuestionarios cierto número mínimo de productores, la expresión "proporción importante" es indefinida. Está presidida por el artículo "una" (en contraposición con el artículo "la"), lo que indica que la "proporción importante" significa "menos del 50 por ciento". Excepto la indicación de que puede ser inferior al 50 por ciento, la expresión no señala ningún porcentaje fijo.

109. La flexibilidad de esta expresión sugiere que el porcentaje que constituiría una proporción importante podría ser diferente cuando se trata de ramas de producción sumamente fragmentadas que en el caso de las ramas de producción concentradas. Si no fuera así, el Acuerdo sobre Salvaguardias ofrecería una reparación práctica a las ramas de producción concentradas, pero no a las ramas de producción que probablemente son las más altamente competitivas. Tal resultado sería económicamente perverso y contrario a la finalidad expresa del Acuerdo, de "potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla". El Acuerdo tampoco sugiere que las investigaciones se amplíen a fin de alcanzar algún porcentaje fijo de respuestas a los cuestionarios porque, como ha recordado el Órgano de Apelación, las salvaguardias previstas en el artículo XIX del GATT están destinadas a hacer frente a situaciones "de urgencia". Tales investigaciones no pueden prolongarse para alcanzar un ideal fijo de cobertura de la información. Sobre esta base, además, la suficiencia de la investigación deberá evaluarse teniendo en cuenta si la autoridad competente llevó a cabo una investigación que fue concebida razonablemente para obtener información objetiva acerca de la rama de producción en su conjunto.

110. Por último, en este caso es también importante observar que ninguno de los demandados en la investigación, que tuvieron acceso a los datos básicos de los cuestionarios enviados a los criadores con arreglo a una providencia precautoria administrativa de la USITC, alegó que los datos estuviesen sesgados o que describieran inexactamente la situación de los criadores.[117] Por el contrario, los representantes de esas partes instaron a la USITC a que se basara en esos datos. Uno de los propósitos evidentes del párrafo 1 del artículo 3, que exige que las autoridades den a las partes interesadas la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones, incluida la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes, consiste en ayudar a garantizar que, al recibir las opiniones divergentes, la autoridad obtenga un panorama objetivo de la información que tiene ante sí. Cuando las partes acuerdan que la información que la autoridad ha recibido es objetiva, la autoridad deberá poder basarse en ella.

¿Es la medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, que difiere de la recomendación de la USITC, compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 17

¿Es razonable que un grupo especial suponga que la medida correctiva recomendada al Presidente por una mayoría relativa de la USITC es suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste? En caso contrario, ¿por qué no? Si fuera así, en qué se basó el Presidente para no adoptar la recomendación de la USITC? Sírvanse facilitar el fundamento fáctico y el razonamiento en los que se basa la medida efectivamente aplicada, teniendo en cuenta lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

[117] Informe de la USITC, I-17.

Respuesta 17

Recomendación de la mayoría relativa

111. No sería razonable que un grupo especial supusiera que una medida correctiva recomendada por una mayoría relativa de la USITC, si se aplicara, sería suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Ni la ley estadounidense ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ofrecen base alguna para tal suposición. Además, el hecho de que los seis integrantes de la USITC se dividieran adoptando tres criterios distintos sobre cuál era la solución adecuada demuestra que no cabe presumir que la recomendación de la mayoría relativa es suficiente.

112. La ley estadounidense no establece que la recomendación de la USITC en materia de medidas correctivas debe ser considerada como una declaración definitiva en lo que se refiere a la suficiencia de las medidas correctivas. El artículo 203(a)(2)(A) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificada, exige que el Presidente tenga en cuenta la recomendación de la USITC (junto con otros factores enumerados) para determinar la medida correctiva adecuada. Pero no se requiere que el Presidente adopte la recomendación o que le conceda una importancia decisiva. El Presidente tiene libertad para aplicar una medida correctiva diferente o para no aplicar ninguna. La misma disposición de la ley exige también que el Presidente tenga en cuenta el *informe* de la USITC al adoptar la medida correctiva. Esto significa que el Presidente debe examinar las constataciones de la USITC relativas al daño y la relación de causalidad, y no sólo su recomendación sobre la medida correctiva, y debe llegar a su propia conclusión acerca de cuál será la medida correctiva más adecuada, habida cuenta de esas constataciones.

113. La recomendación de la USITC sobre la medida correctiva, adoptada por una mayoría relativa, representaba la opinión de sólo tres de los seis miembros de la Comisión. Los otros tres miembros de la USITC recomendaron medidas correctivas diferentes, y cada uno de ellos concluyó que la medida recomendada por la mayoría relativa era insuficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Los seis miembros de la Comisión consideraron que se requerían medidas de cuatro años de duración, destinadas a paliar los efectos de las importaciones. El Presidente adoptó una medida cuya duración fue de tres años y un día.

114. Las tres recomendaciones relativas a la medida correctiva también incluían varias sugerencias acerca de medidas adecuadas en materia de asistencia en el plano nacional. La asistencia nacional que el Presidente decidió en definitiva prestar fue diferente de esas recomendaciones. En el momento en que adoptaron sus recomendaciones sobre la medida correctiva, los miembros de la Comisión no sabían qué nivel de asistencia decidiría prestar el Presidente y, por lo tanto, no evaluaron (ni podían hacerlo) sus recomendaciones sobre la medida correctiva en función de ese nivel de asistencia.

115. La mayoría relativa de la USITC aparentemente consideró que, si se mantenían las importaciones a su nivel más alto (el de 1998) ello no ocasionaría un aumento del daño y permitiría que la rama de producción estuviera en condiciones de recuperarse del daño que ya había experimentado. Sin embargo, el análisis realizado por la USITC sobre la existencia de daño sugería que la rama de producción había sufrido progresivamente un daño grave como resultado de las importaciones, tanto en 1997 como en el período considerado de 1998, y la mayoría relativa de la Comisión no explicó por qué el daño no continuaría aumentando si las importaciones se mantenían al nivel de 1998 ni cómo, si la rama de producción seguía sufriendo el mismo nivel de daño, podría recuperar su competitividad. Los otros tres miembros de la Comisión examinaron las mismas pruebas y llegaron a la conclusión de que la rama de producción *experimentaría* un daño grave si se mantenían

los niveles de importación de 1998.[118] El Presidente estaba autorizado a concluir que las opiniones de estos tres miembros de la Comisión eran correctas.

116. No existe en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el artículo XIX del GATT de 1994 ningún requisito de que la autoridad competente recomiende una medida correctiva y, por ende, no hay fundamento alguno para exigir que un Miembro adopte tal recomendación. En virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las facultades para escoger e imponer una medida correctiva se atribuye a los Miembros. La creación de una norma que exigiría que un Miembro imponga en todos los casos una medida que sea inferior o igual a la recomendada por la autoridad competente podría dar lugar a que los Miembros revocaran las atribuciones de sus autoridades competentes para recomendar medidas correctivas, privando así a los Miembros del beneficio de sus valiosas opiniones.

117. Por último, si se considerase que las opiniones de las autoridades competentes son definitivas a los fines de evaluar el nivel de la medida correctiva necesario en cada caso particular, esto significaría que la aplicación de la recomendación de las autoridades competentes sería presuntamente compatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Esto podría dar lugar a que los Miembros aplicaran medidas de salvaguardia insuficientes o bien excesivas.

Fundamento de la medida de salvaguardia estadounidense

1. Observaciones introductorias

118. Antes de referirse al fundamento fáctico y al razonamiento en los que se basa la medida de salvaguardia estadounidense, los Estados Unidos ofrecen dos observaciones preliminares. En primer lugar, si bien a los Estados Unidos les complace responder a la pregunta del Grupo Especial, deseamos reiterar que incumbe a Nueva Zelandia y a Australia la carga de establecer una presunción *prima facie* de que la medida de salvaguardia estadounidense no cumple los requisitos del párrafo 1 del artículo 5, y no a los Estados Unidos la carga de probar que la medida *cumple* los requisitos. Como Australia y Nueva Zelandia no han establecido una presunción *prima facie*, los Estados Unidos no están obligados a presentar pruebas y razonamientos que justifiquen la compatibilidad de la medida con el párrafo 1 del artículo 5.

119. En segundo lugar, al evaluar la compatibilidad de la medida con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX, el Grupo Especial deberá desestimar las alegaciones de Nueva Zelandia y Australia, de interpretar "restringida" o "estrictamente" los términos y disposiciones pertinentes. Su argumento, que se basa en el carácter supuestamente "excepcional" de las medidas de salvaguardia, hace caso omiso de la advertencia enunciada por el Órgano de Apelación en el asunto *Hormonas* (párrafo 104), en el sentido de que caracterizar la disposición de un tratado como una excepción

> no basta para justificar una interpretación "más estricta" o "más restringida" de esa disposición que la que se obtendría mediante un examen del sentido corriente de las palabras concretas del tratado, consideradas en el contexto y a la luz del objeto y el fin de ese tratado o, en otras palabras, aplicando las normas corrientes de interpretación de los tratados.[119]

[118] Informe de la USITC, I-40 y I-49.

[119] *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 104.

120. En realidad, el Órgano de Apelación no ha descrito el artículo XIX como una "excepción". En cambio, es un derecho que los Miembros pueden invocar en circunstancias excepcionales. Cuando los Miembros han cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de medidas de salvaguardia, una interpretación excesivamente estricta o restringida del párrafo 1 del artículo 5 correría el riesgo de quitar efectividad a esas medidas, socavando así el funcionamiento del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Examen de la medida de salvaguardia estadounidense

121. Antes de examinar la medida de salvaguardia propiamente dicha, es útil recordar las diversas recomendaciones sobre medidas correctivas que la USITC comunicó al Presidente. En primer lugar, la mayoría relativa de los miembros de la Comisión recomendó un contingente arancelario de cuatro años de duración, con un arancel *ad valorem* del 20 por ciento sobre las importaciones que excedieran las 78 millones de libras durante el primer año (aproximadamente los niveles de 1998), el 17,5 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedieran los 81,5 millones de libras en el segundo año, y el 15 por ciento y el 10 por ciento *ad valorem* el tercer y cuarto años, respectivamente, sobre las importaciones que excedieran los niveles del segundo año.[120]

122. La mayoría relativa de la Comisión consideró que esta medida correctiva aumentaría los ingresos de la rama de producción en el primer año y que este nivel de medida paliativa con respecto a los efectos de las importaciones, sumado a una asistencia para el reajuste, daría tiempo a la rama de producción para mejorar su competitividad.[121] La mayoría relativa de la Comisión no explicó de qué manera el mantenimiento de las importaciones de carne de cordero en niveles sin precedentes generaría mayores ingresos para la rama de producción nacional.

123. Los tres miembros restantes de la Comisión recomendaron dos medidas de salvaguardia diferentes para hacer frente a la amenaza de daño grave. Dos miembros recomendaron que el Presidente aumentara el arancel aplicable a *todas* las importaciones de carne de cordero durante cuatro años, al 22 por ciento *ad valorem* en el primer año, el 20 por ciento *ad valorem* en el segundo año, el 15 por ciento *ad valorem* en el tercer año y el 10 por ciento *ad valorem* en el cuarto año.[122]

124. Estos miembros de la Comisión determinaron que la reducción de los precios internos de la carne de cordero era la principal amenaza suscitada por el incremento súbito de las importaciones y concluyeron que la elevación de los precios por encima de los niveles que entonces tenían debía constituir el aspecto fundamental de una medida correctiva adecuada. A juicio de estos miembros de la Comisión, "la rama de producción sufriría daño grave por causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continúan a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios".

125. Esos dos miembros de la Comisión estimaron que, mediante la aplicación de la medida correctiva que proponían, los precios aumentarían aproximadamente un 17 por ciento durante el primer año de aplicación de la medida, mientras que las importaciones se reducirían hasta un nivel que se situaría entre el de 1997 y el de 1998. Esperaban que la medida correctiva que proponían permitiría que la rama de producción nacional aumentara la producción debido a los precios más elevados y suministrara más carne de cordero a un precio dado, debido al aumento de la eficiencia. Esperaban asimismo que la medida correctiva daría lugar a la estabilidad de los precios a largo plazo y contribuiría a estabilizar (sino a incrementar) la demanda.

[120] Informe de la USITC, I-29.

[121] Informe de la USITC, I-36.

[122] Informe de la USITC, I-39.

126. El sexto miembro de la Comisión recomendó que se aplicaran contingentes durante cuatro años, lo que, en su opinión, ayudaría a recuperar la rentabilidad de la rama de producción mediante la limitación de las importaciones a sus niveles anteriores al incremento súbito.[123] Propuso un contingente inicial de 52 millones de libras (el nivel medio de las importaciones en 1995-97), con aumentos a 56, 61 y 70 millones de libras desde el segundo hasta el cuarto año de aplicación de la medida, respectivamente.[124] En opinión de este miembro de la Comisión, la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la Comisión "no tendría virtualmente ninguna consecuencia apreciable en la rama de producción nacional a lo largo de los cuatro años" porque sólo mantendría las importaciones a los niveles de 1998 durante un año, y después permitiría que ellas aumentaran según los incrementos previstos.[125] A juicio de este integrante de la Comisión, la medida arancelaria propuesta por los otros dos miembros de la Comisión era menos paliativa de lo necesario para facilitar el reajuste de la rama de producción.

127. Como se desprende de lo expuesto, los seis miembros de la USITC examinaron el mismo expediente de la investigación y sin embargo propusieron tres recomendaciones que aconsejaban medidas correctivas muy diferentes. La mayoría relativa de la Comisión recomendó un contingente arancelario. Dos miembros de la Comisión recomendaron un arancel fijo. Otro miembro de la USITC recomendó una restricción cuantitativa. Los distintos niveles de aranceles y de contingentes propuestos como parte de estas recomendaciones presentaban considerables diferencias. En realidad, lo único que tenían en común las tres propuestas era la duración de cuatro años para la medida correctiva y la asistencia para el reajuste de la rama de producción nacional.

128. Por lo tanto, aunque cada una de las tres recomendaciones sobre medidas correctivas estaba destinada a lograr el mismo resultado (evitar el daño grave y facilitar el reajuste), los miembros de la Comisión no se mostraron de acuerdo sobre los pasos mínimos necesarios para alcanzar ese resultado. Esta diferencia de opiniones ilustra el argumento de que las decisiones relativas a la aplicación de medidas de salvaguardia no pueden reducirse a fórmulas matemáticas, sino que se basan en una combinación de análisis, juicios, previsiones y preferencias en materia de políticas.

129. Es probable que exista una amplia variedad de medidas correctivas razonables entre las que un Miembro puede escoger en cada caso concreto. La medida que el Miembro aplique en definitiva reflejará sus opiniones sobre una larga lista de aspectos, con inclusión del carácter del daño que la rama de producción ha experimentado, cuáles son los aspectos de ese daño que el Miembro considera que es más importante abordar, las previsiones acerca del efecto probable de distintas formas, plazos y niveles de la medida correctiva, de qué manera actuarán recíprocamente entre sí diversas medidas correctivas y otras medidas paliativas previstas en el plano nacional, los factores que afectan a las perspectivas de la rama de producción a corto plazo, las tendencias de los factores macroeconómicos, los efectos de las distintas medidas en las ramas de producción consumidoras, y así sucesivamente.

130. La medida de salvaguardia que los Estados Unidos aplicaron en definitiva a las importaciones de carne de cordero es el resultado de un procedimiento de adopción de decisiones de este tipo. Quizá, considerado en perspectiva, se encuadra dentro de la gama de opiniones expresadas por los seis miembros de la USITC.

[123] Informe de la USITC, I-48.

[124] Informe de la USITC, I-47.

[125] Informe de la USITC, I-49.

131. En cuanto a su forma, la medida de salvaguardia es muy similar a la recomendación formulada por la mayoría relativa de la Comisión, ya que aplica un contingente arancelario y fija su cuantía en una cifra similar a los niveles de importaciones de 1998. Sin embargo, la medida se diferencia de la recomendación formulada por la mayoría relativa de la USITC en dos aspectos.

132. En primer lugar, la medida tiene una duración de tres años y no de cuatro. A este respecto, la medida es claramente menos restrictiva que la recomendación de la mayoría relativa.

133. En segundo lugar, la medida incluye un arancel para los productos incluidos en el contingente, mientras que la recomendación de la mayoría relativa no lo incluía. Los seis miembros de la Comisión habían señalado que los bajos precios constituían una de las principales razones de las dificultades financieras de la rama de producción estadounidense.[126] En particular, la USITC constató que los resultados financieros de la rama de producción habían empeorado debido en gran medida al descenso de los precios[127] y que, como resultado de ello, las empresas de la rama de producción habían experimentado dificultades para generar un capital suficiente a fin de financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales.[128] La recomendación de la mayoría relativa de la Comisión fijaba un límite máximo para las importaciones durante el primer año, a los niveles de 1998, y preveía aumentos durante los tres años siguientes. A juicio de la mayoría relativa, el límite máximo para las importaciones generaría mayores ingresos para la rama de producción nacional. Sin embargo, la mayoría relativa no explicó cómo se obtendría este resultado cuando la rama de producción había experimentado una amenaza de daño grave con los niveles de importaciones de 1998.

134. La medida de salvaguardia procura el mismo resultado -el aumento de los ingresos-, pero se ha calculado de un modo que resulta más plausible. En particular, la medida incrementa los tipos arancelarios aplicables a los productos comprendidos en el contingente con el propósito de generar un moderado aumento de los precios.[129] Por lo tanto, la medida se ha estructurado con el objeto de paliar limitadamente los efectos de los bajos precios, haciendo así posible que la rama de producción vuelva a resultar rentable. Ese objetivo es compatible con la prevención del daño grave y también con la meta de facilitar el reajuste de la rama de producción ante la competencia de las importaciones.

135. El elevado arancel aplicado a los productos no comprendidos en el contingente hace probable que las importaciones no superen el nivel de 1998 (un nivel de importaciones sin precedentes) durante el primer año de aplicación de la medida.[130] La USITC concluyó que el aumento de las importaciones de carne de cordero había capturado directamente una parte de mercado que tenían los productores nacionales y que era probable que esas importaciones tuvieran repercusiones negativas en los envíos,

[126] Informe de la USITC, I-23 y 24.

[127] Informe de la USITC, I-20.

[128] Informe de la USITC, I-21.

[129] *Véase* la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 217.

[130] Los miembros de la Comisión Miller y Hillman consideraron que la rama de producción nacional "sufriría daño grave a causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continúan a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios". Informe de la USITC, I-40. El miembro de la Comisión, Sr. Koplan, constató análogamente que una medida correctiva fijada conforme a los niveles de las importaciones existentes "no ahuyentaría la amenaza de daño grave, ni mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de hacer un reajuste positivo en preparación de la competencia por parte de las importaciones. *Idem*, I-49.

precios y resultados financieros de la rama de producción.[131] Tres de los seis miembros de la Comisión constataron que la rama de producción estadounidense sufriría un daño grave si las importaciones y los precios se mantenían a los niveles de 1998, incluso aunque no hubiera ulteriores bajas de precios.[132] Se prevé que el efecto global de la medida de salvaguardia sea una ligera reducción de las importaciones con respecto a los niveles de 1998, y que estos niveles se incrementen en el segundo y tercer año a medida que se amplía la cuantía del contingente.

136. Los Estados Unidos acompañaron la medida de salvaguardia con un programa sustancial de asistencia financiera y reglamentaria federal destinada a facilitar el reajuste de la rama de producción estadounidense mediante la aportación de 100 millones de dólares para prestar ayuda en la promoción de mercados; mejoras en los productos y la producción; investigación básica sobre el ganado ovino; un programa de erradicación de la polioencefalomielitis y un programa de eliminación del excedente de corderos. La mitad de los 100 millones de dólares se pone a disposición de la rama de producción durante el primer año.

137. En síntesis, la medida de salvaguardia estadounidense guarda proporción con los objetivos de prevenir la amenaza de daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción en el caso que nos ocupa. En su forma y su alcance, la medida es análoga a la solución propuesta por la mayoría relativa de la USITC, excepto que corrige la omisión de esta última, que no abordaba la cuestión de los bajos precios a corto plazo. La medida aborda el elevado volumen de importaciones y los bajos precios, que la USITC señaló como responsables de la amenaza de daño grave a la rama de producción estadounidense de carne de cordero.

138. La medida evita los elevados niveles arancelarios de carácter general propuesto por dos miembros de la Comisión y la posibilidad de que el aumento de los precios que ello habría generado pudiese reducir considerablemente el consumo interno. Además, según se observó *supra*, esos miembros de la Comisión habían estimado que los aranceles que proponían reducirían los niveles de las importaciones a los volúmenes alcanzados entre 1997 y 1998. En cambio, la medida de salvaguardia estadounidense generará, según se prevé, una reducción de las importaciones más moderada.[133] Además, la medida de salvaguardia evita las reducciones sustanciales de la cuantía de las importaciones que había propuesto el sexto miembro de la Comisión.

139. La medida de salvaguardia es decreciente; los niveles arancelarios se reducen y los niveles del contingente aumentan en el segundo y tercer años. La medida tiene una duración de tres años, un año menos que el plazo propuesto en todas las recomendaciones de los tres integrantes de la Comisión. Dada la relativa brevedad de su duración, el nivel de restricción comercial que supone la medida no constituye más que lo estrictamente necesario para que al menos algunos productores puedan recuperar un mínimo de rentabilidad durante ese período.

Pregunta 18

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que el párrafo 1 del artículo 5 no exige que un Miembro explique en el momento de adoptar la determinación por qué la medida de salvaguardia escogida era necesaria, a menos que la medida se imponga en la forma de una *restricción cuantitativa* que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del nivel del promedio de los tres últimos años representativos.

[131] Informe de la USITC, I-24.

[132] Informe de la USITC, I-40 y I-49.

[133] *Véase* la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 219.

a) ¿Cuál es la consecuencia de esta decisión en el caso de imposición de un contingente arancelario?

Respuesta 18 a)

140. La consecuencia de la decisión del Órgano de Apelación es que no es necesario dar una justificación anticipada en el caso de un contingente arancelario, y que no es menester justificar este contingente arancelario en particular.

141. En el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 100), el Órgano de Apelación desestimó la constatación general del Grupo Especial de que los Miembros que aplican medidas de salvaguardia están obligados a explicar de qué manera examinaron los hechos que tenían ante sí y por qué llegaron a la conclusión de que la medida era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste. El Órgano de Apelación constató (párrafo 99) que el párrafo 1 del artículo 5 impone el requisito de la justificación *únicamente* en el caso de las medidas de salvaguardia que consistan en restricciones cuantitativas que reduzcan la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos.

142. Los contingentes arancelarios son un tipo de medida arancelaria con arreglo a la cual el arancel se aplica en tipos diferentes sobre la base de los niveles de importaciones.[134] Los contingentes arancelarios no son "restricciones cuantitativas", tal como esta expresión se entiende en la práctica del GATT, que ha distinguido entre ambas. Un ejemplo fundamental de esta diferencia puede observarse en las disposiciones sobre arancelización que figuran en el *Acuerdo sobre la Agricultura* de la OMC.[135] Uno de los aspectos principales de ese Acuerdo es que exige la conversión de las restricciones cuantitativas en contingentes arancelarios y distingue entre ambos en función de las obligaciones dimanantes de la OMC. De modo análogo, cuando los redactores del artículo XIII del GATT (que rige la administración de las restricciones cuantitativas) procuraron aplicar estas disposiciones no sólo a las restricciones cuantitativas sino también a los contingentes arancelarios, se sintieron obligados a decirlo explícitamente en el párrafo final de ese artículo.[136] Como los contingentes arancelarios y las restricciones cuantitativas son considerados en la práctica del GATT como tipos de medidas distintos, la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 5 de justificar las restricciones cuantitativas que reducen las importaciones por debajo del promedio de las importaciones de los tres últimos años representativos no se aplica a los contingentes arancelarios.

143. En todo caso, incluso si *existiera* tal obligación en el caso de los contingentes arancelarios, no habría necesidad de justificar el contingente arancelario en este caso porque la cuantía de los productos incluidos en el contingente se ha fijado en 31.851.151 kg de importaciones durante el primer año del contingente arancelario, lo que supera considerablemente el promedio de 1995-1997 (aproximadamente 21.387.924 kg)[137], y los niveles de los productos comprendidos en el contingente en el segundo y el tercer año de aplicación de la medida son aún más elevados. Además, si se excluye

[134] Los Estados Unidos no entienden por qué Australia y Nueva Zelandia alegan que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 se aplica en el caso presente.

[135] *Véase* el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, párrafo 2 del artículo 4 y nota 1.

[136] En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación hizo notar (párrafo 96) que la obligación de asegurarse de que la medida aplicada "guarda proporción" es exigible "se trate de una restricción cuantitativa, un arancel *o* un contingente arancelario". (Cursivas añadidas.) Esto también indica que el Órgano de Apelación distingue entre las restricciones cuantitativas y los contingentes arancelarios.

[137] *Véase* el informe de la USITC, II-19.

el año del incremento súbito de las importaciones (1997) por no ser representativo, el promedio de los tres últimos años representativos (1994-1996) sería de sólo 18.701.821 kg. Por consiguiente, lo resuelto por el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 99) resulta concluyente sobre este punto: "un Miembro no está obligado a justificar en sus recomendaciones o determinaciones la adopción de una medida que adopte la forma de una restricción cuantitativa que sea compatible con "el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas"".

b) ¿Cómo se relaciona la decisión del Órgano de Apelación relativa al párrafo 1 del artículo 5 con i) el párrafo 1 del artículo 3, que exige la publicación de un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", incluida la opinión sobre "si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público"; ii) el párrafo 2 del artículo 7, que exige que *las autoridades competentes* investiguen y determinen que una medida sigue siendo necesaria y que la rama de producción está en proceso de reajuste, antes de que se pueda prorrogar esa medida; y iii) el párrafo 2 del artículo 12, que ordena que se notifique al Comité de Salvaguardias de la OMC la medida de salvaguardia que se aplicará?

Respuesta 18 b)

144. El párrafo 1 del artículo 5 es la única disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exige que un Miembro presente una justificación escrita de la medida de salvaguardia particular que aplica, y ello sólo en el caso de una determinada clase de restricciones cuantitativas, que no se plantean en el caso presente. Nada en el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 del artículo 7 ni el párrafo 2 del artículo 12 está en contradicción con la decisión del Órgano de Apelación de que no se requiere ninguna justificación adicional.

i) Párrafo 1 del artículo 3

145. Nueva Zelandia y Australia han sugerido que el párrafo 1 del artículo 3 exige que las autoridades competentes justifiquen, en los informes que deben publicar en virtud de ese artículo, la medida de salvaguardia definitiva que un Miembro decide aplicar. La materia de los informes mencionados en el párrafo 1 del artículo 3 son las constataciones y conclusiones alcanzadas por las autoridades competentes, basadas en la investigación que llevan a cabo de conformidad con ese artículo.

146. La primera frase del párrafo 1 del artículo 3 deja en claro que un Miembro sólo podrá aplicar medidas de salvaguardia *después* de que sus autoridades competentes hayan terminado su investigación:

> Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro [...].

147. Como la investigación debe terminar antes de que el Miembro aplique una medida de salvaguardia, las autoridades competentes no estarán en condiciones de saber -y mucho menos de justificar- la medida de salvaguardia que el Miembro decida en definitiva aplicar. Igualmente, el Miembro no estará en condiciones de decidir qué medida de salvaguardia aplicar (si decide aplicar alguna) hasta que las autoridades competentes hayan terminado su investigación y hayan presentado su informe en el que se enuncie su justificación para constatar la existencia de daño o de amenaza de

daño.[138] Además, las autoridades competentes pueden no estar en condiciones de saber, cuándo concluyen su investigación, qué tipo de medidas de asistencia el Miembro estará en situación de proporcionar a la rama de producción nacional, y el carácter de estas medidas de asistencia probablemente influirá en la decisión del Miembro sobre la adopción de una medida adecuada. En consecuencia, el párrafo 1 del artículo 3 no exige –ni podría exigir– que las autoridades competentes justifiquen en sus informes relativos a sus investigaciones las medidas que los Miembros decidan adoptar en definitiva.

148. El párrafo 1 del artículo 3 establece las condiciones procesales que un Miembro debe cumplir antes de aplicar una medida de salvaguardia. Las autoridades competentes del Miembro deben llevar a cabo una "investigación" que cumpla determinadas normas concretas en materia de transparencia y debido proceso (aviso público, audiencias, procedimiento para la presentación de pruebas y réplicas, oportunidad de pronunciarse a favor o en contra de la aplicación de la medida de salvaguardia, etc.). De sus propios términos se desprende que la materia del párrafo 1 del artículo 3 son las condiciones procesales necesarias para justificar la aplicación de una medida de salvaguardia, y no la naturaleza de la propia medida.

149. La materia de la investigación llevada a cabo por la autoridad competente consiste en determinar si existen las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia, según se describen en el párrafo 1 del artículo 2 y se detallan en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4. El párrafo 1 del artículo 2 exige que los Miembros hayan "determinado" la existencia de ciertas condiciones antes de aplicar medidas de salvaguardia. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 deja en claro que "la investigación" que las autoridades competentes están obligadas a llevar a cabo se centra en la cuestión de si tales condiciones existen:

> 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 [...].

150. Por lo tanto, el contexto del párrafo 1 del artículo 3 deja en claro que la investigación mencionada en ese artículo no se refiere a la naturaleza de la medida de salvaguardia que el Miembro adopte en definitiva, sino en primer lugar a las condiciones procesales previas para aplicar una medida de salvaguardia. Si las autoridades competentes cumplen las condiciones sustantivas y procesales señaladas en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4, no se requiere ninguna otra justificación para aplicar una medida de salvaguardia.

151. El párrafo 1 del artículo 3 establece que la investigación realizada por las autoridades competentes "comportará [...] audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores [...] puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones [...] entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público". Este requisito no significa que las autoridades competentes deben justificar en su informe la medida que el Miembro aplique en definitiva. La segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 se refiere claramente a las opiniones relativas a la procedencia de aplicar una medida de salvaguardia ("*a* safeguard mesure" (cursivas añadidas) en la versión inglesa en lugar de "*the* safeguard mesure").

152. Las cuestiones relativas a si la aplicación de una medida de salvaguardia sería o no "de interés público" son simplemente otro aspecto de la investigación realizada por la autoridad competente, relativa a si el Miembro tendría justificación para aplicar una medida de salvaguardia de algún tipo.

[138] En este contexto, debe observarse que el Acuerdo sobre Salvaguardias establece una distinción entre los "Miembros" (que aplican las medidas de salvaguardia) y las autoridades competentes, que realizan las investigaciones. *Véase, por ejemplo*, las referencias contenidas en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5.

La segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 establece que las autoridades competentes deberán oír las opiniones relativas a si la aplicación de una medida de salvaguardia en esas circunstancias particulares constituiría una medida adecuada de política general pública. No exige, ni podría exigir, que las autoridades competentes oigan las opiniones relativas a la medida de salvaguardia particular que el Miembro decida aplicar después de que las autoridades competentes concluyan su investigación.

153. Las "cuestiones de hecho y de derecho" mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 son las que se plantean durante la investigación realizada por la autoridad competente. Como se demostró anteriormente, "la investigación" se refiere a la cuestión de si el aumento de las importaciones ha causado o ha amenazado causar un daño grave a la rama de producción nacional. No es menester que la investigación exigida en el párrafo 1 del artículo 3 se refiera a la cuestión de qué medida de salvaguardia concreta el Miembro debe aplicar[139] y, como se ha demostrado *supra*, la autoridad competente no está en condiciones de examinar la medida que el Miembro decida efectivamente adoptar. Por lo tanto, la justificación de la medida de salvaguardia adoptada en definitiva por el Miembro no figura entre las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" que las autoridades competentes deben incluir en sus informes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. En todo caso, las consideraciones relativas al "interés público" son cuestiones que se refieren a las políticas, y no cuestiones de hecho o de derecho.

ii) Párrafo 2 del artículo 7

154. El párrafo 2 del artículo 7, que establece las condiciones para prorrogar las medidas de salvaguardia, no exige que los Miembros justifiquen sus medidas de salvaguardia. El párrafo 1 del artículo 7 establece como regla general que el período de una medida de salvaguardia no excederá de cuatro años. Si un Miembro desea prorrogar una medida más allá de ese período, el párrafo 2 del artículo 7 impone a la autoridad competente la obligación adicional de volver a examinar la situación de la rama de producción nacional. Incluso si el párrafo 2 del artículo 7 se interpretara en el sentido de que crea una obligación de "justificar" la *prórroga* de una medida de salvaguardia, cuestión que no abordamos aquí, dicha disposición no crea una obligación de justificar la medida en sí misma.

155. Cuando una autoridad competente determina si existe fundamento para prorrogar una medida de conformidad con el párrafo 2 del artículo 7, lo que hace fundamentalmente es prever el efecto en la rama de producción nacional si la medida se revocara. Para formular esta determinación, no es necesario que la autoridad competente conozca cuáles fueron las razones que tuvo el Miembro cuatro años antes para escoger esa medida particular. En cambio, simplemente examina la medida correctiva que ya está en vigor.

iii) Párrafo 2 del artículo 12

156. De modo análogo, nada en el párrafo 2 del artículo 12 sugiere que los Miembros deban justificar sus medidas de salvaguardia. El párrafo 2 del artículo 12 exige a los Miembros que proporcionen al Comité "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". Los tipos de información enumerados en el párrafo 2 del artículo 12 son de carácter fáctico, y no requieren juicios o conclusiones jurídicos o económicos del tipo de los que serían necesarios para justificar una medida de salvaguardia con arreglo al párrafo 1 del artículo 5.

[139] A este respecto, la práctica de la USITC de solicitar opiniones del público sobre una medida correctiva adecuada va más allá de lo que exige el párrafo 1 del artículo 3.

157. Dada la lista de ejemplos, la "información pertinente" prescrita en el párrafo 2 del artículo 12 está destinada a informar al Comité de *hechos* particulares derivados de la investigación llevada a cabo por la autoridad competente (el producto, las pruebas del daño grave) o de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia (forma de la medida, su duración, etc.). En cambio, una "justificación" no sería una descripción fáctica, sino más bien un tipo de argumentación. El párrafo 2 el artículo 12 exige concretamente a los Miembros que proporcionen "pruebas" del daño grave o la amenaza de daño grave, pero no menciona "pruebas" del cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5. Esto sugiere que los redactores no consideraron que esas pruebas fueran "información pertinente" y respalda la conclusión de que el párrafo 2 del artículo 12 no impone un requisito de justificación.

c) A la luz de los requisitos de transparencia y notificación previstos en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que como mínimo se aplican a la investigación, ¿cómo justifican los Estados Unidos su aparente opinión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene efectivamente ningún requisito de transparencia y explicación con respecto a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5? ¿Cómo se distribuiría, en su opinión, la carga de la prueba en virtud del párrafo 1 del artículo 5?

Respuesta 18 c)

158. Los Estados Unidos no están de acuerdo con la premisa de la primera pregunta del Grupo Especial. El Acuerdo sobre Salvaguardias contiene requisitos de transparencia y explicación con respecto a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5, en el sentido de que el párrafo 2 del artículo 12 exige que el Miembro que notifique una medida de salvaguardia deberá proporcionar una "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".

159. Este requisito de transparencia representa un avance importante con respecto a la situación anterior. Los requisitos de notificación que establecía el artículo XIX del *GATT de 1947* eran mínimos, y abarcaban poco más que la necesidad de "notificar" la intención de adoptar medidas de conformidad con ese artículo y de dar a las otras partes la oportunidad de celebrar consultas. Por supuesto, no había ninguna exigencia de notificar nada en el caso de las medidas de "zona gris". El Acuerdo sobre Salvaguardias aborda esta situación al exigir un nivel mínimo de transparencia, que se aplica a *todas* las medidas de salvaguardia.

160. Además, la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 contiene un requisito de justificación de determinadas medidas de salvaguardia. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 contiene un requisito de justificación análogo para la aplicación "selectiva" de restricciones cuantitativas. El hecho de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias sintieran la necesidad de incluir en el artículo 5 estos requisitos de justificación sugiere que no consideraron que ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias imponía un requisito de justificación general.

161. Por último, teniendo en cuenta el requisito contenido en el artículo 3, de publicar un informe de la investigación de la autoridad competente (que debe incluir las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre los factores de daño incluidos en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4), así como el requisito del párrafo 2 del artículo 12 de proporcionar una descripción precisa de la medida de salvaguardia, no hay ninguna necesidad imperiosa de que los Miembros también proporcionen justificaciones por escrito de sus medidas de salvaguardia. La cuestión de si un Miembro ha aplicado una medida de salvaguardia que guarda proporción con el daño grave o la amenaza de daño grave experimentados por los productores nacionales se debe poder dilucidar mediante el examen de la medida, a la luz de las constataciones y las determinaciones que figuren en el informe de la autoridad competente.

162. En lo que respecta a la segunda pregunta del Grupo Especial, es un principio bien establecido el de que incumbe al demandante la carga de establecer una presunción *prima facie* de no cumplimiento de los términos de un acuerdo abarcado.[140] Por lo tanto, en el caso presente incumbe a Australia y Nueva Zelandia la carga de demostrar que la medida de salvaguardia estadounidense *no* se aplicó "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Los Estados Unidos examinaron su opinión sobre un marco analítico adecuado en el párrafo 210 de su Primera comunicación escrita. Si Australia y Nueva Zelandia cumplieran su carga de la prueba, los Estados Unidos estarían entonces obligados a aportar pruebas y argumentos para refutar esa presunción *prima facie*. Sin embargo, en ningún caso los Estados Unidos estarían obligados a "justificar" la medida adoptada. Nueva Zelandia y Australia no han ni siquiera comenzado a cumplir su carga de la prueba con respecto a esta cuestión, lo que no resulta sorprendente dado el carácter moderado de la medida aplicada por los Estados Unidos.

163. El argumento de Australia y Nueva Zelandia en el sentido de que los Estados Unidos estaban obligados a "justificar" su medida de salvaguardia es básicamente un intento improcedente de desplazar a los Estados Unidos la carga de la prueba prevista en el párrafo 1 del artículo 5. Su enfoque a este respecto recuerda la conclusión del Grupo Especial en el asunto *Hormonas*, en el sentido de que el *Acuerdo MSF* asigna la "carga de la prueba" al Miembro que impone una medida sanitaria o fitosanitaria. El Órgano de Apelación (párrafos 99 y siguientes) rechazó la conclusión del Grupo Especial y declaró que

> [n]o nos parece que haya ninguna conexión necesaria (es decir, lógica) o de otro tipo entre el compromiso de los Miembros de asegurar, por ejemplo, que una medida sanitaria y fitosanitaria "sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales [...]" y la atribución de la carga de la prueba en un procedimiento de solución de diferencias. El párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias.[141]

164. Del mismo modo que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias "no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias". Por lo tanto, los Estados Unidos alegan que la resolución del Órgano de Apelación con respecto al párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF es igualmente válida con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Camisas y blusas* (página 19), "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".

---

[140] *Véase* el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Camisas y blusas* (página 19) (en el que se establece que "correspondía a la India aportar pruebas y argumentos jurídicos suficientes para demostrar que la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos era incompatible con las obligaciones contraídas por este país en virtud de los artículos 2 y 6 del *ATV*. [...] Por lo tanto, una vez que la India lo ha hecho, se traslada a los Estados Unidos la carga de aportar pruebas y argumentos para refutar la reclamación".). *Véase también idem*, página 16 ("[E]ncontramos que es verdaderamente difícil concebir que ningún sistema de solución judicial de diferencias pueda funcionar si acoge la idea de que la mera afirmación de una alegación puede equivaler a una prueba.").

[141] *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 102.

Pregunta 19

En su Primera comunicación (párrafos 210 y siguientes), los Estados Unidos proponen un análisis en cuatro fases para examinar el cumplimiento de los requisitos del párrafo 1 del artículo 5, y aplican las primeras tres fases a la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero. ¿Podrían los Estados Unidos completar la aplicación de su análisis con respecto al punto iv), es decir, una evaluación de "si la medida en su conjunto es más restrictiva de lo necesario para prevenir que sobrevenga el daño grave y para prestar asistencia a la rama de producción para que se reajuste a la competencia procedente de las importaciones"? ¿En qué parte de esta comunicación o en alguna otra fuente publicada se puede hallar información sobre ese punto, con inclusión de modelos económicos, si los hubiera?

Respuesta 19

165. Sírvanse remitirse a la respuesta a la pregunta Nº 17. Los Estados Unidos desearían añadir dos cuestiones adicionales a las preguntas concretas aquí planteadas.

166. Si bien el párrafo 1 del artículo 5 prohíbe claramente a los Miembros la aplicación de medidas que sean manifiestamente excesivas, no puede interpretarse que esa disposición impone el requisito de determinar y aplicar una medida paliativa que sea hipotéticamente perfecta. Como se trata de una tarea incierta, en la que se requiere a los Miembros que formulen previsiones acerca de los efectos económicos de una medida que aún no se ha propuesto, la aplicación de una medida de salvaguardia simplemente no puede alcanzar tal grado de ajuste preciso. Este aspecto fue reconocido por el Comité que examinó la solicitud de los Estados Unidos relativa a una medida comprendida en el artículo XIX en el asunto *Sombreros de fieltro*:

> [el] Grupo de Trabajo [consideró] que era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento, y que sería deseable que los Estados Unidos reexaminaran de cuando en cuando la cuestión a la luz del efecto producido por los derechos de importación en vigor, más altos [...].[142]

167. La observación del Grupo de Trabajo sobre la imposibilidad de prever el futuro con alguna precisión plantea otro factor que se opone a un enfoque excesivamente rígido para interpretar el párrafo 1 del artículo 5: el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que los Miembros liberalicen progresivamente sus medidas de salvaguardia a lo largo del tiempo y, en consecuencia, que no las aumenten, incluso si los hechos producidos después de la imposición de las medidas indican que éstas no previenen ni reparan el daño grave ni facilitan el reajuste. Nueva Zelandia y Australia han propuesto una interpretación del párrafo 1 del artículo 5 que exigiría que los Miembros aplicaran medidas de salvaguardia teóricamente ideales, con restricciones a la importación fijadas a niveles tales que lindarían con la ineficacia. Esa interpretación haría correr el riesgo de frustrar el propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994, privando a los Miembros de la amplitud de que deben disponer para cerciorarse de que las medidas que aplican tienen reales perspectivas de éxito.

[142] Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951, párrafo 35.

168. Por último, observan que el Grupo Especial hace referencia en su pregunta al modelo económico que los Estados Unidos utilizaron para tratar de prever los efectos de su medida de salvaguardia. El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que una constatación de la existencia de daño requiere el examen de diversos factores, ninguno de los cuales constituye necesariamente una prueba de la existencia de daño, y todos los cuales pueden responder de modo diferente a un tipo determinado de medida de salvaguardia. En consecuencia, ningún modelo puede establecer la necesidad o la falta de necesidad de una medida particular. Si bien los Estados Unidos utilizaron efectivamente un modelo para probar los posibles efectos de su medida, nada en el párrafo 1 del artículo 5 exige la utilización de modelos ni determina que los resultados de tales modelos constituyen una base sólida para juzgar la compatibilidad de una medida con ese artículo.

169. Dado que la aplicación de una medida de salvaguardia es fundamentalmente una tarea de predicción -y por lo tanto, necesariamente especulativa e imprecisa-, no cabe interpretar que el párrafo 1 del artículo 5 exige a los Miembros que alcancen una exactitud científica al evaluar esas medidas. Ningún modelo económico es infalible, ya que simplemente hay demasiadas variables económicas (modificaciones de los tipos de cambio, gustos de los consumidores, condiciones macroeconómicas o fiscales, tecnología) para que un modelo pueda servir como algo más que un instrumento imperfecto para decidir de qué manera una medida dada funcionará si todas las demás variables se mantienen constantes.

170. En síntesis, las medidas de salvaguardia no pueden aplicarse con una certidumbre científica, y no puede razonablemente interpretarse que el párrafo 1 del artículo 5 así lo exige. En cambio, como los Estados Unidos expresaron en su Primera comunicación escrita, la investigación adecuada con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 se dirige a determinar si existe un evidente desajuste entre la medida de salvaguardia, considerada en su totalidad, y la constatación y las determinaciones contenidas en el informe de la autoridad competente. La carga de demostrar el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 incumbe a Nueva Zelandia y Australia. Hasta la fecha, no han cumplido esta carga.

Pregunta 20

Suponiendo que la aplicación de una medida de salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa tiene que justificarse en virtud del artículo 5 si es impugnada por exceder el alcance necesario para prevenir la amenaza de daño grave y facilitar el reajuste, i) ¿deberá esa justificación basarse en la información contenida en el informe publicado; ii) bastaría con demostrar que la justificación presentada se basa en la información de que disponía la autoridad competente en el momento de la determinación, o iii) podría la justificación basarse en información presentada posteriormente durante una diferencia en el marco de la OMC?

Respuesta 20

171. Los Estados Unidos consideran que será posible discernir en la mayor parte de los casos, si no en todos, si existe un desajuste sustancial entre la medida de salvaguardia aplicada y las constataciones y determinaciones pertinentes que figuran en el informe de la autoridad competente y, por tanto, si la medida "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[143] Sin embargo, incumbe al reclamante establecer una presunción *prima facie* de que ese desajuste existe, y en ese momento el demandado estará obligado a aportar pruebas y argumentos suficientes para refutar la presunción *prima facie*.

[143] *Corea - Productos lácteos*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 96.

Pregunta 21

¿Interpretan los Estados Unidos el artículo 5 en el sentido de que:

a) este artículo autoriza a los Miembros a escoger libremente entre diferentes tipos de medidas de salvaguardia (por ejemplo, recargos arancelarios, contingentes arancelarios, restricciones cuantitativas)?

Respuesta 21 a)

172. Como cuestión preliminar, los Estados Unidos observan que Nueva Zelandia y Australia no han impugnado el hecho de que los Estados Unidos escogieran un contingente arancelario y en rigor han sugerido que aprueban la medida de salvaguardia recomendada por la mayoría relativa de la USITC, que también consistía en un contingente arancelario.

173. Pasando a la pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos consideran que los Miembros están autorizados a escoger entre recargos arancelarios, contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas, siempre que la medida escogida se aplique "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Esta conclusión se ve respaldada por la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 ("si se utiliza una restricción cuantitativa") lo que demuestra que los Miembros tienen facultades discrecionales para escoger entre las distintas medidas.

174. El artículo 6 corrobora también esta conclusión, ya que expresa que las medidas provisionales "deberán adoptar la forma de incrementos de los aranceles [...]". El artículo 5, que se refiere a las medidas de salvaguardia definitivas, no incluye una disposición equivalente. Resulta claro que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias sabían cómo limitar el universo de medidas admisibles cuando deseaban hacerlo. El hecho de que no lo hicieran en el artículo 5 demuestra que no tenían la intención de imponer tal limitación a las medidas definitivas.

175. Cabe observar que al comienzo de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias algunas partes alegaron que las medidas de salvaguardia debían limitarse a incrementos de los aranceles.[144] El primer "proyecto del Presidente" reflejó una solución de compromiso, en la que se expresó que las medidas de salvaguardia "de preferencia adoptarán la forma de aumentos de los aranceles, pero también podrán tomar la de restricciones cuantitativas".[145] En el texto definitivo, se suprimió la preferencia en favor de los aumentos de aranceles, aparentemente porque se prefirió la advertencia contenida en la tercera frase del párrafo 1 del artículo 5, en el sentido de que los Miembros deberán elegir las medidas "más adecuadas" para el logro de los objetivos indicados en el resto del párrafo.[146] El resultado de las negociaciones sobre este punto reflejó la práctica de los Miembros de elegir entre una amplia variedad de medidas de salvaguardia.[147]

---

[144] *Véase, por ejemplo, Elementos para un entendimiento global sobre las salvaguardias, Comunicación del Brasil*, MTN.GNG/NG9/W/3, párrafo 6 (25 de mayo de 1987).

[145] MTN.GNG/NG9/W/25, párrafo 9.

[146] *Compárese Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Proyecto de texto de un Acuerdo*, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3 (31 de octubre de 1990), párrafo 6 (en el que figura la preferencia en favor de los aumentos arancelarios, pero no la referencia a las medidas "más adecuadas") *con* el Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 1 del artículo 5.

[147] *Véase Guía de las normas y usos del GATT* (Índice Analítico del GATT), volumen I, páginas 576 y 577 (donde se examina una amplia variedad de medidas de salvaguardia notificadas de conformidad con el artículo XIX).

176. Por último, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación expresó (en el párrafo 96) que "sea que se trate de una restricción cuantitativa, un arancel o un contingente arancelario la medida en cuestión, sólo debe aplicarse 'en la medida necesaria' [...]". Esto sugiere como mínimo que el Órgano de Apelación considera que estos tres tipos de medidas son admisibles en virtud del artículo 5.

b) Cuando se ha elegido una medida distinta de una restricción cuantitativa, si ella es impugnada por otro Miembro, ¿tiene el Miembro que impone la medida de salvaguardia que demostrar que, en su conjunto, por ejemplo, el volumen del contingente arancelario, su duración, los aranceles aplicables a los productos comprendidos o no comprendidos en el contingente, etc., la medida no es más restrictiva de lo necesario para alcanzar los dos objetivos previstos en el párrafo 1 del artículo 5?

Respuesta 21 b)

177. Incumbe a la parte reclamante la carga de demostrar que la medida *no* se aplicó "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Si el reclamante establece una presunción *prima facie* de que la medida no se aplicó "sólo en la medida necesaria", el demandado se verá entonces obligado a aportar hechos y pruebas suficientes para refutar la presunción *prima facie*.

178. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Camisas y blusas* (página 19), "correspondía a la India aportar pruebas y argumentos jurídicos suficientes para demostrar que la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos era incompatible con las obligaciones contraídas por este país en virtud de los artículos 2 y 6 del *ATV*. [...] Por lo tanto, una vez que la India lo ha hecho, se traslada a los Estados Unidos la carga de aportar pruebas y argumentos para refutar la reclamación". Parafraseando lo expuesto por el Órgano de Apelación (*idem*, página 19), el Acuerdo sobre Salvaguardias es una parte fundamental de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC. En consecuencia, la parte que alega la violación de una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias debe afirmar y probar su alegación.

Pregunta 22

El párrafo 1 del artículo 5 dispone que "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir [...] el daño grave y facilitar el reajuste". Para cumplir esa norma, ¿tiene el Miembro que impone una medida de salvaguardia que aplicar, por ejemplo, i) una medida "eficaz", ii) la medida menos restrictiva del comercio, iii) una medida "que guarde proporción" u otro tipo de medida?

Respuesta 22

179. En opinión de los Estados Unidos, un Miembro que aplique una medida de salvaguardia no está obligado a aplicar una medida "eficaz". Aunque presumiblemente el Miembro procurará hacerlo así, el párrafo 1 del artículo 5 no le impone tal obligación legal. Un Miembro puede decidir aplicar una medida que no sea plenamente eficaz si, por ejemplo, llega a la conclusión de que el interés público o intereses económicos más amplios respaldan ese enfoque. Además, como un Miembro puede decidir aplicar tanto una medida de salvaguardia como medidas nacionales de reajuste, es posible que la medida paliativa de los efectos de las importaciones no sea por sí misma plenamente "eficaz".

180. Como los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafos 182 a 191), los Miembros no están obligados a aplicar la única "medida menos restrictiva para el comercio".

181. Por último, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que una medida de salvaguardia debe "guardar proporción" ("commensurate" en la versión inglesa) (o, dicho más exactamente a los fines de este procedimiento, no debe "carecer de proporción" ("incommensurate")) con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Éste parece ser un modo algo más apropiado de describir la norma contenida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 que el concepto de "proporcionalidad" ("proportionality"). Este último concepto podría interpretarse en el sentido de que las medidas correctivas pueden reducirse a una simple tarea matemática, mientras que el primer concepto abarca la complejidad y las valoraciones que supone la elección de una medida de salvaguardia.

¿Es la exclusión del Canadá, México e Israel de la medida de salvaguardia compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 23

¿Es fácticamente correcto que los Estados Unidos incluyeron las importaciones procedentes de países del TLCAN en su análisis de la existencia de una amenaza de daño grave y de la relación de causalidad, y sin embargo excluyeron esas importaciones de la aplicación de la medida? Si no es así, sírvanse explicarlo. Sírvanse indicar si el enfoque adoptado por los Estados Unidos en este caso es compatible con el "principio de paralelismo" respaldado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina – Calzado*; en caso afirmativo, sírvanse indicar si esto es así porque i) el artículo 802 del TLCAN excluiría las importaciones procedentes de otros países del TLCAN *de jure* de las investigaciones relativas a la existencia de daño y la relación de causalidad; o ii) porque las importaciones originarias de otros países del TLCAN eran en este caso insignificantes; o por alguna otra razón. ¿Se basó la decisión de excluir las importaciones procedentes de determinadas fuentes en un análisis puramente estadístico de la participación en las importaciones, o bien la USITC también tomó en cuenta el posible aumento de las importaciones originarias de fuentes de suministro que fueron exceptuadas de la aplicación de la medida de salvaguardia en relación con las importaciones procedentes de fuentes que fueron sometidas a dicha medida?

Respuesta 23

182. Como cuestión de hecho, las únicas importaciones de carne de cordero procedentes de México durante el período objeto de investigación ascendieron a 202.000 libras en 1995, lo que representó aproximadamente el 0,4 por ciento del total de las importaciones de ese año. En los tres últimos años del período objeto de investigación no hubo importaciones procedentes de México y, por tanto, no hubo importaciones que se pudieran incluir en el análisis realizado por la USITC sobre la amenaza de daño grave y la relación de causalidad. De modo análogo, las importaciones procedentes del Canadá oscilaron entre un mínimo de aproximadamente el 0,005 por ciento del total de las importaciones (en 1993) hasta un máximo de aproximadamente el 0,3 por ciento del total de las importaciones (en 1997).

183. Por consiguiente, las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá fueron insignificantes durante todo el período objeto de investigación. En ningún momento entre 1993 y 1998 las importaciones procedentes de México y del Canadá excedieron en conjunto incluso del 1/2 por ciento del total de las importaciones. Por lo tanto, como cuestión práctica, las importaciones originarias del Canadá y de México no figuran en el análisis que realizó la USITC sobre el efecto del

aumento de las importaciones por la simple razón de que en todo el período tuvieron un nivel insignificante.

184. Los Estados Unidos no interpretan que el Órgano de Apelación haya establecido un requisito general de "paralelismo" porque la diferencia *Argentina - Calzado* se refería a hechos muy específicos. No obstante, el procedimiento previsto en el artículo 802 del TLCAN y seguido por los Estados Unidos en el caso de la medida de salvaguardia aplicada a la carne de cordero, cumple la finalidad del concepto de "paralelismo" enunciado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Argentina – Calzado*. Esa idea consiste en asegurar que cuando un Miembro atribuye un daño grave al aumento de las importaciones procedentes del territorio de un país que es parte en una unión aduanera (o, como en este caso, en un acuerdo de libre comercio), esas importaciones se incluyan en la medida de salvaguardia que el Miembro decida aplicar. El artículo 802 y la ley estadounidense que aplica esa disposición prevén la inclusión de las importaciones procedentes de países del TLCAN en una medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos en esos casos.

185. En el asunto que nos ocupa, debido a que las importaciones procedentes del Canadá y de México tuvieron un nivel cero o fueron considerablemente inferiores al 1 por ciento en cada uno de los años investigados, los Estados Unidos no pudieron haber actuado de forma incompatible con ningún principio de "paralelismo".

Solicitud de información

Pregunta 24

Sírvanse proporcionar los siguientes documentos:

a) La versión confidencial de la determinación de la USITC (es decir, las páginas I-7 a I-27 del informe de la USITC).

b) Los cuadros siguientes de la sección II del informe de la USITC: cuadros 3, 4, 8, 9, 14, 16, 18, 21 y 38 a 43.

Sírvanse indicar qué clase de procedimiento sería a su juicio necesario para proteger la información comercial confidencial contenida en los documentos solicitados precedentemente.

Respuesta 24

186. Los Estados Unidos proponen que el Grupo Especial acepte la información solicitada en forma indizada. En síntesis, los Estados Unidos proponen asignar un índice de 100.0 al primer número de una serie y expresar cada número subsiguiente como un coeficiente del primero, multiplicado por 100. Aunque este enfoque no puede aplicarse en todos los procedimientos, el personal de la USITC encargado de la investigación ha llegado a la conclusión de que en este caso casi toda la información solicitada puede convertirse de este modo a fin de proporcionarla al Grupo Especial sin correr el riesgo de revelar la información confidencial de ninguna empresa. En consecuencia, aplicando este método los Estados Unidos pueden facilitar al Grupo Especial lo esencial de los datos requeridos en una forma que no es necesario someter a procedimientos de confidencialidad especiales. Los números indizados permitirán al Grupo Especial reconocer las tendencias y calcular las variaciones porcentuales entre dos períodos cualesquiera, consecutivos o no consecutivos. Este procedimiento se ha aplicado a todos los datos contenidos en los datos solicitados y los resultados de esa indización se adjuntan a la presente comunicación. En cuanto a los datos del informe que se solicitan, en la mayor parte de los casos los datos confidenciales son variaciones porcentuales basadas en los datos contenidos en los cuadros. El Grupo Especial puede calcular esas

variaciones porcentuales a partir de la información obtenida de la indización de los cuadros realizada por la USITC.

187. Esta comunicación hace posible que el Grupo Especial tenga acceso a los datos solicitados sin que sea necesario que la autoridad competente, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, recabe el consentimiento para la revelación al Grupo Especial de los datos confidenciales reales. El personal de la USITC encargado de la investigación ha expresado su preocupación por el hecho de que la solicitud de ese consentimiento pueda dificultar la capacidad de la USITC para obtener datos confidenciales actualizados como parte del "examen de mitad de período" que realizará la Comisión con respecto a la medida de salvaguardia aplicada a la carne de cordero. El artículo 204 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificada, exige que la USITC realice un seguimiento de los hechos relativos a toda medida de salvaguardia mientras ésta permanezca en vigor.[148] Concretamente, la USITC tiene que realizar el seguimiento de los progresos y esfuerzos llevados a cabo por la rama de producción nacional para lograr un reajuste positivo ante la competencia de las importaciones en el marco de la medida de salvaguardia[149] y, si la medida permanece en vigor durante más de tres años, la USITC ha de preparar un informe sobre sus constataciones.[150] La USITC debe presentar su informe al Presidente y al Congreso a más tardar a mitad de período del plazo inicial durante el que la medida está en vigor.[151]

188. El personal de la USITC está comenzando la labor de investigación relacionada con el "examen de mitad de período" de la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero. Dicho personal estima que si se solicita autorización a las empresas que presentaron información confidencial a la USITC durante la investigación original para revelar esa información en el procedimiento tramitado ante el Grupo Especial, ello tenga un efecto paralizante en la capacidad de la Comisión para obtener nueva información. Esto es especialmente así porque la revelación en forma no indizada de una gran parte de los datos solicitados por el Grupo Especial requeriría el consentimiento de las empresas, con inclusión de importadores y productores extranjeros, quienes, en la investigación original, no apoyaron la medida correctiva solicitada. Muchos de ellos ya estuvieron poco dispuestos a suministrar información comercial confidencial. En consecuencia, hay motivos para creer que no se obtendrían los consentimientos necesarios e, incluso si no fuese así, ello podría dar lugar a que las empresas fueran renuentes a revelar nueva información confidencial a la USITC. En síntesis, los Estados Unidos consideran que la presentación de la información solicitada por el Grupo Especial en forma indizada satisface óptimamente la solicitud del Grupo Especial y al mismo tiempo no compromete la capacidad de la autoridad competente para realizar otras actividades de investigación.[152]

[148] 19 U.S.C. § 2254(a)(1), adjunto como Prueba documental Nº 40 de los Estados Unidos.

[149] 19 U.S.C. § 2254(a)(1).

[150] 19 U.S.C. § 2254(a)(2), adjunto como Prueba documental Nº 40 de los Estados Unidos.

[151] 19 U.S.C. § 2254(a)(2).

[152] La información indizada se adjunta como Prueba documental Nº 41 de los Estados Unidos.

189. Si el Grupo Especial considera que la aceptación de la información solicitada en forma indizada no procede, los Estados Unidos sugieren respetuosamente que un procedimiento similar al propuesto el 24 de febrero de 2000 por el Grupo Especial que examinó el asunto *Gluten de trigo* permitiría muy probablemente que los Estados Unidos obtengan el consentimiento necesario de quienes presentaron la información.[153]

[153] *Véase* el fax remitido por el Sr. Jasper Wauters, División de Normas, a los Sres. J. J. Bouflet y D. Brinza, de fecha 24 de febrero de 2000. La propuesta sugería en la parte pertinente que:

> No más de dos representantes de los Estados Unidos llevarán la información solicitada al lugar que se designe en los locales de la OMC en Ginebra, el [fecha]. El Grupo Especial, dos funcionarios del cuadro orgánico de la Secretaría y no más de dos representantes de las Comunidades Europeas examinarán la información exclusivamente *in camera*. No se permitirá fotocopiar la información. El Grupo Especial, los dos funcionarios del cuadro orgánico de la Secretaría y los representantes de las Comunidades Europeas podrán tomar por escrito breves notas de la información, exclusivamente a los efectos del procedimiento del Grupo Especial. Estas personas estarán sometidas a la obligación de no revelar la información, y de no permitir que se revele, a ninguna persona. Estas notas serán destruidas a la conclusión del Grupo Especial. Aunque el Grupo Especial estará sometido a la obligación de no revelar la información en su informe, podrá hacer declaraciones sobre las conclusiones extraídas de esa información.

LISTA DE PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia y Australia

Prueba documental de los Estados Unidos	Descripción
20	Transcripción de la audiencia de la USITC, página 164
21	57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (en vigor desde el 30 de enero de 1943)
22	Reciprocal Trade Agreements Act of 1934
23	John Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, 553 (1969)
24	Exec. Order Nº 9832, de 25 de febrero de 1947
25	*Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, H.R. 6556, página 128 (1948)
26	Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, *Hand-Blown Glassware*, Report to the President on Investigation Nº 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951, as amended, páginas 51 y 52 (1953)
27	*Fresh Tomatoes and Bell Peppers*, Inv. Nº TA-201-66, USITC Pub. 2985 (agosto de 1996), páginas I-9 y 10
28	*Apple Juice*, Inv. Nº TA-201-59, USITC Pub. 1861 (junio de 1986), páginas 5 a 10
29	*Certain Canned Tuna Fish*, Inv. Nº TA-201-53, USITC Pub. 1558 (agosto de 1984), páginas 5 a 7
30	*Webster's Third International Dictionary (Unabridged)*, página 1810 (1981)
31	*Webster's New Collegiate Dictionary*, página 918 (1977)
32	*Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 838 (1985)
33	*Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, páginas 355, 356 y 1317 (1981); *New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), páginas 355 y 356
34	*Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, paginas 217 y 695 (1985)
35	Testimonio de Joseph Casper, transcripción de la audiencia relativa a la existencia de daño, página 22
36	Testimonio de Harold Harper, transcripción de la audiencia relativa a la existencia de daño, página 30
37	19 U.S.C. 2252(b)(1)(B)
38	Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974, 30 de septiembre de 1998, páginas 4 y 5
39	19 C.F.R. § 206.14(b)(3)
40	19 U.S.C. § 2254(a)(1), (2)
41	Cuadros indizados
42	Comunicado de prensa de 7 de julio de 1999 del Viceprimerministro y Ministro de Comercio Tim Fischer

ANEXO 3-8

SEGUNDA COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

(29 de junio de 2000)

ÍNDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 512

II. SE CUMPLIÓ LA DISPOSICIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 RELATIVA A "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" 512

A. EL ARTÍCULO XIX NO REQUIERE LA CONSTATACIÓN DE "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" 512

B. LOS RECLAMANTES NO CONSIGUEN IMPUGNAR LOS HECHOS QUE DEMUESTRAN LA EXISTENCIA DE UNA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS 515

III. LA DEFINICIÓN DE "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL" EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN DE LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994 517

IV. LA USITC DEMOSTRÓ QUE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL SE ENFRENTABA CON UNA "AMENAZA DE DAÑO GRAVE" DEBIDO AL "AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES" 520

A. LOS ARGUMENTOS EN CONTRARIO DE LOS RECLAMANTES NO TIENEN EN CUENTA EL REQUISITO DE QUE DEBEN EXAMINARSE LAS TENDENCIAS MÁS RECIENTES, Y SE BASAN EN TEORÍAS ALTERNATIVAS QUE EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS NO REQUIERE Y QUE NO SE SUSTENTAN EN LAS PRUEBAS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE 520

B. LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13 DE NUEVA ZELANDIA ES INADMISIBLE YA QUE CONSTITUYE UN INTENTO DE QUE EL GRUPO ESPECIAL REALICE UN EXAMEN *DE NOVO* Y DEMUESTRA QUE NUEVA ZELANDIA NO TOMA EN CONSIDERACIÓN LAS CONSTATACIONES DE LA USITC RELATIVAS A LA MODIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS OCASIONADAS POR LAS IMPORTACIONES 524

1. Las conclusiones de hecho presentadas por la Prueba documental NZ-13 no pueden ser admitidas por este Grupo Especial 524

2. La Prueba documental NZ13 no tiene en cuenta las modificaciones de la composición del producto que la USITC constató había modificado la naturaleza de los efectos de las importaciones 526

Página

V. LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD FORMULADA POR LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994 528

A. LA HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS DEMUESTRA QUE SUS REDACTORES NO QUISIERON ESTABLECER UNA "CAUSA ÚNICA" O EL REQUISITO DE "AISLAR" LAS IMPORTACIONES 528

B. NUEVA ZELANDIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA "AISLAR" LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES Y DETERMINAR QUE SÓLO ELLAS SON LA CAUSA DEL DAÑO GRAVE 537

C. AUSTRALIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA BASARSE EN UN "ANÁLISIS PROSPECTIVO" DE LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES A FIN DE DETERMINAR UNA AMENAZA DE DAÑO 538

VI. LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SE AJUSTA A LAS OBLIGACIONES QUE HAN CONTRAÍDO EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 539

A. CARGA DE LA PRUEBA 539

B. "NECESARIA" NO SIGNIFICA "QUE SEA LA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO" 540

C. NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA NO HAN PODIDO ESTABLECER UNA PRESUNCIÓN *PRIMA FACIE* 541

1. Los argumentos de Nueva Zelandia se basan en una premisa falsa 541

2. Un nuevo argumento de Australia no demuestra que la medida estadounidense se aplique más allá de "la medida necesaria" 545

VII. LOS ESTADOS UNIDOS EXCLUYERON CON RAZÓN DE LA APLICACIÓN DE SU MEDIDA DE SALVAGUARDIA LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DEL CANADÁ Y MÉXICO 546

VIII. CONCLUSIÓN 549

LISTA DE LAS PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS 550

I. INTRODUCCIÓN

1. Australia y Nueva Zelandia no han podido demostrar que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos respecto de la carne de cordero sea incompatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX del *GATT de 1994*. En su Primera comunicación escrita y en su respuesta a las preguntas presentadas por escrito por el Grupo Especial, los Estados Unidos demostraron que las constataciones y las conclusiones económicas de la USITC a este respecto estaban razonadas cuidadosamente y articuladas ampliamente, y que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos es plenamente compatible con las obligaciones estadounidenses contraídas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el *GATT de 1994*. Los Estados Unidos también demostraron haber cumplido plenamente las disposiciones sobre notificación y consultas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Los Estados Unidos no se proponen repetir sus argumentos anteriores en esta Segunda comunicación escrita. Por el contrario, la presente comunicación se centrará en cuestiones planteadas por Nueva Zelandia y Australia en sus primeras declaraciones orales y en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial.[1] Para facilitar la labor del Grupo Especial, la presente comunicación está estructurada siguiendo el orden de las preguntas formuladas por el Grupo a los Estados Unidos.

II. SE CUMPLIÓ LA DISPOSICIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 RELATIVA A "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

3. El Órgano de Apelación ha confirmado que la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX no determina la existencia de una situación independiente para la utilización de las medidas de salvaguardia. En consecuencia, contrariamente a lo que pretenden Australia y Nueva Zelandia, la USITC no tenía que llegar a ninguna constatación de "evolución imprevista de las circunstancias" en su informe. El Grupo Especial debería rechazar la pretensión de interpretar que el texto establece tal exigencia.

A. EL ARTÍCULO XIX NO REQUIERE LA CONSTATACIÓN DE "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

4. Los Estados Unidos han explicado ampliamente por qué el párrafo 1 a) del artículo XIX no requiere que las autoridades competentes efectúen una constatación específica de "evolución imprevista de las circunstancias".[2] Las normas básicas de interpretación de los tratados afirman la opinión expresada por los Estados Unidos.

5. El artículo 31 de la *Convención de Viena* establece que "un tratado deberá interpretarse de buena fe de conformidad con el sentido corriente que ha de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éste y teniendo en cuenta su objeto y fin". Además, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 31, cualquier interpretación del tratado deberá también tener en cuenta "toda práctica

[1] En particular, aunque fue una de las cuestiones que el Grupo Especial consideró fundamentales en la primera audiencia sustantiva, la presente comunicación no seguirá ocupándose de la representatividad de los datos de la USITC. Los Estados Unidos se han ocupado ampliamente de esta cuestión tanto en su Primera comunicación escrita como en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, y Australia y Nueva Zelandia no han presentado nuevos argumentos al respecto.

[2] *Véase* las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 1 a 8 y 14 a 27.

ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado".[3] Como observó la Comisión de Derecho Internacional:

> Es evidente la importancia que la práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado tiene como elemento de interpretación, ya que constituye una prueba objetiva del acuerdo de las partes en cuanto al sentido del tratado.[4]

La práctica subsiguiente de las Partes Contratantes del GATT confirma que la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el artículo XIX no significa que se requiera una constatación a este respecto como condición previa para la aplicación de medidas de salvaguardia.

6. En 1973 la Secretaría del GATT preparó una nota fáctica en la que se examinaron las disposiciones de salvaguardia existentes, incluida la incorporada en el artículo XIX del GATT.[5] La Secretaría explicó que una parte contratante que recurra al artículo XIX tiene que demostrar lo siguiente:

a) que las importaciones del producto de que se trata han aumentado;

b) que el aumento de las importaciones son el resultado de la evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT; y

c) que las importaciones aumentan en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causen o amenacen causar daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores.[6]

7. No obstante, la Secretaría observó lo siguiente:

> Para la interpretación de esas condiciones destaca por su importancia el primer recurso de los Estados Unidos al artículo XIX en el asunto relativo a los sombreros y formas de sombreros de fieltro de pelo para mujeres … De éste y de otros posteriores se deduce bastante claramente que las situaciones señaladas en b) *supra* no imponen de hecho ninguna limitación significativa a la libertad de acción de una parte contratante que desee invocar el artículo. En cambio las que figuran en a) y c) limitan esta libertad de acción.[7]

8. La práctica de Australia y Nueva Zelandia en materia de salvaguardias es ilustrativa de la observación de la Secretaría de que las Partes Contratantes del GATT no consideraron que las palabras "la evolución imprevista de las circunstancias" que figuran en el artículo XIX les limitasen la aplicación de medidas de salvaguardia. Un cuadro preparado por la Secretaría del GATT en 1995 indica que 38 de las 150 medidas aplicadas en virtud del artículo XIX que se notificaron a la

---

[3] *Convención de Viena*, párrafo 3 b) del artículo 31.

[4] *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 243, que se adjunta como Prueba documental 43 de los Estados Unidos.

[5] Salvaguardias, Nota fáctica de la Secretaría, Revisión, COM.IND/W/88/Rev.1 (18 de enero de 1973) (en francés e inglés únicamente).

[6] *Id.*, párrafo 6.

[7] *Id.*

Secretaría entre 1950 y 1995 correspondieron a Australia.[8] Un examen efectuado por los Estados Unidos en relación con estas medidas indica que en 37 de los 38 casos de que se trata Australia no determinó la existencia de "evolución imprevista de las circunstancias" para fundamentar su medida.

9. Del mismo modo, la única medida de salvaguardia notificada por Nueva Zelandia (en 1975) no menciona "la evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, la propia práctica de los reclamantes da a entender que no consideraron necesario que las autoridades competentes de su país basaran sus determinaciones afirmativas en virtud del artículo XIX en una constatación de "evolución imprevista de las circunstancias". De hecho, como observa Nueva Zelandia en su respuesta a la primera pregunta del Grupo Especial:

> No es menester que un Miembro pruebe que en un caso particular no ha podido prever o no ha previsto una circunstancia dada, ocurrida después de que contrajo obligaciones en virtud del GATT de 1994. No es necesario que las circunstancias sean "imprevisibles" o "que no puedan ser previstas o anticipadas".[9]

10. La práctica de los Estados Unidos en virtud del artículo XIX ha sido similar. Como señaló un negociador estadounidense de la Carta de la OIC y del GATT de 1947 en relación con el asunto *Sombreros de fieltro*:

> "… En esa época una de las dificultades con que se enfrentaba el sector de la sombrerería en los Estados Unidos era el abandono creciente del uso de esta prenda. Checoslovaquia y otros países afirmaron que esta tendencia, así como el aumento de las importaciones debido, presuntamente, a la concesión arancelaria, podrían haberse previsto razonablemente y por consiguiente no era aplicable la cláusula de salvaguardia. La respuesta a esta afirmación es sencilla: en virtud de los procedimientos establecidos en los acuerdos comerciales de los Estados Unidos, independientemente de las prácticas que existan en otros países, si se prevé que la evolución futura de las circunstancias puede causar daño, los acuerdos comerciales no incluirán concesiones. En consecuencia, en lo que respecta a las obligaciones de los Estados Unidos, la referencia a 'la evolución imprevista de las circunstancias' que figura en el GATT carece de sentido …"[10]

11. La historia de las negociaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra que el Grupo de Negociación no tuvo la intención de modificar la opinión prevaleciente de que las medidas de salvaguardia no debían basarse en la constatación de la evolución imprevista de las circunstancias. En el proyecto de texto presentado por el Presidente, entre las condiciones para aplicar las medidas de salvaguardia, figuraba el requisito de que el aumento de las importaciones debía ser "imprevisto"

---

[8] *Véase Guía de las Normas y Usos del GATT*, volumen I, páginas 595 a 617 (1995) (Índice Analítico del GATT).

[9] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 1 del Grupo Especial, página 1.

[10] J. Leddy, "The Escape Clause and Peril Points under the Trade-Agreements Program", páginas 124 a 173 en W.B. Kelly (director de la publicación), *Studies in United States Commercial Policy* (1963), página 136, que se adjunta como Prueba documental 44 de los Estados Unidos. El Sr. Leddy señala lo siguiente: "Cabe preguntarse por qué, si estas palabras carecen de sentido, se insertaron en primer lugar en la cláusula liberatoria. La mejor explicación parece ser que los administradores del programa de acuerdos comerciales responsables de la inclusión de esta cláusula en 1942 temían que la omisión de estas palabras pudiera conducir al Congreso a creer que se preveía que las concesiones arancelarias causarían daño. Dicho brevemente, se trataba de una forma de escaparate semántico". *Id.*, página 34.

("unforeseen", en inglés).[11] En el texto revisado presentado por el Presidente el 15 de enero de 1990, la palabra "unforeseen" se sustituyó por la palabra "unexpected" (en español siguió empleándose la palabra "imprevisto").[12] En una comunicación de 23 de enero de 1990 México propuso algunas modificaciones del proyecto de texto, entre ellas volver a insertar la palabra "unforeseen" en vez de la palabra "unexpected" en la versión inglesa y una nueva redacción de toda la frase para que quedara como sigue:

> haya habido un aumento imprevisto, pronunciado y sustancial en la cantidad que se importa de ese producto; **como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del Acuerdo General**[13]**;**

12. No se aprobaron los cambios propuestos por México. De hecho, en una reunión posterior del Grupo de Negociación se propuso suprimir por completo, en la versión inglesa, la palabra "unexpected".[14] Esta palabra no figuró en el proyecto de texto de julio de 1990 presentado por el Presidente, ni tampoco posteriormente.

13. En resumen, la práctica de las Partes Contratantes con arreglo al GATT de 1947 reflejó el entendimiento de que las medidas de salvaguardia adoptadas en virtud del artículo XIX no tenían que basarse en constataciones de "la evolución imprevista de las circunstancias". La decisión del Grupo de Negociación de no incluir las palabras "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX del Acuerdo sobre Salvaguardias resultaba coherente con esta larga práctica. Basándose en ella, no hay motivos para llegar a la conclusión de que el artículo XIX deba interpretarse actualmente de manera que se requiera una constatación de "evolución imprevista de las circunstancias" como condición previa para la imposición de una medida de salvaguardia.

B. LOS RECLAMANTES NO CONSIGUEN IMPUGNAR LOS HECHOS QUE DEMUESTRAN LA EXISTENCIA DE UNA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

14. Las comunicaciones de Australia y Nueva Zelandia en respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial destacan por el hecho de que tanto por sus declaraciones afirmativas como por sus omisiones apoyan la postura de los Estados Unidos de que el informe de la USITC demuestra la evolución imprevista de las circunstancias. Como señalaron anteriormente los Estados Unidos, la USITC constató que había variado la composición de los productos importados, en especial en 1997 y en el período provisional de 1998, pasando de la carne de cordero congelada a la carne fresca o refrigerada y a las piezas grandes. Los productos importados fueron más parecidos a los producidos por la rama de producción estadounidense y en consecuencia había más posibilidades de que desplazaran la carne de cordero nacional en el mercado interno e hicieran bajar los precios

---

[11] Véase, por ejemplo, Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25, párrafo 4 (27 de junio de 1989).

[12] Véase, por ejemplo, Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de Texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1, párrafo 4 (15 de enero de 1990).

[13] *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Comunicación de México*, MTN.GNG/NG9/W/28, párrafo 4 a) (23 de enero de 1990) (las negritas figuran en el original).

[14] Véase Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 29 y 31 de enero, y 1º y 2 de febrero de 1990, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/14, sugerencias sobre el párrafo 4 a) (6 de marzo de 1990).

estadounidenses. Estos cambios en las condiciones del mercado eran contrarios a lo que habían indicado las existentes anteriormente.[15]

15. Aunque Nueva Zelandia afirma que "la evolución imprevista de las circunstancias debe guardar relación con la importación del producto en términos de cantidad *y* en lo relativo a las condiciones, y debe tratarse de acontecimientos o circunstancias inesperados que den lugar a esas importaciones"[16], no alude a los hechos citados por los Estados Unidos que ponen de manifiesto que la norma, incluso según la ha expresado claramente Nueva Zelandia, se ha cumplido. Como demuestra el análisis de la USITC, la variación de la naturaleza de las importaciones haría que aumentasen y a la vez que este aumento se hiciera en condiciones que tendrían mayores consecuencias sobre la rama de producción estadounidense.

16. Por la misma razón, Australia está equivocada cuando afirma que la aquí alegada evolución imprevista de las circunstancias "existiría en cualquier aumento de las importaciones".[17] No es cierto que las importaciones sólo aumenten cuando se ha producido un cambio de naturaleza que les permita suplantar la producción nacional que anteriormente completaban. Sin embargo, los Estados Unidos están de acuerdo con la observación de Australia de que las circunstancias que determinan una "evolución imprevista de las circunstancias" variarán según los casos.[18] En el presente caso las constataciones no puestas en duda de la USITC determinan la existencia de una evolución de esta clase.

17. En efecto, Australia y Nueva Zelandia no ponen en duda ninguna de las constataciones en que se basa el análisis de los Estados Unidos. Aunque Nueva Zelandia afirma que la cantidad de carne de cordero fresca o refrigerada, procedente de Nueva Zelandia en particular, no aumentó, al final del período considerado, por encima del porcentaje como lo habían hecho en 1990 las importaciones de esa carne fresca o refrigerada procedentes de dicho país, no pone en duda que la conclusión de la USITC sea correcta cuando tiene en cuenta el aumento de las importaciones *considerado en conjunto* (lo pertinente para la investigación en virtud del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias). Tampoco pone en duda que entre 1995 y 1997 las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada aumentaran el 101 por ciento y las importaciones de carne congelada sólo el 11 por ciento.[19] Y tampoco cuestiona que los exportadores extranjeros hubiesen previsto que la mayor parte del incremento conseguido en 1999 se obtuviera mediante la carne fresca o refrigerada.[20]

18. No pudiendo oponerse a la evolución imprevista de las circunstancias citada por los Estados Unidos basándose en los hechos, Australia y Nueva Zelandia afirman que los Estados Unidos no pueden basarse en el informe de la USITC porque no llega a una conclusión jurídica separada en lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias.[21] Nueva Zelandia afirma concretamente que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC incluyera en su informe sus "constataciones y […] conclusiones fundamentadas" sobre la evolución imprevista de las

[15] *Véase* Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 47 a 60.

[16] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 3 del Grupo Especial, página 4.

[17] Respuesta de Australia a la pregunta 4 del Grupo Especial, página 5.

[18] *Véase* la respuesta de Australia a la pregunta 1 del Grupo Especial, página 1.

[19] Informe de la USITC, I-31.

[20] Informe de la USITC, I-22.

[21] Respuesta de Australia a la pregunta 2 del Grupo Especial, páginas 2 y 3; respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 2 del Grupo Especial, página 5.

circunstancias.[22] Tal como los Estados Unidos han indicado anteriormente, esta alegación no corresponde al ámbito del presente procedimiento. En sus primeras comunicaciones escritas los reclamantes formularon alegaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 3 únicamente en lo que respecta a la medida de salvaguardia de los Estados Unidos propiamente dicha pero no con respecto a cómo la USITC trata la evolución imprevista de las circunstancias.

19. Además, el Órgano de Apelación aclaró que "la evolución imprevista de las circunstancias" no es una condición aparte para la imposición de medidas de salvaguardia que tenga que ser objeto de conclusiones jurídicas distintas. Como señaló el Grupo Especial en su segunda pregunta formulada a Australia y Nueva Zelandia, el Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos*[23] y *Argentina - Calzado*[24] afirmó explícitamente que "la evolución imprevista de las circunstancias" no establece "condiciones independientes" para la aplicación de una medida de salvaguardia sino que describe "circunstancias" cuya concurrencia "debe demostrarse de hecho". En la medida en que es preciso demostrar de hecho las circunstancias de la "evolución imprevista de las circunstancias", el informe de la USITC está repleto de pruebas que demuestran esas circunstancias. El informe de la USITC cuenta en detalle los cambios imprevistos registrados en las condiciones de mercado que dieron por resultado el aumento de las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada en el mercado de los Estados Unidos después de 1995. En el indicado informe se examina detenidamente la evolución imprevista de las circunstancias que dio origen al aumento de las cantidades de carne de cordero importadas y la variación de las condiciones bajo las que se importaron.

20. En respuesta a la tercera pregunta escrita del Grupo Especial, Australia afirma que "demostrar" la evolución imprevista de las circunstancias (en vez de "discernir") significa "establecer mediante un argumento o razonamiento lógico o mediante pruebas prácticas; probar sin lugar a dudas".[25] Con ello Australia intenta incluir en el Acuerdo sobre Salvaguardias una nueva "carga de la prueba" que se deba satisfacer para demostrar la evolución imprevista de las circunstancias. El Órgano de Apelación, en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, decidió que la evolución imprevista constituye una "circunstancia" y no una condición independiente basada en un nuevo requisito legal incorporado en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El informe de la USITC demuestra la existencia de circunstancias constitutivas de la evolución imprevista. No se requiere mayor demostración.

III. LA DEFINICIÓN DE "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL" EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN DE LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994

21. Los Estados Unidos ya se han referido anteriormente a la base jurídica de la constatación de la USITC sobre la rama de producción nacional. No se repetirán ahora esos argumentos ya que las últimas comunicaciones de Nueva Zelandia y de Australia no han planteado nuevos cuestionamientos no tratados anteriormente. Baste para la finalidad presente señalar que los argumentos de Nueva Zelandia y de Australia dan por supuesto que sus resultados son correctos, pero que Australia en particular no ha demostrado por qué es correcta su actual argumentación, contraria a la postura que

[22] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 2 del Grupo Especial, página 5.

[23] *Corea - Productos lácteos - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, informe del Órgano de Apelación aprobado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 85.

[24] *Argentina - Calzado - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, Informe del Órgano de Apelación aprobado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 92.

[25] Respuesta de Australia a la pregunta 3 del Grupo Especial, página 3.

adoptó en el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura*[26], y a las conclusiones a que la propia autoridad competente australiana llegó en una investigación de 1998 sobre salvaguardias en el asunto *Pig and Pigmeat*.

22. Una vez más, Australia y Nueva Zelandia apenas cuestionan la base objetiva de la definición estadounidense de rama de producción nacional. No cuestionan los hechos en que se basó la USITC para determinar la existencia de una línea de producción continua desde el producto sin elaborar -los corderos vivos- hasta el producto elaborado -la carne de cordero.[27] Tampoco cuestionan la mayoría de las constataciones en que se basa la constatación de la USITC de que existe coincidencia de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores de corderos. No cuestionan que el valor añadido por los establecimientos de cría y engorde representa aproximadamente el 88 por ciento del costo de venta al por mayor de la carne de cordero o que los mataderos y las plantas de despiece son en gran medida elaboradores del producto acabado.

23. Aunque Australia cuestiona toda sugerencia de los Estados Unidos de que existe un alto grado de integración vertical en los cuatro segmentos que constituyen la rama de producción[28], ni Australia ni Nueva Zelandia afirman que no exista integración. La USITC llegó a la conclusión de que "algunas operaciones en relación con la carne de cordero están integradas verticalmente, lo que también aboga a favor de la constatación de que existe coincidencia de intereses económicos entre los diferentes segmentos de la rama de producción".[29] No se pone en duda que algunos ganaderos se dediquen al mismo tiempo a la cría y el sacrificio de corderos.[30] Un matadero importante de corderos también es propietario de grandes establecimientos de engorde y plantas de despiece.[31]

24. La principal objeción de los reclamantes reside en que ese matadero se opuso a la petición. No obstante, esto no impide en absoluto que las constataciones de la USITC sean objetivas. El principal ejecutivo de esa empresa -Transhumance Holding Company- declaró lo siguiente ante la USITC:

> Transhumance es la principal empresa estadounidense de sacrificio y elaboración de corderos, la principal empresa de comercialización de cordero y una de las principales empresas de engorde, e importa cordero refrigerado de Australia. El año pasado [una filial de Transhumance] sacrificó más de 900.000 corderos estadounidenses cuya carne distribuyó, lo que supuso aproximadamente el 30 por ciento de la producción nacional.[32]

---

[26] Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna deshuesada para manufactura procedentes de la CEE, SCM/85, 13 de octubre de 1987, párrafo 4.1 (carne vacuna deshuesada para manufactura).

[27] Informe de la USITC, I-13.

[28] Respuesta de Australia a la pregunta 5 del Grupo Especial, página 6.

[29] Informe de la USITC, I-13.

[30] Informe de la USITC, II-12.

[31] Informe de la USITC, I-14.

[32] USITC, transcripción de la audiencia de determinación de daño, páginas 258 y 259, que se adjunta como Prueba documental 45 de los Estados Unidos.

25. En síntesis, las operaciones propias de Transhumance representan un amplio grado de integración vertical. El hecho de que se opusiera a la petición (por tener intereses en las importaciones procedentes de Australia), como señaló la USITC[33] no modifica los hechos que pueden observarse objetivamente.

26. Como también señaló la USITC, ningún representante de ninguno de los cuatro segmentos de la rama de producción (incluida la empresa Transhumance) atestiguaron que los intereses económicos de mataderos y plantas de despiece se opusieran a los intereses de criadores y establecimientos de engorde. Al contrario, el testimonio prestado ante la USITC fue unánime. La USITC citó el testimonio de un ganadero, según el cual "la disminución de los precios de las importaciones obligó a los elaboradores a reducir los precios de los animales en canal que compraban a los mataderos, los cuales a su vez tuvieron que reducir los precios que pagaban a los establecimientos de engorde por los corderos vivos".[34] La USITC citó un testimonio similar de testigos que prestaron declaración sobre otras fases del proceso de producción.

27. En la audiencia celebrada durante la investigación para la determinación de la existencia de daño el abogado de los solicitantes afirmó lo siguiente:

> A mi juicio, lo útil es que todos los datos se refuerzan entre sí; que en todos y cada uno de los eslabones de la cadena se constata daño o daño grave. La única cuestión reside en qué momento se observa … así que, francamente, creo que el análisis tiene que ser casi temporal y no centrarse en segmentos concretos. Si uno se centra en el período comprendido entre el otoño de 1997 y el día de hoy, y se entiende la cadena … ésta es la base que se necesita para el análisis.[35]

28. Como los Estados Unidos reflejaron en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, durante el período 1997-98 los resultados operativos de todos los segmentos de esta rama de producción disminuyeron con el incremento súbito de las importaciones. Como se examinará más a fondo posteriormente, Australia y Nueva Zelandia, sin ninguna base jurídica, tratan de pasar por alto los hechos pertinentes de ese período de incremento súbito de las importaciones.

29. En realidad la autoridad australiana adopta sustancialmente el mismo criterio que la USITC en lo que respecta a decidir si se incluye a los criadores en la rama de producción que obtiene el producto elaborado, y de hecho incluyó a los criadores en esa rama de producción en una investigación de 1998. En ella, la autoridad australiana (la Comisión de la Productividad) llegó a la conclusión de que el producto elaborado nacional era similar o directamente competidor con respecto

---

[33] Informe de la USITC, I-14.

[34] Informe de la USITC, I-14, en 50. *Véase también* el testimonio similar de Joseph Casper, Vicepresidente de la empresa de despiece Chicago Lamb & Veal Company, transcripción de una audiencia de determinación de daño, página 30, Prueba documental 36 de los Estados Unidos ("Sucedió así. Durante el otoño de 1997 compré corderos a aproximadamente 1 dólar EE.UU. la libra. Cuando fui a vender los corderos durante el invierno de 1997 y 1998 sólo pude conseguir 40 y 60 centavos por libra, respectivamente. ¿Por qué? Porque el matadero al que solía abastecer se vio obligado a reducir el precio que me pagaba debido a que su cliente, el elaborador, tuvo que bajar sustancialmente sus precios para competir con las importaciones. Las consecuencias de los precios increíblemente bajos ofrecidos por los importadores se notaron en toda la cadena de distribución ya que cada sector se vio obligado a exigir a sus proveedores rebajas de precios para tratar de seguir siendo competitivo").

[35] USITC, transcripción de la audiencia de determinación de daño, páginas 130 y 131, que se adjunta como Prueba documental 45 de los Estados Unidos

al producto elaborado importado, y después concluyó que la rama de producción nacional incluía a los productores de ganado porcino así como los elaboradores primarios de carne de porcino.[36]

30. Finalmente, los Estados Unidos señalan que Australia, en su respuesta a la pregunta escrita 5 del Grupo Especial, afirma erróneamente que "de 49 empresas de criadores y criadores/ establecimientos de engorde que facilitaron información financiera como criadores, 42 no estaban ni siquiera integradas con actividades de engorde, y mucho menos con actividades de mataderos y/o plantas de despiece".[37] En las respuestas al cuestionario de la USITC recibidas de 70 criadores y empresas de cría y engorde, aproximadamente el 20 por ciento indicaron que se dedicaban a la vez a la cría y al engorde. En su respuesta a esta misma pregunta, Australia también infiere, erróneamente, que algunas actividades de mataderos y plantas de despiece efectuadas por empresas de criadores y unidades de engorde no formaban parte de la encuesta llevada a cabo mediante el cuestionario de la USITC. En realidad, las empresas de criadores y las unidades de engorde que también se dedicaban al sacrificio o al despiece sí respondieron a los cuestionarios de la USITC.[38]

IV. LA USITC DEMOSTRÓ QUE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL SE ENFRENTABA CON UNA "AMENAZA DE DAÑO GRAVE" DEBIDO AL "AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES"

A. LOS ARGUMENTOS EN CONTRARIO DE LOS RECLAMANTES NO TIENEN EN CUENTA EL REQUISITO DE QUE DEBEN EXAMINARSE LAS TENDENCIAS MÁS RECIENTES, Y SE BASAN EN TEORÍAS ALTERNATIVAS QUE EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS NO REQUIERE Y QUE NO SE SUSTENTAN EN LAS PRUEBAS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE

31. Los argumentos aducidos por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la determinación de amenaza de daño por la USITC no tienen en cuenta la norma de examen aplicable en el presente procedimiento ni los requisitos sustantivos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Gran parte de su argumentación está dedicada a desarrollar un punto de vista alternativo de la prueba. Como se demostrará, este punto de vista alternativo pasa por alto el análisis requerido por el Acuerdo sobre Salvaguardias y da por cierta la existencia de hechos sobre los que no existe ninguna prueba. Incluso aunque pudieran ser correctas las opiniones de los reclamantes sobre los hechos, que otro investigador pueda llegar a una conclusión diferente no determina que la autoridad competente de un país haya vulnerado el Acuerdo sobre Salvaguardias.

[36] Comisión de la Productividad, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports, Report Nº 3* (11 de noviembre de 1998), página xxi, que se adjunta como Prueba documental 46 de los Estados Unidos.

[37] Respuesta de Australia a la pregunta 5 del Grupo Especial, página 6.

[38] Informe de la USITC, II-12.

32. En particular, Australia y Nueva Zelandia continúan sin tener en cuenta las consecuencias del incremento súbito de las importaciones de carne de cordero sobre la rama de producción estadounidense de esta carne en 1997 y el período considerado de 1998, y las previsiones de que ese incremento se aceleraría en 1999. Ambos reclamantes continúan instando al Grupo Especial a que constate que la USITC debería haberse basado en las tendencias registradas desde 1993.[39, 40] No obstante, ningún reclamante explica cómo el hecho de basarse en lo indicado es compatible con la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* de que el incremento de las importaciones pertinentes en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias tiene que ser reciente y basarse en tendencias registradas a lo largo de un extenso período puede ser inadecuado. Además, estas argumentaciones no tienen en cuenta que la determinación de la USITC se refería a la *amenaza* de daño grave en un futuro inminente. Está claro que las tendencias más recientes son las más pertinentes en esa investigación, incluso aunque los reclamantes tuviesen razón en que tales tendencias pueden no tenerse en cuenta para la determinación de existencia de daño grave.

33. Aunque la USITC examinó las condiciones existentes durante todo el período que investigó, sus constataciones con respecto a la primera parte de dicho período le proporcionaron información de base para examinar los cambios de las condiciones en el período más reciente, cambios que se pasaron por alto en los análisis a largo plazo de los reclamantes. Por ejemplo, al evaluar la pretensión de que las dificultades de la rama de producción se debieron a una disminución a largo plazo de la demanda, la USITC constató que el consumo estadounidense de carne de cordero era estable en 1997 y en el período considerado de 1998.[41] También constató que los criadores habían absorbido en gran medida los efectos registrados al cesar los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana ya que hubo señales de recuperación en 1996, y que la suspensión de esos pagos tendría efectos cada vez menores en el futuro inmediato. Al no tener en cuenta estas constataciones, los reclamantes formularon afirmaciones que se contradecían a sí mismas. Como sugiere el Grupo Especial en su pregunta 8, las afirmaciones de Nueva Zelandia y de Australia de que una disminución de la demanda nacional de carne de cordero hizo bajar la producción nacional está en contradicción con su afirmación de que los productores nacionales no pudieron atender una fuerte demanda interna, lo que hizo aumentar las importaciones.

34. Además, este segundo argumento de que las importaciones no desplazaron la carne de cordero nacional está en contradicción con el hecho de que Australia admitiera que las importaciones desplazaron un tercio de la disminución de la producción estadounidense. El hecho de que los precios de la carne de cordero estadounidense bajaran notablemente en 1997 y siguieran siendo bajos en el período considerado de 1998, simultáneamente al súbito incremento de las importaciones, es otra prueba a favor de ese desplazamiento. Aunque Nueva Zelandia y Australia reconocen que los precios

[39] De hecho, Nueva Zelandia en su respuesta a la pregunta 8, basa parte de su razonamiento en acontecimientos que presuntamente ocurrieron en el mercado estadounidense de la carne de cordero entre mediados del decenio de 1970 y 1993, período que queda totalmente fuera del de la investigación de la USITC y más allá del período de tres años que según dice Nueva Zelandia su autoridad examina.

[40] La postura de Australia sobre este punto es contraria a su actitud en la práctica, ya que la autoridad competente, en su única investigación sobre salvaguardias llevada a cabo desde que entraron en vigor los Acuerdos de la Ronda Uruguay, efectuó una determinación afirmativa de daño grave actual basándose principalmente en acontecimientos registrados durante los últimos 12 meses. La autoridad basó su determinación, efectuada en noviembre de 1998, en la disminución de los precios registrada desde octubre de 1997 y el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional durante el primer semestre de 1998. Comisión de la Productividad, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports, Report Nº 3* (11 de noviembre de 1998), página xxi, que se adjunta como Prueba documental 46 de los Estados Unidos.

[41] Informe de la USITC, I-22.

de la carne de cordero en el mercado estadounidense bajaron en 1997 al mismo tiempo que se produjo un incremento súbito de las importaciones, en ningún momento tratan de proporcionar una explicación creíble de por qué los precios de la carne de cordero en el mercado estadounidense bajaron notablemente en 1997 y se mantuvieron bajos en el período considerado de 1998. Su única explicación es que los precios eran más altos anteriormente y que la disminución podía ser consecuencia de un ciclo del cordero. No obstante, la USITC no encontró ninguna prueba de que existiera un ciclo de esta clase y observó que ninguna de las partes afirmó que existiera.[42] Los reclamantes no señalan ninguna prueba que contradiga la constatación de la USITC. Simplemente, inventan una otra teoría sin tener en cuenta el panorama completo.

35. Del mismo modo, no se basa en ninguna prueba la nueva alegación que ahora hace Australia en su respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial. Afirma que la producción estadounidense de cordero ha disminuido porque el sector de los criadores "no es eficiente, ya que tiene costos elevados, y bajos ingresos y, en consecuencia, una inversión reducida en comparación con otros sistemas de producción agropecuaria de los Estados Unidos", y que como resultado de ello los recursos dedicados a la producción de cordero en dicho país se desplazaron a otros usos, "especialmente la producción de carne vacuna". Australia no hizo esas alegaciones ni en su Primera comunicación escrita ni en su primera declaración oral, y tampoco en su respuesta a la pregunta 8 citó ninguna información de la USITC en su apoyo. De hecho, la nueva teoría de Australia de que la producción de cordero se desvió a otros usos es contraria a la prueba que figura en el informe de la USITC, que indica que el ganado ovino constituye el único recurso agrario adecuado en muchas zonas del Oeste, donde se concentra la producción.[43] En consecuencia, el Grupo Especial debería desestimar esas nuevas alegaciones.

36. Del mismo modo, Nueva Zelandia formula una nueva e inoportuna alegación en su respuesta a la pregunta 10 afirmando que la reducción de la utilización de la capacidad en los mataderos "debió haberse debido únicamente a la expansión de la capacidad". Nueva Zelandia afirma que esto ocurría "probablemente" en las empresas más importantes que trataban de aumentar su parte de mercado. En cambio, la USITC constató que la capacidad de los mataderos disminuyó durante el período objeto de la investigación.[44] Por consiguiente, el hecho de que la utilización de su capacidad llegara a su nivel más bajo del período objeto de la investigación durante el período considerado de 1998, no puede ser consecuencia del aumento de la capacidad. Nueva Zelandia no presenta ninguna prueba en apoyo de su alegación, que se basa en la pura especulación.

37. Australia presenta un panorama igualmente temerario, que ignora todos los detalles, cuando en su respuesta a la pregunta 9 afirma categóricamente que "toda" disminución de la rentabilidad aparente de los criadores nacionales de cordero se debió "enteramente" a la eliminación de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. Australia hace esta afirmación sin referirse a ningún año o años concreto ni aportar datos en su apoyo. La afirmación de Australia, se limita a pasar por alto las constataciones de la USITC que examinan los cambios registrados a lo largo del tiempo en lo que respecta a los efectos que supuso el cese de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. En especial, Australia pasa por alto la constatación de la USITC de que el cese de dichos pagos tendrá efectos cada vez menores en un futuro inmediato, y que por consiguiente no puede explicar la probabilidad de un deterioro inminente de la situación de esa rama de producción. Por consiguiente, sus argumentos no son pertinentes para impugnar la determinación de amenaza efectuada por la autoridad competente.

[42] Informe de la USITC, I-14.

[43] Informe de la USITC, II-11.

[44] Informe de la USITC, I-20.

38. El argumento de Nueva Zelandia en respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial de que el cese de los pagos efectuados con arreglo a la Ley de la Lana hicieron disminuir la oferta interna, lo que a su vez estimuló un incremento de las importaciones, no tiene en cuenta el fundamento en que se basa la constatación de la USITC de amenaza de daño y contradice el testimonio prestado por productores de Nueva Zelandia ante la USITC. En la audiencia de la USITC para determinar la existencia de daño un representante de esos productores desestimó claramente toda relación entre la disminución gradual de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana y el aumento de las importaciones registrado en 1997-98. El Sr. Malashevich, consultor de asuntos económicos y representante de la empresa Meat New Zealand, afirmó lo siguiente:

> También nosotros creemos que la disminución gradual de las subvenciones de la Ley de la Lana a lo largo del período 1993-96 fue muy claramente un presunto motivo de daño grave para la rama de producción en aquel momento. Sin embargo, resulta significativo que ese daño causado por la reducción gradual de los pagos se registrara antes de que aumentaran las importaciones que son objeto de la actual reclamación de los solicitantes. No existe una relación temporal entre el aumento de las importaciones objeto de la reclamación y el momento en que se produjo el daño de la rama de producción.[45]

39. Así, ahora Nueva Zelandia presenta como un hecho lo que es una relación causal que los expertos de su rama de producción rechazaron específicamente ante la USITC.

40. Además, la argumentación actual de Nueva Zelandia no tiene en cuenta los hechos específicos acerca de la fijación de precios y las cantidades que se preveía importar, sobre lo que se basó la determinación de la USITC de amenaza de daño. Como constató la USITC, los precios bajaron durante 1997 al aumentar las importaciones.[46] Nueva Zelandia no explica cómo podría haber ocurrido esto si el aumento de la oferta se hubiese limitado a hacer frente a una escasez en el mercado.

41. De hecho, a pesar de que los precios del período considerado de 1998 fueron inferiores a los de los trimestres comparables de 1996 y el primer semestre de 1997, la USITC constató que empresas de Australia y Nueva Zelandia tenían previsto que sus exportaciones a los Estados Unidos en 1999 fueran un 21 por ciento superiores a las previstas para 1998.[47] Por consiguiente, los hechos citados por la USITC no apoyan la conclusión de que en el futuro inmediato las importaciones del mercado estadounidense se verían favorecidas por el aumento de los precios debido a la escasez. Por el contrario, las empresas de Nueva Zelandia y de Australia esperaban que las importaciones de sus productos efectuadas por los Estados Unidos aumentaran a un ritmo acelerado a pesar de la disminución de los precios estadounidenses.

42. En la medida en que los reclamantes se refieren al período 1997-98, sus argumentos son engañosos. En efecto, el intento de Nueva Zelandia, en su respuesta a la pregunta 11 del Grupo Especial, de minimizar la amplitud del aumento de las importaciones en 1997-98 confirma las constataciones de la USITC respecto de las tendencias registradas por las importaciones. Nueva Zelandia observa que la participación en el mercado interno de las importaciones pasó del 11,2 por ciento en 1993 al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998. A continuación, Nueva Zelandia observa que el 45 por ciento de este aumento se registró entre 1993 y 1996, y el 55 por ciento

[45] USITC, transcripción de la audiencia de determinación de daño, pagina 217, que se adjunta como Prueba documental 45 de los Estados Unidos

[46] Informe de la USITC, I-24.

[47] Informe de la USITC, I-23.

entre 1997 y el período considerado de 1998. El aumento del 5,4 por ciento durante los tres años comprendidos entre 1993 y 1996 representa un crecimiento anual del 1,15 por ciento de la penetración de las importaciones. En cambio, el aumento del 6,5 por ciento registrado durante el año y los tres trimestres siguientes representa un crecimiento anual de casi el 4 por ciento de la participación en el mercado de importación.

43. Como demuestran las propias cifras de Nueva Zelandia, durante el período 1997-98 las importaciones aumentaron su participación en el mercado a un ritmo tres veces superior al registrado anteriormente. De hecho, habida cuenta de que este acelerado ritmo de aumento tiene una base cada vez más y más amplia, el aumento de la participación en el mercado también se debe a que las importaciones aumentaron cada vez más en términos cuantitativos. Así, en la medida en que Nueva Zelandia emplea sus cálculos para tratar de demostrar que la USITC no hubiese debido centrarse en el período 1997-98 para explicar el incremento súbito de las importaciones, las cifras que presenta demuestran lo razonables que son las conclusiones de la USITC.[48] Además, como se refleja en el Anexo que Nueva Zelandia presentó en la primera audiencia del Grupo Especial, dicho país pasa por alto la variación de las condiciones que hizo que el aumento de las importaciones registrado posteriormente durante el período objeto de la investigación tuviera mayores consecuencias para la rama de producción estadounidense que las importaciones registradas a principios del período.

44. En resumen, los reclamantes siguen sin ocuparse de los hechos fundamentales en los que basó su determinación de la amenaza de daño la USITC. En la medida en que presentan explicaciones alternativas, éstas no se basan en pruebas, se basan en teorías repudiadas por representantes de su propia rama de producción, y en todo caso no quitan ningún mérito a las constataciones de la USITC.

B. LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13 DE NUEVA ZELANDIA ES INADMISIBLE YA QUE CONSTITUYE UN INTENTO DE QUE EL GRUPO ESPECIAL REALICE UN EXAMEN DE NOVO Y DEMUESTRA QUE NUEVA ZELANDIA NO TOMA EN CONSIDERACIÓN LAS CONSTATACIONES DE LA USITC RELATIVAS A LA MODIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS OCASIONADAS POR LAS IMPORTACIONES

45. Al igual que otros argumentos de los reclamantes, la Prueba documental NZ13 de Nueva Zelandia, el Anexo a su primera declaración oral, no consigue oponerse a la determinación de amenaza de daño de la USITC porque no tiene en cuenta las constataciones en que se basa esa determinación. En particular, no tiene en cuenta el cambio registrado en la composición del producto importado que según constatación de la USITC hacía que las importaciones obtuvieran una mayor participación en el mercado de la rama de producción estadounidense y bajaran los precios del producto de los Estados Unidos. No obstante, antes de ocuparse del análisis de esta Prueba documental en cuanto al fondo, los Estados Unidos reiteran y amplían sus objeciones a la aceptación del documento NZ13 como prueba en el presente procedimiento.

1. Las conclusiones de hecho presentadas por la Prueba documental NZ13 no pueden ser admitidas por este Grupo Especial

46. Tal como afirmaron los Estados Unidos en la primera sesión oral cuando Nueva Zelandia intentó presentar la Prueba documental NZ13, quizá no sea adecuado que el Grupo Especial admita el análisis fáctico que la indicada prueba pretende presentar. Dado que dicha Prueba documental no se ha llegado a presentar a la USITC, su aceptación en el presente procedimiento sería perjudicial y contraria a la norma de examen aplicable.

[48] Si mediante este debate Nueva Zelandia pretende sugerir que la USITC se equivocó al constatar que el incremento súbito de 1997-98 refleja un aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos se oponen a la introducción de esa cuestión, que no figura en la solicitud de Nueva Zelandia de establecimiento del Grupo Especial ni en su Primera comunicación escrita.

47. Como confirmó recientemente el Órgano de Apelación, cuando un grupo especial examina una determinación de existencia de daño grave ha de tener en cuenta las tres cuestiones siguientes: 1) si la autoridad competente examinó todos los hechos pertinentes, incluido cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4; 2) si el informe publicado contiene una explicación adecuada de cómo los hechos sustentan la determinación efectuada; y 3) si la determinación efectuada es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Ningún grupo especial debería realizar un examen *de novo* y, por consiguiente, resulta inadecuado que un grupo especial intente efectuar su propia evaluación de los datos en bruto examinados por la autoridad competente durante su investigación.

48. El Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos*, cuya aplicación de la norma de examen refrendó el Órgano de Apelación, explicó (en el párrafo 7.30) las consecuencias de que en la OMC no se realice un examen *de novo* de los argumentos basados en pruebas que no estén a disposición de la autoridad competente. Como afirmó dicho Grupo Especial, "el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido". Dicho en pocas palabras, la cuestión que se plantea en el Grupo Especial es si la determinación efectuada en su momento por el CCI es adecuada, y el examen del Grupo Especial se limita a las informaciones que el CCI reunió en su investigación. La presentación por Nueva Zelandia de un nuevo análisis económico basado en información ajena al expediente de la USITC constituye una violación clara y deliberada de este principio.

49. Estas decisiones están en consonancia con el artículo 11 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD") en el que se afirma que cada grupo especial "deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos …". Los "hechos" tratados en el procedimiento de un grupo especial de la OMC son diferentes de los "hechos" de que trata la investigación de una autoridad competente en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Una autoridad competente determina si una rama de producción nacional ha sufrido un daño grave como consecuencia del aumento de las importaciones. Un grupo especial resuelve una diferencia entre Miembros con respecto a si en su determinación la autoridad competente violó el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los "hechos" examinados por la autoridad competente se refieren a la situación económica de la rama de producción nacional. Los "hechos" que tiene que examinar un grupo especial se refieren a si las medidas adoptadas por el Miembro cumplieron lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias las determinaciones de existencia de daño corresponden a las autoridades competentes, los hechos que considera el presente Grupo Especial se refieren a lo que hizo la autoridad competente y a las constataciones a que llegó.

50. Con arreglo a estos principios, el documento NZ13 y los argumentos basados en él son inadmisibles y están fuera de lugar, por varias razones. Nueva Zelandia intenta presentar al Grupo Especial unos análisis basados en pruebas que, según admite, no estaban a disposición de la USITC. Por ejemplo, Nueva Zelandia admite que algunos datos empleados para construir su análisis que figura en el gráfico 3 del documento NZ13 los obtuvo de informaciones incluidas en Internet de la Oficina de Estadísticas de Trabajo de los Estados Unidos, el Servicio Nacional de Estadística Agrícola de los Estados Unidos y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Nueva Zelandia no indica cuándo obtuvo esos datos y ni tan sólo si estaban disponibles en el momento en que la USITC realizó la investigación.

51. Aun suponiendo que los datos estaban a disposición del público, esto no excusa el hecho de que Nueva Zelandia no los presentara a la USITC en primera instancia. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, todas las partes interesadas (que en los Estados Unidos eran Nueva Zelandia y Australia) tuvieron la oportunidad de presentar pruebas y argumentos a la USITC. El artículo 3 indica

claramente que corresponde a las autoridades competentes de los Miembros autorizar la realización de investigaciones sobre si el aumento de las importaciones ha causado daño grave. Nada en el ESD da a entender que se trataba de actuar con dispensa de las responsabilidades investigadoras que los Acuerdos pertinentes de la OMC reservan a los Miembros y a sus autoridades competentes.

52. Asimismo, el artículo 3 establece condiciones para la realización de esas investigaciones, entre ellas la publicación de avisos y la celebración de audiencias públicas, que garanticen a las partes interesadas, incluidos los intereses comerciales nacionales y extranjeros, la oportunidad de presentar pruebas y observaciones sobre las presentaciones y pruebas de los demás recibidas por la autoridad competente. Los procedimientos de gobierno a gobierno establecidos en el ESD no prevén ningún proceso equivalente en los grupos especiales. No debe autorizarse a los gobiernos a ir más allá del proceso establecido por Acuerdo sobre Salvaguardias y presentar pruebas por primera vez a un grupo especial que ellos o sus ciudadanos podían haber presentado a la autoridad competente. Si los Miembros saben que pueden ocultar esa información al examen y evaluación de las partes interesadas y a la autoridad competente durante la investigación, y posteriormente presentarla por primera vez ante un grupo especial de la OMC, cualquier parte tendrá interés en utilizar esos trucos de estrategia.[49] Si se tolerase esto en la OMC, se socavarían los procedimientos sustanciados ante las autoridades nacionales competentes.

2. La Prueba documental NZ13 no tiene en cuenta las modificaciones de la composición del producto que la USITC constató había modificado la naturaleza de los efectos de las importaciones

53. Los argumentos de Nueva Zelandia basados en la Prueba documental NZ13 son similares a las que este mismo país y Australia hicieron en respuesta a las preguntas del Grupo Especial pretendiendo que considerar los hechos en un marco diferente habría llevado a la autoridad competente a un resultado diferente. Sin embargo, esta argumentación es inadecuada para poner de manifiesto una vulneración del Acuerdo. Nueva Zelandia tiene que demostrar que el hecho de no emplear el marco que preconiza significa que no pueden evaluarse objetivamente los factores pertinentes con arreglo al Acuerdo.

54. El Acuerdo no impone abiertamente ningún criterio particular para evaluar los factores pertinentes, enumerados o sin enumerar. A primera vista, el Acuerdo no requiere la utilización de ningún modelo económico. El argumento original de Nueva Zelandia fue que la USITC, en una investigación anterior, empleó un modelo económico para analizar la rama de producción de ovinos. En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos señalaron que la USITC había utilizado antes un modelo para realizar un tipo diferente de investigación con fines totalmente diferentes de los requeridos por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Nueva Zelandia, que no se opuso a esta respuesta, no presenta ningún razonamiento que justifique por qué, aunque sea posible, se requiera la presentación de un modelo económico.

55. Además, el supuesto análisis económico que Nueva Zelandia ha obtenido del autor de la Prueba documental NZ13 no es apropiado para impugnar la determinación de la USITC porque pasa por alto las constataciones de hecho del informe de la Comisión. Por ello, la conclusión del autor de que al aumentar los precios de importación más rápidamente que los precios internos después de 1993 "es absolutamente insostenible considerar que las importaciones puedan haber sido la más mínima causa de las dificultades económicas" es ilógica desde el punto de vista económico. El informe de

[49] Estos son precisamente los tipos de preocupaciones que subyacen en las recientes preocupaciones y constataciones del Órgano de Apelación sobre una cuestión de procedimiento en la diferencia relativa a las EVE. Véase, *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de venta en el extranjero"*, WT/DS108/AB/R, informe del Órgano de Apelación, párrafo 166 (24 de febrero de 2000).

la USITC explica con toda claridad por qué es así. La composición de los productos importados varió entre 1995 y 1997. Al principio del período dominaban las importaciones de trozos pequeños congelados que se vendían a bajo precio pero que ocupaban un espacio que tenía pocas repercusiones en las ventas de los productos estadounidenses. El aumento de las importaciones estuvo dominado por el producto fresco o refrigerado, cada vez más en forma de trozos grandes, lo que tuvo mucho más efecto sobre los productos estadounidenses. Los precios de las importaciones aumentaron porque un mayor porcentaje de ellas consistía en producto de más valor. No obstante, esos productos empezaron a competir con los productos comparables de los Estados Unidos a precios inferiores a los del producto nacional, consiguiendo parte del mercado y haciendo bajar los precios.

56. Contrariamente a los hechos, el presunto análisis económico de Nueva Zelandia supone en términos económicos que la elasticidad del precio de sustitución del producto nacional por las importaciones no varió entre 1993 y 1997. De este modo el análisis da literalmente por sentado lo que intenta demostrar: supone el resultado que quiere alcanzar. Aun si fuera admisible, la Prueba documental NZ13 carece de pertinencia como alegación contra la determinación efectuada por la USITC.

57. De hecho, si se toma en consideración la falsedad económica en que se basa la Prueba documental NZ13, es obligatorio admitir que "sólo comparando 1997 con 1998 podría pretenderse, como hacen los Estados Unidos, que los precios de producción del mercado estadounidense registrados en esos dos años quizá también se han debido en cierta medida a las importaciones". La única razón que da la Prueba documental para rechazar esa vinculación causal es que los precios de las importaciones en 1998 estuvieron por encima de los niveles de 1993. No obstante, las constataciones de hecho que figuran en el informe de la USITC sobre la variación de la composición del producto explican esa relación. Por consiguiente, el análisis de la Prueba documental NZ13, que no cuestiona la constatación de hecho, admite la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones y la amenaza de daño a la rama de producción nacional.

58. Por último, el análisis económico que presenta Nueva Zelandia demuestra demasiado. Llega a la conclusión de que debido a que los precios mundiales de mercado de los productos agrícolas tienen la conocida tendencia a fluctuar, no puede decirse que porque haya disminuido durante un año el precio de las importaciones haya amenaza de daño grave. El Órgano de Apelación ha afirmado que en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias las constataciones de daño tienen que basarse en tendencias recientes que originen una situación de emergencia. Por consiguiente, la postura de Nueva Zelandia, si se aceptase sin ninguna reserva, haría que en general no pudieran aplicarse salvaguardias a los productos agropecuarios. No cabe interpretar racionalmente que el Acuerdo sobre Salvaguardias excluya todo el sector agropecuario.

59. De hecho, la premisa del último párrafo del documento NZ13 -que el tipo de fluctuación del precio observada en este caso es normal en las ramas de producción agrícola internacionales- es incompatible con los demás argumentos de Nueva Zelandia en este asunto. Nueva Zelandia pretende que los problemas de la rama de producción estadounidense se debieron a problemas internos en el mercado de los Estados Unidos. La sugerencia que figura en la Prueba documental NZ13 de que en 1997-98 los precios de la carne de cordero en los Estados Unidos estuvieron en consonancia con una "tendencia bien conocida de que los precios de mercado mundiales de los productos agrícolas" fluctúen contradice su intento de presentar el mercado estadounidense como sujeto a condiciones singulares.

60. En este asunto, la USITC determinó por qué las condiciones que observó no eran simplemente las cíclicas y previstas en el mercado de la carne de cordero. La observación de Nueva Zelandia, que cita a la rama de producción de cereales, de que los precios de otros productos agrícolas pueden disminuir más del 12 por ciento en un año constituye una respuesta que carece totalmente de pertinencia para esas constataciones. En la medida en que el argumento de Nueva Zelandia intenta

establecer una presunción jurídica acerca del nivel de daño que deba considerarse "no amenazador", carece de base en el Acuerdo sobre Salvaguardias, y Nueva Zelandia no cita ninguna.

61. En resumen, la Prueba documental NZ13 es: 1) inadmisible porque se basa en pruebas que no constan en el expediente, por lo cual no corresponde al Grupo Especial examinarlas según se dispone en el Acuerdo sobre Salvaguardias; 2) carente de pertinencia porque no se refiere al análisis de la USITC; 3) improcedente porque, contrariamente a lo establecido en el artículo 4, supone que sólo puede permitirse una forma de análisis y contradice toda interpretación razonable de la "amenaza de daño grave"; e 4) incompatible con la postura de Nueva Zelandia en el presente asunto. En la medida en que la Prueba documental NZ13 tenga alguna pertinencia, constituye un reconocimiento por parte de Nueva Zelandia que sustenta las conclusiones de la USITC acerca de las tendencias registradas en 1997-98.

V. LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD FORMULADA POR LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994

62. La diferencia de las partes sobre qué demostración de la relación de causalidad es adecuada cuando existen causas múltiples de daño grave resulta académica en el presente caso. Como los Estados Unidos demostraron en su Primera comunicación escrita y en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, las constataciones de la USITC establecen que ningún otro factor indicado puede considerarse como uno de los "factores … que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4. Como se demostró *supra*, los factores adicionales alegados por los reclamantes en el presente procedimiento quedan descalificados por constataciones no cuestionadas de la USITC o se basan en el supuesto infundado de que sólo pueden examinarse las tendencias de todo el período objeto de la investigación. En consecuencia, la solución de la diferencia entre las partes relativa a si la prueba legal de los Estados Unidos para demostrar la relación de causalidad es apropiada resulta innecesaria para resolver este asunto. No obstante, habida cuenta de la importancia de las cuestiones planteadas, los Estados Unidos ampliarán su debate anterior sobre el criterio de la relación de causalidad centrándose en la historia de la negociación del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

A. LA HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS DEMUESTRA QUE SUS REDACTORES NO QUISIERON ESTABLECER UNA "CAUSA ÚNICA" O EL REQUISITO DE "AISLAR" LAS IMPORTACIONES

63. En respuesta a la pregunta 13 del Grupo Especial, Nueva Zelandia ha confirmado su opinión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que los Miembros "aíslen" los efectos de las importaciones y determinen que constituyen la "única" causa de daño grave o amenaza de daño.[50] Además, aunque no lo hizo en sus anteriores comunicaciones, Australia apoya actualmente la postura de Nueva Zelandia.[51] Los Estados Unidos, en sus comunicaciones anteriores, han examinado por qué esos argumentos son erróneos.[52]

64. La comunicación más reciente de los Estados Unidos sobre este tema examina brevemente cómo la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra que los redactores de

[50] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 13 del Grupo Especial, página 13.

[51] Respuesta de Australia a la pregunta 13 del Grupo Especial, páginas 15 y 16.

[52] *Véase* Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 112 a 122; respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial, párrafos 45 a 59 y 71 a 78.

dicho Acuerdo no quisieron establecer una causa "única" o un requisito de "aislamiento".[53] Habida cuenta de que Nueva Zelandia ha confirmado sus opiniones sobre esta cuestión y Australia ha adoptado la postura de Nueva Zelandia, es conveniente examinar con mayor detenimiento el desarrollo de la negociación. Como explican los Estados Unidos en los párrafos siguientes, esa historia carece de cualquier indicación en el sentido de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias quisieran imponer un paradigma totalmente nuevo de la relación de causalidad del tipo por el que abogan los reclamantes.

65. En la sección II de la Nota de la Secretaría de 28 de abril de 1988, que los Estados Unidos citaron en su comunicación anterior, se reseñan las opiniones del Presidente del Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias expresadas en las reuniones de los días 7 y 10 de marzo de 1988 con respecto a cómo deberían llevarse a cabo las negociaciones. Sobre la cuestión de la relación de causalidad afirmó lo siguiente:

> Una vez circunscrito el contenido [de las negociaciones], el Grupo debería abordar cuestiones afines, como la de determinar si las importaciones deberían considerarse causa, causa sustancial, o causa necesaria del perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave.[54]

66. El Presidente reconoció sencillamente que podría haber diversas opiniones con respecto al grado de causalidad que pudiera reflejarse en una revisión del artículo XIX o en un nuevo acuerdo sobre salvaguardias. No obstante, cabe destacar que el Presidente no incluyó la "causa única" o un requisito de aislamiento, entre las posibles opciones.

67. El debate sobre la relación de causalidad celebrado por las delegaciones en la reunión reflejó este mismo criterio:

> Muchas delegaciones dijeron que había que demostrar que la causa del perjuicio grave y de la amenaza de perjuicio grave era un acusado aumento de las importaciones, y que afectaba perjudicialmente a una parte considerable de los productores nacionales. Algunas delegaciones dijeron que la relación causal entre el aumento de las importaciones y el deterioro general de la situación para los productores nacionales tenía que establecerse claramente. Una delegación dijo que cuando hubiera una multiplicidad de causas había que confirmar que el aumento de las importaciones era la causa principal, no solamente una causa importante o sustancial.[55]
>
> * * * * *
>
> El Presidente resumió el debate … Al parecer había acuerdo sobre la necesidad de que existiera una relación causal directa y demostrable entre las importaciones y el perjuicio, si bien se habían expresado viarias opiniones sobre si el aumento de las importaciones había de ser causa esencial, sustancial o importante.[56]

---

[53] *Véase* las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 52.

[54] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 7 y 10 de marzo de 1988, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/5, párrafo 3 (22 de abril de 1988).

[55] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 7 y 10 de marzo de 1988, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/5, párrafo 14 (22 de abril de 1988).

[56] *Id*., párrafo 24.

68. El curso ulterior de las negociaciones indicó que el Grupo de Negociación se negó a adoptar ninguna de esas diversas formulaciones del grado de relación causal necesario y no consideró la posibilidad de establecer una causa "única" o un requisito de "aislamiento".

69. En una nota de fecha 31 de octubre de 1988, la Secretaría proporcionó una sinopsis de las propuestas que las delegaciones habían presentado al Grupo.[57] Las propuestas sobre el tema del daño (y la relación causal) figuran en los párrafos 33 a 52 de la nota. Los Estados Unidos reproducen a continuación todas las propuestas posiblemente pertinentes. Ninguna de ellas indica la intención de establecer una "causa única" o un requisito de aislamiento de las importaciones para determinar la existencia de daño o perjuicio grave:

> 34. La determinación de la existencia o amenaza de perjuicio grave dependerá de que se haya establecido una relación directa de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el deterioro general de la situación de los productores nacionales. Al efectuar dicha determinación, los factores pertinentes que deberán tenerse en cuenta serán entre otros, la producción, las ventas, los resultados de la exportación, las existencias, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones, la utilización de la capacidad, el empleo y los salarios. Uno solo de estos factores, o varios de ellos, no darán necesariamente una orientación decisiva. Sin embargo, no podrá considerarse que existe perjuicio grave cuando factores tales como la evolución tecnológica o los cambios en las preferencias de los consumidores, u otros factores semejantes, sean determinantes de un desplazamiento hacia productos similares y/o directamente competitivos hechos por los mismos productores nacionales.[58]
>
> 35. Factores tales como la participación en el mercado, la desviación del comercio, la evolución tecnológica y los cambios en las preferencias del consumidor, la competitividad general de la industria y su capacidad de generar capital, se podrían también incluir en la determinación del perjuicio caso por caso.[59]
>
> 36. … La "causa sustancial" se definía como "una causa que es importante en medida no menor que cualquier otra causa".[60]
>
> * * * * *
>
> 38. No es realista establecer criterios cuantitativos o automáticos para determinar la existencia de perjuicio, porque no todos los factores son cuantitativos y las fórmulas matemáticas no pueden aplicarse a todos los sectores de la producción. En lugar de ello habría que tener presentes los factores y los índices económicos, junto con algunos parámetros objetivos. No es posible establecer el orden de prioridad de los diversos factores para determinar la existencia de perjuicio o amenaza de perjuicio.[61]

---

[57] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Sinopsis de las propuestas, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 de octubre de 1988).

[58] *Id.*, párrafo 34.

[59] *Id.*, párrafo 35.

[60] *Id.*, párrafo 36.

[61] *Id.*, párrafo 38.

* * * * *

> 43. Se debía considerar como principal causa de la existencia o amenaza de perjuicio grave el aumento de las importaciones, mientras que los demás factores económicos relacionados con los sectores de que se trataba debían tenerse en cuenta de manera global.[62]

* * * * *

> 46. Cuando hubiera una multiplicidad de causas había que confirmar que el aumento de las importaciones era la causa principal, no solamente una causa importante o sustancial.[63]

* * * * *

> 49. Aunque esta relación causal entre las importaciones y el perjuicio es un elemento esencial de los criterios objetivos para la aplicación de salvaguardias, hay límites en cuanto a la medida en que es posible cuantificar objetivamente el grado de perjuicio imputable a las importaciones, y el imputable a otros factores que afecten a la industria de que se trate. Por eso, puede haber argumentos para que la existencia de la relación causal se establezca en cada caso sobre la base de la información fáctica suficiente que deberá proporcionarse cuando se notifique la introducción de las medidas de salvaguardia, tanto sobre la evolución de las importaciones como sobre otros factores tomados en consideración para determinar la existencia del perjuicio.[64]

70. El 27 de junio de 1989, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias presentó un proyecto de texto de acuerdo sobre salvaguardias basado en las propuestas de los participantes en el Grupo de Negociación.[65] En el párrafo 4 del texto figuran las condiciones básicas para aplicar medidas de salvaguardia, incluido en el caso de que "las autoridades nacionales competentes de la parte contratante importadora hayan establecido que ese aumento causa un perjuicio grave …". En el párrafo 8 del proyecto se dice lo siguiente:

> Para determinar si existe o no perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de los productores nacionales … la existencia o amenaza de perjuicio grave no vinculadas causalmente al aumento de las importaciones no serán de consecuencia en dicho proceso [de determinación].

71. La referencia que figura en el texto a la necesidad de que el daño o la amenaza de daño o perjuicio grave estén "vinculadas causalmente" al aumento de las importaciones debe verse conjuntamente con la opinión anteriormente expresada por el Presidente, señalada *supra* (en el párrafo 67), de que la referencia a la "relación causal" no tenía por finalidad fijar el grado de relación de causalidad que pudiera requerirse.

---

[62] *Id.*, párrafo 43.

[63] *Id.*, párrafo 46.

[64] *Id.*, párrafo 49.

[65] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25/ (27 de junio de 1989).

72. En una nota de la Secretaría de 24 de octubre de 1989 se resumieron los debates celebrados por el Grupo de Negociación sobre el proyecto de texto.[66] Entre otras cosas, en esta nota se observa lo siguiente:

> Varias delegaciones manifestaron que era necesario establecer con mayor claridad el vínculo causal entre el aumento de las importaciones y el perjuicio grave. El aumento de las importaciones debía ser la causa principal y predominante del perjuicio.

73. Este resumen establece claramente que los miembros del Grupo de Negociación reconocieron que la redacción del texto relacionado con la relación causal no establecía por sí mismo un grado especial de relación de causalidad. Además, aunque algunos miembros desearon que se tratara la cuestión del grado de la relación de causalidad, ninguno propuso una "causa única" o un requisito de aislamiento.[67]

74. El 15 de enero de 1990, el Presidente presentó una versión revisada de su proyecto de texto atendiendo a las observaciones formuladas por las delegaciones. En el proyecto revisado el texto correspondiente a la relación de causalidad fue el mismo utilizado en la versión anterior de junio de 1989.[68]

75. En marzo de 1990, el Grupo de Negociación examinó párrafo por párrafo el texto revisado y el Presidente invitó a las delegaciones a que formularan propuestas sugiriendo una redacción específica.[69] A continuación se reproducen en su totalidad las sugerencia relativas a los requisitos de causalidad que figuran en los párrafos 4 y 9 (anteriormente, párrafo 8) del proyecto de texto. Ninguna de ellas expresa la intención de imponer el requisito de causa única o aislamiento en lo que se refiere a las importaciones:

> Párrafo 4 b) "las autoridades nacionales competentes de la parte contratante importadora hayan comprobado que ese aumento causa o amenaza causar un perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".
>
> Sugerencias:
>
> i) Añadir "directamente" después de "causa o amenaza ...".
>
> ii) Sustituir "o" por "y" en la expresión "productos similares o directamente competidores".
>
> iii) "un órgano independiente haya comprobado, por medio de un proceso nacional público de investigación y decisión que haya incluido la notificación a las partes interesadas, audiencias públicas en las que los importadores y otras partes interesadas hayan podido presentar pruebas y exponer sus opiniones, y un informe publicado de

[66] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 11, 12 y 14 de septiembre de 1989, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/12 (24 de octubre de 1989).

[67] *Id*., párrafo 11.

[68] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1 (15 de enero de 1990).

[69] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 29 y 31 de enero y 1º y 2 de febrero de 1990, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/14 (6 de marzo de 1990).

la decisión con indicación de los factores considerados, los criterios aplicados y el fundamento utilizado, que dicho aumento causa o amenaza causar un perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".

iv) Habrá que elaborar directrices nacionales mínimas.

v) Las "autoridades nacionales" deberán ser un órgano independiente.

vi) "las autoridades nacionales competentes ... que ese aumento es causa directa y principal del perjuicio grave y de la amenaza de perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".

* * * * *

Párrafo 9 "Para determinar si existe o no perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la industria nacional, tales como: la producción, las existencias, la utilización de la capacidad, la productividad, el empleo, los salarios, las ventas, la participación en el mercado, las exportaciones, los precios internos, los precios de importación y de exportación, el ritmo de aumento de las importaciones, el rendimiento de las inversiones, las ganancias y las pérdidas. Esta lista no es exhaustiva; ninguno de estos factores considerados aisladamente, ni aun varios de ellos tomados conjuntamente, podrán ser necesariamente decisivos en el proceso de determinación, y la existencia o la amenaza de perjuicio grave no vinculadas causalmente al aumento de las importaciones no serán de consecuencia en dicho proceso."

Sugerencias:

i) La primera cláusula queda tal como está. La primera frase de la segunda cláusula no varía. La frase siguiente quedaría sustituida por la idea que se indica a continuación: "Un requisito mínimo para la constatación del perjuicio grave sería que se demostrara la existencia de determinados factores especificados (tales como la pérdida de ventas y la reducción de los beneficios, a efectos de debate). Estos factores serían necesarios pero no suficientes para constatar el perjuicio." La última frase (relativa a la causalidad) debería clarificarse del modo siguiente: "Para determinar si el perjuicio está causado por el aumento de las importaciones, se tomarán en cuenta, además de dicho aumento, otros factores, en particular las condiciones existentes en el mercado en la industria nacional."

ii) Párrafo 9*bis* También se deberán tomar en consideración los siguientes indicadores de la existencia de un perjuicio grave: falta significativa de utilización de la capacidad productiva (incluidos los cierres de fábricas y la subutilización significativa de la capacidad de producción); un desempleo significativo en toda la industria nacional; un número significativo de empresas que realicen operaciones de producción nacional a un nivel reducido de beneficio; y una disminución significativa en la proporción del mercado interno abastecida de productos nacionales en comparación con las importaciones de un producto similar o directamente competidor.

iii) Se deberían suprimir los salarios, los precios internos y los precios de importación y de exportación.

iv) Añadir a la lista "la situación económica general y el consumo".

v) Modificación de la última frase, que comienza con las palabras "y la existencia": "La determinación de la causa principal se basará en un examen del efecto de las importaciones, por un lado, y, por otro, de todos los demás factores pertinentes que, aisladamente o combinados, puedan afectar desfavorablemente a la industria nacional."

vi) Sustituir la última frase, que comienza con "y la existencia" por: "Además, no podrá considerarse que existe un perjuicio grave o una amenaza de perjuicio grave cuando factores tales como la evolución tecnológica o la variación de las preferencias de los consumidores, o factores similares, determinen desplazamientos hacia productos similares y/o directamente competidores fabricados por la misma industria nacional."

vii) Suprimir "la participación en el mercado".

viii) Añadir "la competitividad" a la lista de factores.

76. En julio de 1990, el Presidente presentó otro proyecto de texto. Aunque en esta versión del texto apenas se reformulaban las partes pertinentes del acuerdo, seguía no habiendo ninguna indicación de que se intentara establecer una causa "única" o un requisito de aislamiento, y no se incorporó la propuesta anterior de imponer la noción de "causa principal". El artículo 4 del proyecto revisado dice lo siguiente:

> Una parte contratante sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a condición de que la parte contratante importadora haya comprobado, con arreglo a las disposiciones enunciadas en los párrafos 4 y 7 *infra*, que las importaciones de un producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos efectivos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores.

77. El artículo 9 (numerado de nuevo como artículo 7) dice lo siguiente:

> 7. a) En la investigación para determinar si existe o no perjuicio grave para una industria nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes tomarán en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la industria nacional, 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 las ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.
>
> b) No se concluirá que existe perjuicio o amenaza de perjuicio a menos que esta investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, que hay un vínculo causal entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y dicho perjuicio o amenaza.

78. Por último, el 31 de octubre de 1990 el Presidente del Grupo de Negociación presentó un texto sobre las salvaguardias acompañado de la declaración de que "representa el nivel de coincidencia a que podía llegarse en esta etapa".[70] Esta versión del texto, que siguió adelante y se incluyó en el proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay distribuida por la Reunión Ministerial de Bruselas, es idéntica a la que figura en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias definitivo:

> Una parte contratante[1] sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si la parte contratante importadora 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 perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.
>
> * * * * *
>
> 7. a) En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un perjuicio 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 las ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.
>
> b) 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 del vínculo causal entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave. Cuando haya otros factores, aparte, del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen perjuicio a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

79. La última frase de este texto procede del artículo 3.4 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio y perfecciona el requisito de "relación de causalidad" que lo precede. En virtud de la segunda frase los Miembros tienen que garantizar su distinción entre diferentes causas de daño en vez de, simplemente, suponer que el aumento de las importaciones es responsable de todo el daño que haya sufrido la rama de producción. Dicho de otro modo, la segunda frase da instrucciones a los Miembros para que no pasen del establecimiento de la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave a la conclusión de que la única causa del daño sufrido por la rama de producción se debe a esas importaciones.

80. Durante las negociaciones ninguna delegación sugirió la introducción de una "causa única" o un requisito de "aislamiento". Las partes no se pusieron de acuerdo sobre diversas propuestas encaminadas a imponer un calificativo específico después de la palabra "causen", con lo que se mantuvieron intactas las diferencias de enfoque. Por consiguiente, la segunda frase del párrafo 2 b)

[70] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, proyecto de texto de un acuerdo, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3 (31 de octubre de 1990).

del artículo 4 no puede entenderse que incorpore el requisito de aislar el efecto de las importaciones para determinar si fueron la única causa del daño grave. Un antecedente de la segunda frase puede encontrarse en la comunicación de 30 de mayo de 1988 de los Países Nórdicos:

> La relación causal que debe existir entre las importaciones y el perjuicio se refleja en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del Acuerdo General, en el que se habla del "efecto de las obligaciones ... contraídas por una parte contratante ...". Aunque esta relación causal es un elemento esencial de los criterios objetivos para la aplicación de salvaguardias, hay límites en cuanto a la medida en que es posible cuantificar objetivamente el grado de perjuicio imputable a las importaciones, y el imputable a otros factores que afecten a la industria de que se trate. Por eso, puede haber argumentos para que la existencia de la relación causal se establezca en cada caso sobre la base de la información fáctica suficiente que deberá proporcionarse cuando se notifique la introducción de las medidas de salvaguardia, tanto sobre la evolución de las importaciones como sobre otros factores tomados en consideración para determinar la existencia del perjuicio.[71]

81. La comunicación señala la imposibilidad práctica de tratar de aislar el grado de daño atribuible a causas particulares. En vez de ello, los Países Nórdicos propusieron establecer la "relación causal" entre el aumento de las importaciones y el daño preparando información sobre la variedad de factores que pueden contribuir al daño total que sufre la rama de producción.

82. Es importante señalar que los regímenes de salvaguardias de otros Miembros de la OMC -entre ellos Australia- reflejan la opinión estadounidense de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere una "causa única". Por ejemplo, la legislación canadiense sobre salvaguardias globales requiere que el aumento de las importaciones sea "una causa principal" de daño grave o amenaza de daño grave.[72] En la ley canadiense se define la "causa principal" como "una causa importante que no es menos importante que otra causa de daño grave o amenaza de daño".[73] Esta definición es prácticamente idéntica a la de los Estados Unidos de "causa sustancial", es decir, "una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa".[74]

83. Del mismo modo, en virtud del artículo 70 del Reglamento del régimen de salvaguardias de México, sólo pueden aplicarse salvaguardias si las importaciones constituyen una causa "sustancial" de daño grave o amenaza de daño, no una causa "única".[75]

84. A los efectos de la presente diferencia quizá resulte más instructivo el análisis de la relación de causalidad efectuado por la autoridad competente australiana en una investigación sobre salvaguardias posterior a la Ronda Uruguay. En su decisión de noviembre de 1998, en el asunto

---

[71] Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Comunicación de los Países Nórdicos, MTN.GNG/NG9/W/16, párrafo 10 (30 de mayo de 1988).

[72] Ley canadiense del Tribunal de Comercio Internacional, Sec. 20 (1994), que se adjunta como Prueba documental 47 de los Estados Unidos.

[73] *Id*., Sec. 19.01(1).

[74] 19 U.S.C. 2252(b)(1)(B), que se adjunta como Prueba documental 48 de los Estados Unidos.

[75] Comité de Salvaguardias, respuesta a las preguntas de los Estados Unidos relativas a la notificación de leyes y reglamentos presentada por México de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo, G/SG/W/131, página 3, párrafo 7 (distribuido el 27 de febrero de1996).

Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports, la autoridad australiana llegó a la siguiente conclusión:

> La Comisión [de la Productividad] considera que el aumento de las importaciones procedentes del Canadá desde mediados de 1996 ha causado daño grave a la rama de producción en cuestión. Además, la Comisión considera que el aumento de las importaciones fue la causa principal del descenso de los precios de la carne de índices negativos de rentabilidad (por debajo de lo que cabía esperar tras la reestructuración de la rama de producción nacional en 1997 y 1998), lo que, a su vez provocó un notable empeoramiento general de la situación de esa rama de producción nacional. No parece que haya ningún otro factor que pueda explicar la fuerte caída registrada en la demanda de carne de porcino de producción local y la prolongada y pronunciada caída consiguiente de los precios de la carne de porcino que se ha registrado desde octubre de 1997.[76]

Este criterio es sorprendentemente similar al de la USITC en su investigación sobre la carne de cordero.

85. Los Estados Unidos, el Canadá, México y Australia participaron activamente en la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias. El hecho de que ninguno de estos países adoptara un criterio de "causa única" o de "aislamiento" para establecer la relación de causalidad después de la conclusión del Acuerdo sobre Salvaguardias da a entender que a su juicio el Acuerdo no imponía ese criterio.

86. En resumen, la historia de la negociación muestra que los autores del Acuerdo sobre Salvaguardias no quisieron establecer ningún requisito en lo que respecta a si el aumento de las importaciones debería ser una causa "sustancial", causa "importante", causa "necesaria", causa "principal" del daño, etc. Además, durante las negociaciones no se presentó ninguna propuesta en el sentido de que el aumento de las importaciones fuera la "causa única" del daño grave, o que impusiera un requisito de "aislamiento". En última instancia, el Grupo de Negociación optó por no ocuparse de la cuestión del grado de causalidad. En cambio, los negociadores establecieron un marco probatorio para establecer el daño y la relación de causa a efecto, enumerando los factores que deben considerarse y pidiendo a las autoridades competentes que presenten y comuniquen pruebas objetivas, que establezcan la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño. Este criterio es compatible con la norma legislativa estadounidense establecida desde hace tiempo sobre la relación de causalidad, la "causa sustancial".

B. NUEVA ZELANDIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA "AISLAR" LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES Y DETERMINAR QUE SÓLO ELLAS SON LA CAUSA DEL DAÑO GRAVE

87. Los Estados Unidos han examinado en la sección IV.B de la presente comunicación por qué la Prueba documental NZ13 de Nueva Zelandia es inadmisible y, por consiguiente, no resulta pertinente en el presente procedimiento. Conviene señalar, no obstante, que el análisis contenido en dicho documento contradice la postura de Nueva Zelandia respecto del criterio adecuado para establecer la relación de causalidad en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. El autor del documento NZ13 admite que en los mercados del mundo real no siempre resulta fácil distinguir entre

[76] Comisión de la Productividad, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports* (Sector del porcino y de la carne de porcino: Medida de salvaguardia contra las importaciones), *Inquiry Report Nº 3*, Sec. 4.6 (11 de noviembre de 1998) (el subrayado es nuestro), que se adjunta como Prueba documental 46 de los Estados Unidos.

el aumento de las importaciones y las consideraciones relacionadas con la oferta interna como causa del daño. De hecho el autor admite que la evolución de la situación en el mundo real puede ser una combinación de ambos conjuntos de factores. Aunque afirma que un análisis del precio como el que propone "puede ayudar" a determinar cuál de ellos puede haber prevalecido, no sostiene que pueda ayudar a determinar más que lo que fue "el factor primordial", o que pueda hacerlo de manera fiable.[77]

88. Por consiguiente, lo máximo que pretende el autor del documento NZ13 es que el análisis económico por el que aboga puede ayudar a discernir cual de dos presuntas causas de daño es la principal.[78] Sin embargo, Nueva Zelandia pretende que un análisis de esta clase sería inadecuado jurídicamente porque considera que los efectos del aumento de las importaciones tienen que "aislarse" de los demás factores que causan daño. Las opiniones expresadas por el autor en el documento NZ13 apoyan el escepticismo mostrado por el Grupo Especial del GATT en el asunto *Estados Unidos - Salmón del Atlántico*, señalado en las respuestas estadounidenses a las preguntas del Grupo Especial, en lo que respecta a la posibilidad práctica de efectuar un análisis del "aislamiento".

89. En consecuencia, aunque Nueva Zelandia pretende que los efectos del aumento de las importaciones tienen que "aislarse" y, cuando se consideren aisladamente, constatarse que son causa suficiente de daño grave, no ha alegado que exista un método para hacerlo en muchos casos (o que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiera ese método, en caso de que exista). Nueva Zelandia no ha aportado ningún análisis del sentido corriente de las palabras del Acuerdo sobre el que se basa para insistir en la necesidad de efectuar un análisis del aislamiento, o del precedente jurídico aplicable a la interpretación de las disposiciones pertinentes. En suma, Nueva Zelandia no ha aportado ninguna prueba para sostener que la interpretación estadounidense de las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 4 sea incorrecta.

C. AUSTRALIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA BASARSE EN UN "ANÁLISIS PROSPECTIVO" DE LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES A FIN DE DETERMINAR UNA AMENAZA DE DAÑO

90. Aunque se ha alegado que la determinación de la USITC es defectuosa por no basarse en un "análisis prospectivo", Australia no responde a la pregunta 7 del Grupo Especial relativa a cómo podría realizarse un análisis de esta clase y qué factores, si los hubiere, serían más importantes para constatar una amenaza de daño. En vez de ello, Australia afirma simplemente que la labor de la USITC fue insuficiente. Australia pasa por alto la amplia evaluación que figura en el informe de la USITC en lo que respecta a los factores necesarios y las pruebas relativas a cada uno de esos factores, la prueba relativa a la previsión de nuevos aumentos de las importaciones efectuada por empresas australianas y neozelandesas, y los efectos que probablemente tuvieran esos aumentos en los precios y la producción estadounidense de carne de cordero.[79]

91. Australia no respondió a la pregunta de qué factores podrían ser más importantes. En cambio, afirmó que una medida de salvaguardia no debería aplicarse "si las empresas incluidas en la 'rama de producción nacional' no están en condiciones de presentar hechos prospectivos que permitan realizar una evaluación a fin de determinar que el daño grave ocurrirá de manera inminente". Australia no dice qué hechos prospectivos serían pertinentes para esa evaluación ni indica que en el Acuerdo sobre Salvaguardias exista alguna base para llegar a la conclusión de que las "empresas incluidas en la rama de producción nacional" tengan la obligación de presentar esos hechos. Australia tampoco indica de qué forma una autoridad puede basarse en "hechos prospectivos" de esta clase comunicados por

[77] NZ13, párrafo 3.1.

[78] El autor de la Prueba documental NZ13 no intenta ampliar su análisis a causas múltiples.

[79] Informe de la USITC, I - 23 a 26.

empresas de la rama de producción sin con ello basar su determinación "en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" en violación del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo.

92. La descripción de Nueva Zelandia de las etapas que seguiría para analizar las pruebas con el fin de determinar la amenaza de daño contradice la postura de Australia y apoya la estadounidense. En la página 8 de su respuesta las preguntas del Grupo Especial, Nueva Zelandia afirma que sus autoridades competentes:

> examinarían las pruebas fácticas acerca de la situación de la rama de producción nacional en el pasado y las extrapolarían al modo en que probablemente evolucionaría en el futuro. Prestarían especial atención a las tendencias de los precios de los productos nacionales e importados y, basándose en estas tendencias del pasado y en cualquier otra prueba relativa a los precios de contratos a término, analizaría de qué modo evolucionarían probablemente los precios en el futuro.

93. Por consiguiente, Nueva Zelandia, igual que los Estados Unidos, se basa principalmente en tendencias que puedan demostrarse, basadas en pruebas, para extrapolarlas en relación con lo que pueda ocurrir en el futuro. Así pues, ambos países adoptan un criterio contrario al que Australia pretende que es necesario.

VI. LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SE AJUSTA A LAS OBLIGACIONES QUE han contraído EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994

94. Los Estados Unidos han examinado (en su Primera comunicación escrita y en su primera comparecencia ante el Grupo Especial) por qué Nueva Zelandia y Australia no han cumplido su obligación de acreditar una presunción *prima facie* de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.[80] Nada en las respuestas de los reclamantes a las preguntas del Grupo Especial relativas a la medida adoptada por los Estados Unidos modifica el hecho de que los reclamantes no hayan cumplido su obligación.

A. CARGA DE LA PRUEBA

95. En respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial, Nueva Zelandia admite que corresponde a Australia y a Nueva Zelandia la carga de demostrar que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no se aplica de manera compatible con el párrafo 1 del artículo 5.[81] Australia, por su parte, afirma que la carga de la prueba "depende de la obligación" y que en este caso corresponde a los Estados Unidos la carga de demostrar que su medida de salvaguardia cumple lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.[82] El argumento de Australia es similar a la conclusión del Grupo Especial en el asunto *Hormonas* de que el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (Acuerdo MSF) asigna la "carga de la prueba" al Miembro que impone una medida en virtud de dicho Acuerdo. El Órgano de Apelación rechazó esta conclusión basándose en lo siguiente:

> No nos parece que haya ninguna conexión necesaria (es decir, lógica) o de otro tipo entre el compromiso de los Miembros de asegurar, por ejemplo, que una medida

[80] *Véase* Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 172 a 209 (15 de mayo de 2000); declaración inicial de los Estados Unidos ante el Grupo Especial, párrafo 30 (25 de mayo de 2000).

[81] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 15 del Grupo Especial, página 14.

[82] Respuesta de Australia a la pregunta 15 del Grupo Especial, página 16.

> sanitaria y fitosanitaria "sólo se aplique cuando sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales …", y la atribución de la carga de la prueba en un procedimiento de solución de diferencias. El párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba, no se refiere a una situación de solución de diferencias …[83]

96. Al igual que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias "no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba, no se refiere a una situación de solución de diferencias". Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que la decisión del Órgano de Apelación con respecto al párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF también es válida con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como afirmó el Órgano de Apelación en el asunto *Camisas de lana* (página 19), "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".

97. A juicio de los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia han empezado por no satisfacer la carga de la prueba respecto de esta cuestión. Su alegación de que la medida de salvaguardia estadounidense es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 se basa casi exclusivamente en la alegación de que los Estados Unidos no podían aplicar ninguna medida para paliar los efectos de las importaciones que, a juicio de los reclamantes, fuese más restrictiva del comercio que la recomendada por la mayoría relativa de la USITC. Hasta ahora los reclamantes no han aludido a ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exija que el Miembro que aplique una medida para paliar los efectos de las importaciones lo haga al nivel recomendado por la autoridad competente del Miembro, ni han demostrado por qué era adecuada la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC.[84]

B. "NECESARIA" NO SIGNIFICA "QUE SEA LA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO"

98. Tanto Nueva Zelandia como Australia interpretan incorrectamente el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias al considerar que éste establece el requisito de que la medida sea "la menos restrictiva del comercio". Al parecer basan su interpretación en el empleo de la palabra "necesaria" en el párrafo 1 del artículo 5. Como ya han señalado anteriormente los Estados Unidos, en el párrafo 1 del artículo 5 la palabra "necesaria" se refiere a la aplicación de una medida pero no a la elección inicial de la medida. Además, el texto del párrafo 1 del artículo 5 no ofrece ninguna base para sustituir la palabra "necesaria" por la expresión "menos restrictiva del comercio", al mismo tiempo que los reclamantes tampoco ofrecen ninguna base textual en apoyo de su interpretación.

99. El Órgano de Apelación ha dicho claramente en numerosas ocasiones que los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC figuran en el texto vigente del Acuerdo sobre la OMC y no en las "interpretaciones" que se "incorporen" a dicho texto. Como afirmó anteriormente:

> "Las expectativas legítimas de las partes en un tratado se reflejan en la formulación del propio tratado. El deber del intérprete de un tratado es examinar las palabras de éste para determinar las intenciones de las partes. Esto ha de hacerse de conformidad

[83] *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 102.

[84] La alegación de Nueva Zelandia de que los Estados Unidos violaron el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye, simplemente, un intento de que los Estados Unidos "justifiquen" su medida de salvaguardia. Los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita (párrafos 269 a 278) explicaron que el párrafo 2 del artículo 12 no impone un requisito de esta clase.

> con los principios de interpretación de los tratados establecidos en el artículo 31 de la *Convención de Viena*. Pero esos principios de interpretación *ni exigen ni aprueban que se imputen al tratado palabras que no existen en él o que se trasladen a él conceptos que no se pretendía recoger en él*."[85]

100. Y sin embargo los reclamantes piden al Grupo Especial que haga precisamente algo contra lo que ha advertido el Órgano de Apelación. Piden que el Grupo Especial atribuya al párrafo 1 del artículo 5 palabras que, simplemente, no están en él ("menos restrictivas del comercio") e incorpore en el Acuerdo sobre Salvaguardias conceptos de otros textos de la OMC (en particular, como se señala más adelante, el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* y el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*) que no figuran en él y que no se tuvo la intención de incluir.

101. Además, la interpretación del texto de un tratado tiene que empezar con el sentido corriente de las palabras empleadas, en el contexto de éste y teniendo en cuenta el objeto y fin del texto. Si el sentido corriente de la palabra "necesaria" fuera "que sea menos restrictiva del comercio", sería redundante que los redactores tanto del *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* ("Acuerdo MSF") como del *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* ("Acuerdo OTC") incluyeran a la vez la palabra "necesaria" y una obligación aparte de que las medidas "no entrañen un grado de restricción del comercio" requerido o necesario.[86] En consecuencia, interpretar la palabra "necesaria" en el sentido "que sea menos restrictiva del comercio" no sólo sería contrario al significado corriente de la palabra "necesaria", sino también al principio de interpretación conocido como principio de eficacia de los tratados, según el cual el intérprete puede dar por supuesto que las palabras utilizadas en un texto sean redundantes e inútiles. Los Acuerdos MSF y OTC también demuestran que cuando los redactores de la OMC quisieron imponer la obligación de ser "menos restrictiva del comercio", así lo hicieron explícitamente. La ausencia de esas palabras en el Acuerdo sobre Salvaguardias es significativa y el intérprete no puede pasarla por alto.

C. NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA NO HAN PODIDO ESTABLECER UNA PRESUNCIÓN *PRIMA FACIE*

1. Los argumentos de Nueva Zelandia se basan en una premisa falsa

102. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre de qué manera un Miembro podría identificar en realidad la única medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio"[87], Nueva Zelandia admite actualmente que en cualquier asunto concreto puede haber varias medidas que

[85] India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura (AB-1197-5) (WT/DS50/AB/R), párrafo 45 (sin cursivas en el original).

[86] En lo que se refiere al Acuerdo MSF, compárese el párrafo 2 del artículo 2 que se expresa de manera similar al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("se asegurarán de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria …") con el párrafo 6 del artículo 5 ("se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido …"). En lo que respecta al Acuerdo OTC, compárese la prohibición que figura en el artículo 2.2 de que los reglamentos técnicos no creen obstáculos "innecesarios" al comercio con el requisito adicional del mismo párrafo de que los reglamentos técnicos "no restringirán el comercio más de lo necesario".

[87] *Véase* la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial a Nueva Zelandia y a Australia.

alcancen los objetivos establecidos en el párrafo 1 del artículo 5 y que "más de una" de esas medidas podrá ser igualmente restrictiva del comercio.[88]

103. Para empezar hay que decir que la afirmación de Nueva Zelandia de que puede haber más de una medida de salvaguardia "que sea menos restrictiva del comercio" es un *non sequitur*. La palabra "least" tiene connotación de absoluto. El *New Shorter Oxford English Dictionary* la define como "Smallest; less than any other in size or degree; *colloq.* fewest" (mínimo; menor en tamaño o grado). No se acierta a ver cómo varias medidas diferentes podrían ser menos restrictivas del comercio.

104. Y lo que es más importante, la opinión de Nueva Zelandia de que puede haber varias medidas de salvaguardia "menos restrictivas del comercio" se basa en un supuesto falso. Nueva Zelandia parte del supuesto de que los Miembros pueden determinar, entre la inmensa variedad posible de permutaciones y combinaciones de posibles medidas de salvaguardia, aquellas que, simultáneamente sean:

1) lo suficientemente restrictivas del comercio para cumplir los objetivos establecidos en el párrafo 1 del artículo 5;

2) equivalentes de manera precisa en cuanto a restricción del comercio a otras medidas de esta clase; y

3) menos restrictivas que todas las demás medidas posibles.

105. Nueva Zelandia supone que los Miembros pueden determinar, entre todas las posibles medidas de salvaguardia, aquellas que se encuentran a igual distancia de una restricción excesiva del comercio y la falta de eficacia. Este grado de perfección científica resulta, sencillamente, imposible de alcanzar porque determinar una medida adecuada de salvaguardia constituye una empresa intrínsecamente incierta. Para ello es preciso que los Miembros prevean las condiciones futuras del mercado y la reacción de las empresas frente a una medida que todavía tiene que imponerse.

106. El Comité que examinó la medida de los Estados Unidos en el asunto *Sombreros de fieltro* reconoció lo siguiente:

> El Grupo de Trabajo consideró que era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento, y que sería deseable que los Estados Unidos reexaminaran de cuando en cuando la cuestión a la luz del efecto realmente producido por los derechos de importación en vigor, más altos …[89]

107. No es sorprendente que Nueva Zelandia no cite ninguna norma en virtud de la cual un Miembro pueda averiguar cuál sea la medida, o medidas, de salvaguardia menos restrictiva del comercio. En el presente procedimiento Nueva Zelandia no ha determinado qué medida, o medidas, menos restrictivas del comercio puedan aplicar los Estados Unidos, pero en cambio ha condenado la medida de salvaguardia estadounidense comparándola, simplemente, con la recomendación hecha por

[88] Cabe destacar que Australia no está de acuerdo con la pretensión de Nueva Zelandia de que un Miembro tiene que determinar la medida de salvaguardia menos restrictiva del comercio, señalando que un Miembro "no podría hacerlo". *Véase* la respuesta de Australia a la pregunta 16 del Grupo Especial, página 17.

[89] Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951, párrafo 35.

la mayoría de los miembros de la USITC. Sin embargo, Nueva Zelandia nunca ha demostrado por qué dicha recomendación (suponiendo, sin estar de acuerdo con Nueva Zelandia, que sea menos restrictiva del comercio)[90] sería a la vez: 1) suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el

[90] Nueva Zelandia afirma que la medida estadounidense es más restrictiva del comercio que la medida propuesta por la mayoría relativa de la USITC a pesar de que la primera dura un año menos que la última. Nueva Zelandia afirma que la distinta duración no tiene importancia ya que los Estados Unidos, en virtud del derecho estadounidense y del Acuerdo sobre Salvaguardias, pueden prorrogar libremente por otro año la vigencia de la medida. Cabe señalar con carácter preliminar que el Presidente también está autorizado, en virtud del derecho estadounidense y del Acuerdo, a acortar el plazo de vigencia de la medida. Por consiguiente, es posible que la medida estadounidense resulte en definitiva incluso menos restrictiva de lo que es en la actualidad. Ambas posibilidades -ampliación y reducción de la vigencia de la medida- dependen de especulaciones sobre los acontecimientos futuros. Para que el examen de las medidas de salvaguardia sea significativo, tienen que juzgarse con arreglo a la medida que se imponga.

Además, Nueva Zelandia sugiere erróneamente que los Estados Unidos pueden, simplemente, "prorrogar" la vigencia de la medida estadounidense. En virtud del párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias un Miembro no podrá prorrogar la vigencia de una medida a menos que sus autoridades competentes determinen mediante una nueva investigación que la medida "sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave y que hay pruebas de que la rama de producción está en proceso de reajuste". De manera similar, antes de que el Presidente pueda prorrogar una medida de salvaguardia con arreglo a la legislación estadounidense, la USITC tiene que llevar a cabo una investigación para determinar si el alivio que supone la salvaguardia "sigue siendo necesario para prevenir o reparar el daño grave y hay pruebas de que la rama de producción está efectuando un ajuste positivo frente a la competencia que suponen las importaciones" (19 U.S.C., párrafo 2254(c)(1)), que se adjunta como Prueba documental 48 de los Estados Unidos. La USITC tiene que publicar una notificación de su investigación, celebrar una audiencia pública, dar a las partes interesadas la oportunidad de comparecer y ser oídas, y publicar un nuevo informe (19 U.S.C., párrafo 2254(c)(2)-(3)). A continuación el Presidente tiene que examinar el informe y, si llega a una conclusión afirmativa, decidir si prorroga la medida (19 U.S.C., párrafo 2253(e)(1)(B)), que se adjunta como Prueba documental 48 de los Estados Unidos. Habida cuenta de todos los requisitos jurídicos y procesales previos para prorrogar una medida de salvaguardia, la probabilidad de que así lo hagan los Estados Unidos en el presente asunto es, en el mejor de los casos, contingente.

La medida estadounidense tiene una vigencia de tres años y un día, mientras que la mayoría relativa de la USITC recomendó que la medida propuesta por ésta permaneciera en vigor durante cuatro años. En este sentido la medida estadounidense es indiscutiblemente menos restrictiva que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC.

En apoyo de su afirmación de que la medida estadounidense es más restrictiva del comercio que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC, Nueva Zelandia señala que la medida de los Estados Unidos establece tipos fuera de contingente más altos y contiene una arancel dentro de contingente superior al tipo consolidado normal. Ninguno de estos argumentos determina de forma concluyente que la medida estadounidense, de menos duración, sea más restrictiva del comercio que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC de una medida vigente de cuatro años.

En lo que respecta al arancel fuera de contingente, Nueva Zelandia se opone a la observación de los Estados Unidos de que no existe una diferencia efectiva entre el tipo del 20 por ciento *ad valorem* propuesto por la mayoría de la USITC y el tipo del 40 por ciento impuesto con arreglo a la medida estadounidense. Nueva Zelandia afirma que las importaciones fuera de contingente son más probables con un tipo del 20 por ciento que con uno del 40 por ciento. Este argumento no reconoce que ambos tipos arancelarios tenían por finalidad impedir las importaciones y que por consiguiente, por definición, se esperaba que tuvieran por resultado la ausencia de importaciones por encima del contingente.

Nueva Zelandia ataca la medida estadounidense en lo relativo a las cantidades dentro del contingente, basándose en que impondrá costos a las importaciones de cordero no contemplados en la recomendación de la mayoría de los miembros de la USITC. Nueva Zelandia basa este argumento en el supuesto no demostrado y económicamente dudoso de que serán los productores y exportadores de Nueva Zelandia, y no los importadores

reajuste de la rama de producción; y 2) menos restrictiva del comercio que cualquier otro posible recurso eficaz.

108. En lo que respecta al primer punto, Nueva Zelandia se limita a la osada afirmación de que "la recomendación de las autoridades competentes de un Miembro, familiarizadas con todos los hechos, debe considerarse una medida que logrará los objetivos de prevenir el daño y facilitar el reajuste".[91] El Grupo Especial cuestionó acertadamente este supuesto en la pregunta 17 a los Estados Unidos. En su respuesta, los Estados Unidos explicaron que había amplios motivos para llegar a la conclusión (a la que llegaron los tres otros comisionados de la USITC) de que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC serviría de poco para prevenir del daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero o facilitar su reajuste con respecto a la competencia de las importaciones.[92] Por consiguiente, no existe ninguna base para suponer que la medida para paliar los efectos de las importaciones propuesta por la mayoría relativa de la USITC sea adecuada.[93]

109. Además, en las informaciones reunidas por la USITC nada da a entender que la mayoría relativa de la USITC considerara, y mucho menos rechazara, cualquier otra medida alternativa que pudiera haber prevenido el daño grave a la rama de producción nacional de cordero y contribuido a los esfuerzos de reajuste de dicha rama de producción. Por consiguiente, no existe ninguna seguridad de que si se hubiera impuesto el recurso para paliar los efectos de las importaciones recomendado por la mayoría relativa de la USITC los Estados Unidos se hubieran ajustado al criterio de Nueva Zelandia para la aplicación del párrafo 1 del artículo 5.

110. A juicio de los Estados Unidos, el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a comparar las medidas de salvaguardia que aplica un Miembro con la amplia variedad de otras medidas posibles que el Miembro podía haber escogido. Por el contrario, requiere examinar si la medida que ha decido aplicar el Miembro es adecuada con arreglo al daño específico y a las constataciones sobre la relación de causalidad efectuadas por las autoridades competentes -en relación con los efectos de la medida

---

y consumidores estadounidenses, los que soportarán todos o la mayor parte de estos costos aduaneros. Además, contrariamente al posterior supuesto evidente de Nueva Zelandia, los pagos de derechos de aduana no pueden traducirse directamente en "restricciones comerciales". Los Estados Unidos estiman que el efecto real de restricción del comercio de los aranceles que imponga a las importaciones de cordero dentro del contingente será muy pequeño. *Véase* la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 217 a 219. Nada en el análisis de Nueva Zelandia da a entender que esta pequeña limitación de las importaciones a lo largo de tres años tenga que causar efectos más restrictivos que los de la medida recomendada por la mayoría relativa de los miembros de la USITC, cuya vigencia sería de cuatro años.

[91] Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 16 del Grupo Especial, página 15.

[92] *Véase* las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 111 a 117.

[93] De hecho, la propia legislación neozelandesa en materia de medidas de salvaguardia no permite suponer que la medida recomendada por sus autoridades competentes sea adoptada, o ni siquiera se le conceda algún peso concreto, en la acción que aplique el Ministro de Desarrollo Económico de Nueva Zelandia. *Véase, por ejemplo,* Ministerio de Comercio, Wellington, *Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper*, página 19 (1998) ("Previa recepción de una recomendación de una autoridad, corresponderá al Ministro de Comercio determinar qué medida procede adoptar, es decir, las recomendaciones formuladas por una autoridad no son vinculantes"), que se adjunta como Prueba documental 49 de los Estados Unidos; *respuestas a las preguntas formuladas por el Canadá, la Comunidad Europea, Corea, y los Estados Unidos a Nueva Zelandia sobre la notificación de leyes y reglamentos presentada por Nueva Zelandia de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo*, G/SG/W/175, página 2 (distribuido el 5 de junio de 1996) ("La decisión del Ministro de Comercio de adoptar una medida de salvaguardia temporal, así como la naturaleza y duración de la medida tiene carácter discrecional"). (En febrero de 2000, el Ministerio de Comercio recibió el nuevo nombre de Ministerio de Desarrollo Económico.)

tanto en lo que respecta al daño grave como a los esfuerzos de reajuste de la rama de producción. Como han demostrado los Estados Unidos, la medida de salvaguardia estadounidense supera plenamente este criterio.

2. Un nuevo argumento de Australia no demuestra que la medida estadounidense se aplique más allá de "la medida necesaria"

111. Aunque Australia procedió correctamente al rechazar la opinión de que los Miembros deben determinar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio", en los restantes aspectos sus reclamaciones con respecto al grado de aplicación de la medida de salvaguardia estadounidense corresponden en gran parte a las de Nueva Zelandia. No obstante, Australia, en respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial, alega que la medida estadounidense era más restrictiva de lo necesario porque limitaba las importaciones del primer año a los niveles de 1998 o inferiores.

112. A juicio de Australia, dado que la rama de producción nacional todavía no había sufrido daño grave con los niveles de importación de 1998, no había ningún motivo para que los Estados Unidos limitaran las importaciones a ese nivel. Por el mismo motivo, Australia afirma que no podría justificarse la imposición de un tipo dentro de contingente capaz de reducir las importaciones por debajo de los niveles de 1998.

113. Desde el principio merece señalarse que incluso la mayoría relativa de la USITC trató de limitar las importaciones del primer año a los niveles de 1998. Por ello, la crítica de Australia del límite de importaciones establecido por la medida estadounidense también condena la recomendación de la mayoría relativa de la USITC, que Australia acepta en todo lo demás. Esta crítica refuerza la opinión de los Estados Unidos de que el cumplimiento de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 no puede medirse haciendo referencia a la recomendación de la autoridad competente o a cualquier otra posible medida de salvaguardia.

114. Más concretamente, como explicaron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita, tres de los seis miembros de la USITC llegaron a la conclusión de que la rama de producción estadounidense de carne de cordero sufriría un daño grave incluso aunque las importaciones permanecieran en los niveles de 1998. Los miembros de la Comisión, Sres. Miller y Hillman declararon lo siguiente:

> Opinamos que la rama de producción experimentará un daño grave como consecuencia de las importaciones si los niveles de importación y los precios se mantienen en los existentes actualmente, incluso aunque no se registre ninguna nueva disminución del precio.[94]

El miembro de la Comisión, Sr. Koplan constató análogamente que con los niveles de importación existentes una corrección "no impediría que se concretara la amenaza de daño grave, y mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de un reajuste positivo para prepararse a afrontar la competencia de las importaciones".[95]

115. La mayoría relativa de la USITC no se ocupó de esos argumentos ni demostró de qué manera, si continuaba enfrentándose a importaciones a bajo precio y niveles sin precedentes, la rama de producción estaría en condiciones de recuperar su competitividad. En tales circunstancias, los

[94] Informe de la USITC, I-40.

[95] Informe de la USITC, I-49.

Estados Unidos tenían motivos suficientes para escoger una forma alternativa de paliar los efectos de las importaciones que por lo menos permitiera albergar alguna esperanza de eficacia.

VII. LOS ESTADOS UNIDOS EXCLUYERON CON RAZÓN DE LA APLICACIÓN DE SU MEDIDA DE SALVAGUARDIA LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DEL CANADÁ Y MÉXICO

116. Nueva Zelandia y Australia no cuestionan que los participantes en acuerdos de libre comercio puedan excluir de la aplicación de sus medidas de salvaguardia las importaciones procedentes de sus asociados en dichos acuerdos, a reserva del cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del *GATT de 1994*.[96] En cambio, los reclamantes dan a entender que los Estados Unidos aplicaron el procedimiento erróneo al excluir las importaciones procedentes de México y del Canadá de su contingente arancelario de carne de cordero.

117. Nueva Zelandia y Australia pretenden que el único procedimiento con arreglo al cual las importaciones procedentes de un asociado en una zona de libre comercio pueden excluirse de la aplicación de una medida de salvaguardia consiste en excluirlas de la investigación de la autoridad competente sobre el daño y la relación de causalidad. Sin embargo, los reclamantes no señalan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que requiera la exclusión de ninguna importación -independientemente de su origen- de la investigación de la autoridad competente.

118. En realidad, lo cierto es lo contrario. Con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 las autoridades competentes evaluarán "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción, "en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate" y "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento". Dicho sencillamente, las importaciones procedentes de asociados en una zona de libre comercio pueden tener efectos directos sobre el ritmo, la cuantía y la parte de mercado de las importaciones en aumento, y de este modo consecuencias importantes sobre la situación de la rama de producción. Por esta razón el párrafo 2 a) del artículo 4 establece que tienen que incluirse, no excluirse, de la investigación de las autoridades competentes en lo que se refiere al daño y la causalidad.

---

[96] Habida cuenta de que Australia y Nueva Zelandia están de acuerdo con los Estados Unidos en que los miembros de acuerdos de libre comercio tienen derecho a excluir sus importaciones recíprocas de las medidas de salvaguardia, los Estados Unidos no desarrollarán en el presente texto su opinión de por qué esa exclusión está permitida. Al parecer, Australia y Nueva Zelandia ya no cuestionan la exclusión de productos procedentes de Israel. Para evitar toda insinuación de que no han invocado la nota a pie de página 1 del artículo XXIV del *GATT de 1994* y su condición de participante en un acuerdo de libre comercio con el Canadá y México a los efectos de efectuar exclusiones en el presente asunto, los Estados Unidos adjuntan y adoptan como parte de su argumentación en el presente procedimiento su examen de esa cuestión en el contexto del procedimiento en curso del Grupo Especial sobre *Gluten de trigo*. *Véase Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166, respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y las Comunidades Europeas, pregunta 30 (17 de enero de 2000), que se adjunta como Prueba documental 50 de los Estados Unidos. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye una zona de libre comercio a efectos del artículo XXIV del GATT, notificada como tal a las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 el 1º de febrero de 1993 y remitida al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC. Como los Estados Unidos han demostrado en el presente procedimiento, exigir la inclusión de los productos procedentes del Canadá y de México impediría formar la zona de libre comercio. Se proporcionó al Comité la documentación siguiente:

L/7176	Notificación del Acuerdo (comercio de mercancías)
L/7176/Add.1	Texto del Acuerdo
S/C/N/4	Notificación del Acuerdo (comercio de servicios)
WT/REG4/	Preguntas y respuestas y documentos conexos.

119. Australia y Nueva Zelandia no citan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que establezca una excepción del requisito impuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4. Además, toda excepción de esta clase tendría que tener en cuenta el párrafo 1 del artículo 9 en virtud del cual los Miembros deben excluir las importaciones procedentes de países en desarrollo mientras constituyan una participación poco importante en el mercado interno, tanto por separado como colectivamente. Es de suponer que todos los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias encaminados a excluir de la investigación de las autoridades competentes las importaciones procedentes de las zonas de libre comercio cuando quedan excluidas de la medida de salvaguardia final se aplicarían con igual validez a las importaciones procedentes de esos países en desarrollo. De todos modos, las autoridades competentes no tienen ninguna manera de saber durante su investigación qué países en desarrollo, considerados por separado o colectivamente, seguirán teniendo (o pasarán a tener) derecho a ser excluidos de la medida de salvaguardia durante todo su plazo de vigencia.

120. En resumen, nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias da a entender que sus redactores tuvieron la intención de imponer a las autoridades competentes la exclusión de la investigación de aquellas importaciones finalmente excluidas de una medida de salvaguardia adoptada por un Miembro. El lenguaje directo del Acuerdo da a entender claramente que las autoridades competentes tienen que examinar los orígenes de todas las importaciones con el fin de evaluar de manera objetiva la situación de la rama de producción y los motivos de esa situación. De hecho, la exclusión de los productos de determinados orígenes podría falsear la importancia relativa de otros factores, en particular las importaciones procedentes de terceros países, con respecto a los efectos en la situación de la rama de producción.

121. En cambio, el procedimiento empleado por los Estados Unidos con respecto a las importaciones procedentes de sus asociados en el TLCAN garantiza que ni las importaciones procedentes de terceros países ni otros factores no relacionados con la importación se consideren responsables de daños atribuibles a las importaciones procedentes del Canadá y México. Empleado el presente caso como ejemplo, la USITC determinó que el aumento de las importaciones de todas las procedencias amenazaba causar un daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero. Tras llegar a una determinación afirmativa, la USITC examinó si las importaciones procedentes del Canadá o de México: 1) representaban una parte sustancial de las importaciones totales; y 2) contribuían de manera importante a causar el daño grave o la amenaza de daño. Habida cuenta de que las importaciones procedentes del Canadá durante todo el período investigado fueron insignificantes (con un máximo del 0,3 por ciento de las importaciones totales en 1997) y que después de 1995 no se registraron importaciones procedentes de México, la USITC efectuó determinaciones negativas respecto de ambas cuestiones.[97]

122. Por consiguiente, Australia o Nueva Zelandia no pueden alegar seriamente en el presente asunto que sus exportaciones estuvieran sometidas a una media de salvaguardia como consecuencia de un daño atribuible a las efectuadas por México o el Canadá.[98] Además, la legislación de los

[97] Informe de la USITC, I-27.

[98] Merece señalarse que la legislación estadounidense protege frente a la posibilidad de que se produzca en las importaciones excluidas procedentes de asociados en un acuerdo de libre comercio un incremento súbito para que absorban la demanda que anteriormente absorbían las importaciones procedentes de terceros países. Si el Presidente determinase que un "incremento súbito" de las importaciones de carne de cordero canadiense socavaba la eficacia de la medida de salvaguardia aplicable a este tipo de carne, podría incluir dichas importaciones en el contingente arancelario (19 U.S.C., párrafo 3372(c)), que se adjunta como Prueba documental 51 de los Estados Unidos. Las importaciones procedentes del Canadá fueron insignificantes durante todo el período objeto de la investigación y la legislación estadounidense define la expresión "incremento súbito" como "incremento significativo de las importaciones respecto de la tendencia registrada durante un período de base representativo reciente" (19 U.S.C., párrafo 3372(c)(3)). Por consiguiente, todo aumento

Estados Unidos impide que este resultado se dé también en otros casos ya que prevé que las importaciones procedentes de un país perteneciente al TLCAN se incluyan en la medida de salvaguardia cuando constituyan un factor sustancial e importante del daño o la amenaza de daño que sufre la rama de producción. La legislación establece también que las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN puedan considerarse colectivamente cuando proceda.[99] Esto evita la posibilidad de que dichas importaciones puedan excluirse de una medida de salvaguardia en el caso inhabitual de que, consideradas por separado, su cantidad y repercusiones sean insignificantes, pero que, en conjunto, tengan un efecto apreciable.

123. En resumen, nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias obligaba a los Estados Unidos a excluir las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN de la investigación de sus autoridades competentes. De hecho, al incluir esas importaciones en sus investigaciones la USITC cumplía el requisito establecido en el párrafo 2 a) del artículo 4 de evaluar todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción. El examen de la USITC del nivel y los efectos de las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN cuando concluyó su primera investigación y su determinación de que no eran importantes en ninguno de estos aspectos disipa toda preocupación en el sentido de que las importaciones de cordero australiano y neozelandés quedasen restringidas -o pudieran haberse restringido- por los efectos perjudiciales de las importaciones procedentes de países del TLCAN. De este modo el procedimiento de los Estados Unidos satisfizo plenamente el principio de "paralelismo" que Australia y Nueva Zelandia buscan en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

124. Por último, cabe observar que los Miembros que participan en zonas de libre comercio están sometidos a las disposiciones pertinentes del artículo XXIV del *GATT de 1994*. En el párrafo 5 b) de dicho artículo se estipula que el establecimiento de una zona de libre comercio no tiene que tener por resultado la imposición de "[derechos y] demás reglamentaciones comerciales" aplicables al comercio de los Miembros que no formen parte de la zona de libre comercio más rigurosos que si no existiera el acuerdo de libre comercio. En virtud de la nota a pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las disposiciones pertinentes del artículo XXIV, y no las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, rigen las cuestiones relacionadas con la aplicación de medidas de salvaguardia por los participantes en zonas de libre comercio.

125. A juicio de los Estados Unidos, lo dispuesto en el párrafo 5 b) del artículo XXIV prohíbe que un Miembro aplique una medida de salvaguardia exclusivamente a terceros países en los casos en que el daño grave o la amenaza de daño grave que sufre la rama de producción nacional sea atribuible al aumento de las importaciones procedentes de sus asociados en una zona de libre comercio. El párrafo 5 b) del artículo XXIV no prescribe ningún procedimiento en particular para garantizar este resultado. La legislación estadounidense aplicable a las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN con fines de salvaguardias garantiza plenamente que las importaciones procedentes de terceros países no se verán penalizadas por el daño grave o la amenaza de daño grave atribuible a las importaciones procedentes de países del TLCAN. La legislación estadounidense logre este objetivo estableciendo que la USITC debe determinar si las importaciones procedentes de países del TLCAN desempeñan un papel importante en cualquier constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave efectuada por la Comisión, y limitando la exclusión de las medidas de salvaguardia aplicadas a las importaciones procedentes de países del TLCAN a los casos en que esas importaciones no representan una contribución importante.

---

apreciable de las importaciones de carne de cordero canadiense podría someter esas importaciones a su inclusión en la medida de salvaguardia de los Estados Unidos.

[99] 19 U.S.C., párrafo 3371(a)(2).

VIII. CONCLUSIÓN

126. Por las razones que preceden, los Estados Unidos afirman respetuosamente que su medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de carne de cordero cumple las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo XIX del *GATT de 1994* y del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las alegaciones en contrario de Australia y Nueva Zelandia carecen de fundamento, por lo que el Grupo Especial debería rechazarlas.

LISTA DE LAS PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia y de Australia

Prueba documental de los Estados Unidos	Descripción
43	Informe de la Comisión de Derecho Internacional, página 243
44	Leddy, *The Escape Clause* (cláusula liberatoria), página 136
45	Transcripción de la USITC, páginas 130 y 131, 217 y 258 y 259
46	Comisión de la Productividad, *Pig Meat*, páginas xxi y xxiii, sección 4.6
47	Ley del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional, secciones 19.01(1) y 20
48	19 U.S.C., párrafo 2252(b)(1)(B), 2253(e)(1)(B) y 2254(c)(1) a (3)
49	Ministerio de Comercio, Wellington, *Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper*, página 19 (1998)
50	*Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166, respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y las Comunidades Europeas, pregunta 30 (17 de enero de 2000)

ANEXO 3-9

DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN
LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

(26 de julio de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo dar las gracias al Grupo Especial por ofrecernos esta segunda oportunidad de comparecer ante ustedes para formular nuevas observaciones sobre las cuestiones planteadas en esta diferencia. En nuestras comunicaciones escritas y en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos han explicado muy detalladamente por qué Nueva Zelandia y Australia no han cumplido su carga de probar que la investigación realizada por la USITC y la aplicación de la medida de salvaguardia estadounidense no cumplen las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Por esta razón, nos ocuparemos hoy principalmente de algunas cuestiones fundamentales y no vamos a reiterar todo lo dicho anteriormente. Nos complacerá recibir cualquier pregunta que deseen ustedes formular una vez concluida nuestra declaración.

2. Para facilitar la tarea del Grupo Especial, nuestra declaración de hoy -al igual que nuestra segunda declaración escrita- se ajustará a la estructura utilizada por el Grupo Especial al formular sus preguntas escritas a los Estados Unidos. Así, el Sr. Gearhart, de la USITC, examinará en primer lugar las cuestiones relativas a la investigación de la USITC, con inclusión de la evolución imprevista de las circunstancias, la definición de la rama de producción nacional realizada por la USITC, su determinación de la existencia de daño grave y su determinación de la relación de causalidad. Posteriormente, examinaré las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia sobre la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos. Para simplificar, me referiré conjuntamente a Australia y Nueva Zelandia como los "reclamantes".

3. Pediré ahora al Sr. Gearhart que se refiera a la determinación de la USITC.

1. Evolución imprevista de las circunstancias

4. El Órgano de Apelación ha declarado que la evolución imprevista de las circunstancias no es una condición independiente para la aplicación de una medida de salvaguardia, sino "circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho". La declaración del Órgano de Apelación sugiere que, para demostrar esas circunstancias, las autoridades competentes no están obligadas a llevar a cabo una investigación separada ni a formular una constatación separada con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". En otras palabras, el texto del artículo XIX relativo a la evolución imprevista de las circunstancias se refiere a circunstancias que normalmente se demostrarán mediante la investigación y la determinación de la autoridad competente sobre la existencia de daño y relación de causalidad.

5. Señor Presidente: la determinación de la USITC demuestra la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Nueva Zelandia sigue interpretando erróneamente el argumento de los Estados Unidos respecto de lo que fue imprevisto.[1] Lo que no fue previsto por los Estados Unidos no fue simplemente el incremento súbito de las importaciones, sino también la importante modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de los productos congelados a los frescos y refrigerados, así como el aumento del tamaño de los cortes. Estas modificaciones hicieron posible el aumento de las importaciones y dieron lugar a la importación de

[1] *Véase* la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.11.

productos de carne de cordero más similares a los producidos tradicionalmente por los productores estadounidenses de carne de cordero y, por tanto, más competidores respecto de ellos. Ni Nueva Zelandia ni Australia cuestionan que tal modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de los productos congelados a los frescos y refrigerados, se haya producido, ni tampoco cuestionan seriamente el hecho de que los cortes de carne de cordero importada aumentaron de tamaño.

6. Contrariamente a lo afirmado por Nueva Zelandia[2], las sólidas pruebas que la USITC tuvo ante sí demostraron que la modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasaron de los productos congelados a los frescos y refrigerados, hizo que los productos importados fueran directamente competidores del producto nacional, y la USITC también dispuso de sólidas pruebas que acreditaban que el producto importado se hizo más semejante, en cuanto a su tamaño, al producto nacional. Mientras que 9 de 16 compradores que respondieron al cuestionario de la USITC informaron que la carne de cordero congelada y fresca se utiliza de la misma manera, 7 de 9 dijeron que la calidad disminuye cuando el producto se congela y que la carne fresca tiene un precio más elevado, mientras que la congelada se vende como un producto de "clase B". Otros compradores afirmaron que los clientes prefieren el producto fresco, y que los supermercados compran por lo general el producto fresco.[3]

7. De modo análogo, 10 de los 16 compradores que respondieron al cuestionario expresaron que las diversas calidades, cortes y tamaños podían obtenerse de más de un proveedor. Los miembros de la USITC examinaron también la cuestión durante su audiencia pública, y recibieron el testimonio oral de un directivo de una planta de despiece nacional, que apoyó la constatación de que el tamaño de los cortes de carne de cordero importada estaba aumentando, y que los cortes importados resultaban cada vez más directamente competidores de los nacionales. Los miembros de la Comisión examinaron muestras de solomillos de cordero australianos y nacionales que se presentaron en la audiencia.[4]

8. La afirmación de Nueva Zelandia, de que los datos de la USITC sobre los precios debilitaban la constatación de la USITC de que los productos importados se habían convertido en productos más similares a los nacionales demuestra que Nueva Zelandia no ha comprendido la cuestión de los datos relativos a los precios.[5] El hecho de que tres de los ocho productos sobre los que la USITC obtuvo datos sobre precios fueran identificados como productos importados o como productos nacionales nada tiene que ver con la similitud o no similitud de los productos. La USITC reunió información sobre determinados cortes para formular comparaciones directas de los precios. Estos datos nada tienen que ver con la cuestión de dilucidar si los cortes importados estaban en general aumentando de tamaño.

9. La respuesta de Nueva Zelandia de que determinados productos de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia, tales como los costillares, han sido "comúnmente" más pequeños que los costillares nacionales no significa que todos los costillares neozelandeses *ni todos los costillares importados* eran más pequeños, ni que el tamaño medio de los costillares exportados a los Estados Unidos y procedentes de Nueva Zelandia y otros orígenes, no estaba aumentando, ni que el tamaño de los costillares de Nueva Zelandia era representativo de todos los costillares importados por los

[2] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 2.19 y 2.20.

[3] Informe de la USITC, II-72.

[4] Transcripción de la audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, páginas 20 y 73 (Sr. Casper).

[5] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.18.

Estados Unidos. En realidad, los compradores expresaron a la USITC que los cortes australianos solían tener un tamaño más grande que los de Nueva Zelandia.[6] E incluso Nueva Zelandia reconoce que las pruebas que tuvo ante sí la USITC demostraron que el tamaño de las canales de cordero de Australia aumentó entre 1993 y 1997.[7] En síntesis, lo que importa no es si los cortes de Nueva Zelandia y de Australia eran más pequeños que los estadounidenses, sino si las pruebas que tuvo ante sí la USITC respaldaban su constatación de que los cortes importados estaban adquiriendo un tamaño más grande y, por tanto, más directamente competidores de los cortes nacionales. Los registros de la USITC contienen precisamente esa prueba.

10. Nueva Zelandia formula la infundada alegación de que una gran parte del aumento de las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada fue el resultado de una "nueva demanda" de carne de cordero neozelandesa en el mercado estadounidense, como consecuencia de la decisión de una importante cadena de restaurantes de los Estados Unidos y de "clubes de almacenamiento" de supermercados, de comprar carne de cordero neozelandesa. Nueva Zelandia no indica ninguna prueba de que tales compras se debieran únicamente a alguna calidad específica del producto neozelandés. Aunque la USITC constató que las importaciones habían encontrado nuevos clientes para la carne de cordero, nada en sus registros muestra que la rama de producción estadounidense no podía competir con respecto a esos clientes compradores de carne de cordero. Además, la USITC también constató que clientes nacionales que antes compraban carne de cordero nacional estaban aumentando sus compras de carne de cordero importada.

11. La alegación de Nueva Zelandia contradice las pruebas que tuvo ante sí la USITC con respecto a la importancia de los precios, y no explica el incremento súbito y global de las importaciones procedentes de Australia y también de Nueva Zelandia. La USITC recibió el testimonio oral de un directivo de una planta de despiece nacional, que explicó de qué modo su empresa había perdido la cuenta de una importante cadena de supermercados en enero de 1998 porque su empresa no podía igualar los precios sustancialmente inferiores que ofrecían los importadores. Expresó que la cadena de tiendas de alimentos pudo comprar solomillos importados a un precio que oscilaba entre 1,80 y 2,00 dólares por libra, lo que representaba la mitad de su precio de 4,04 a 4,41 dólares por libra. Dijo que, aunque su empresa había conservado como clientes a algunas de las secciones más pequeñas de la cadena de supermercados, en volúmenes reducidos, las principales cuentas se desviaron completamente hacia las importaciones debido a la diferencia de precios.[8] Además, todo el concepto de "nueva demanda" planteado por Nueva Zelandia es completamente inexacto, ya que los restaurantes y las cadenas de supermercados siempre se han contado entre los principales compradores de carne de cordero. Aunque Nueva Zelandia y Australia puedan desear que la USITC haya constatado otra cosa, el examen objetivo realizado por la USITC se apoya en las pruebas reunidas durante su investigación.

12. Por último, el argumento de Nueva Zelandia de que el incremento súbito de las importaciones neozelandesas abasteció una "nueva demanda" es incompatible con los argumentos formulados por la economista Susan Manning, en nombre de Meat and Livestock Australia, Ltd. ("MLA"), en la audiencia celebrada por la USITC sobre la existencia de daño, en el sentido de que el incremento súbito de las importaciones cubrió la reducción de la oferta interna originada por la salida del mercado

[6] Informe de la USITC, II-72.

[7] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.19.

[8] Transcripción de la audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, párrafos 21 y 22.

de los criadores de corderos nacionales debido a la terminación del programa de sostenimiento previsto en la Ley de la Lana estadounidense.[9]

13. Señor Presidente: el informe de la USITC cumple plenamente los requisitos del artículo XIX con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos explicaron en sus comunicaciones anteriores que la práctica anterior del GATT respalda la opinión estadounidense de que no hay ningún requisito de formular una constatación separada sobre esta cuestión. Después de presentar su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos examinaron las notificaciones formuladas de conformidad con el artículo XIX por las partes del GATT, en el marco del GATT de 1947. En 145 notificaciones, no hubo descripción alguna de la "evolución imprevista de las circunstancias". La falta de tal descripción refleja el hecho de que el artículo XIX no exige una constatación separada.

14. Las condiciones establecidas en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX para la aplicación de medidas de salvaguardia están desarrolladas y ampliadas con considerable detalle en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, los términos relativos a la evolución imprevista de las circunstancias *no* sólo no son desarrollados, sino que ni siquiera se mencionan en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La decisión de los redactores de no hacer referencia a la evolución imprevista de las circunstancias indica que no tenían el propósito de apartarse de la práctica del GATT en esta materia.

15. En el caso *Sombreros de fieltro*, la Comisión Arancelaria -entidad precursora de la USITC- formuló una serie de constataciones fácticas que la llevaron a concluir que el aumento de las importaciones causaba un daño grave a la rama de producción nacional. La Comisión constató que una modificación del estilo de los sombreros, producida después del otorgamiento de la concesión arancelaria, había favorecido considerablemente un tipo de sombrero en el que las importaciones tenían una ventaja comparativa. Sin embargo, la Comisión Arancelaria no formuló una constatación separada de que esta modificación (o ninguna otra modificación) era una "evolución imprevista de las circunstancias". Aunque Checoslovaquia alegó que los Estados Unidos debían haber previsto el cambio de estilo porque se sabe que los estilos de los sombreros se modifican, no impugnó el hecho de que la Comisión Arancelaria no hubiera determinado qué hechos constituían la "evolución imprevista de las circunstancias". Esto sugiere que no había ninguna expectativa de que la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias se debía demostrar como constatación separada.

16. Además, como los Estados Unidos demostraron en sus comunicaciones anteriores, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que los Estados Unidos no podían haber previsto las modificaciones de las condiciones del mercado que influían en la venta de sombreros de fieltro, de una escala y duración tales que darían lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño. El Grupo de Trabajo constató que estas modificaciones del mercado constituían una "evolución imprevista de las circunstancias", pese a que los negociadores estadounidenses conocían concretamente la propensión al cambio de las modas en materia de sombreros. El informe del Grupo de Trabajo sugiere que, incluso si un Miembro conoce directamente el funcionamiento de un mercado determinado, no puede suponerse que preverá una modificación de las condiciones del mercado de un tipo tal que dé lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño.

17. En resumen, el artículo XIX no exige que la autoridad competente constate e informe de manera independiente sobre la evolución de las circunstancias que dio lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño, o a una amenaza de daño grave, y explique por qué esta evolución era "imprevista". Por lo tanto, la determinación de la USITC es plenamente compatible con los requisitos del artículo XIX.

[9] Transcripción de audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, párrafos 177 a 179.

2. Definición de la rama de producción nacional

18. En sus segundas comunicaciones, Nueva Zelandia y Australia siguen describiendo erróneamente la definición que formula la USITC de la rama de producción nacional. La constatación de la USITC en el caso de la carne de cordero no significa, como alega Nueva Zelandia, que la rama de producción nacional incluirá a los productores de insumos en todos los casos.[10] En realidad, tanto los estrictos requisitos del criterio utilizado por la USITC como la práctica de la Comisión demuestran que esto no es así. La USITC debe constatar que se cumplen ambos elementos del criterio, o sea que debe haber una línea de producción continua, desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado, y debe existir una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los productores del producto sin elaborar y los elaboradores. En 70 investigaciones realizadas en el marco de la Ley de Comercio Exterior de 1974 de los Estados Unidos, la USITC constató que este criterio se cumplía únicamente en *tres casos*; los otros dos ocurrieron en 1976 y 1984. La USITC no constató el cumplimiento del criterio cuando una parte considerable del producto sin elaborar se vendía en otros mercados. Contrariamente a lo alegado por Nueva Zelandia[11], en el caso de la carne de cordero la USITC examinó otros posibles usos de los corderos y concluyó que en los Estados Unidos la mayor parte de las ovejas y los corderos son animales de carne que se utilizan principalmente para la producción de carne de cordero.[12] Si la USITC hubiera constatado otra cosa, el resultado habría sido diferente.

19. Nueva Zelandia sigue sugiriendo que el Grupo Especial, en el informe del asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura*, no adoptado[13], indicó que los productores del producto sin elaborar pueden considerarse como parte de la rama de producción que fabricaba el producto elaborado sólo cuando la propiedad común entre los productores del producto sin elaborar y de los productos elaborados hacen imposible el análisis separado de cada proceso. El Grupo Especial no dijo esto, y ello es contrario a lo que Australia ha alegado y a la práctica australiana en su decisión más reciente en materia de salvaguardias.

3. Amenaza de daño grave

20. Con respecto a la cuestión de la amenaza de daño grave, en las segundas comunicaciones de los reclamantes se repiten en gran medida los argumentos formulados con anterioridad. En particular, Nueva Zelandia sigue rechazando la constatación realizada por el Grupo Especial en el caso *Argentina - Calzado*, de que el aumento de las importaciones debe ser "súbito" y "reciente", pero Nueva Zelandia recurre ahora a nuevas distorsiones. Al solicitar que el Grupo Especial concluya que la USITC debió basar su constatación en los efectos de las importaciones durante un período mucho más prolongado que el transcurrido entre 1997 y septiembre de 1998, Nueva Zelandia alega ahora que la constatación de la amenaza debe reflejar [la situación del] "conjunto de la rama de producción durante un período representativo".[14] Nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias exige tal cosa, ni Nueva Zelandia intenta siquiera dar el fundamento de esta alegación. Tampoco nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en la decisión adoptada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* exige ni sugiere remotamente, como alega Nueva Zelandia, que la autoridad deba

[10] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.8.

[11] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.7.

[12] Informe de la USITC, I-13, donde se citan otras pruebas corroborantes en el informe, II-4.

[13] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.5.

[14] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.6.

examinar un período más prolongado para decidir si existe una *amenaza* de daño grave, en comparación con una decisión sobre la existencia de un daño grave *actual*.[15]

21. Nueva Zelandia añade una distorsión especial en su razonamiento sobre las industrias agropecuarias. En efecto, alega que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades deben considerar a estas industrias de modo diferente que a otras, basándose en que un período reciente, tal como el período de 21 meses en que se basó la constatación de la USITC, "puede no ser más que la medida de una fluctuación".[16] Un período de 21 meses reflejaría bastante más que una "fluctuación". Además, la USITC no encontró prueba alguna de un "ciclo del cordero" que pudiera afectar a la extensión del período pertinente examinado, y ninguna de las partes alegó ante la USITC que tal ciclo existiera. Reiteramos que nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere ni siquiera remotamente un criterio especial aplicable a las industrias agropecuarias, y Nueva Zelandia no brinda ningún fundamento de esta alegación.

22. Además, la alegación de Nueva Zelandia en este caso, como otras alegaciones similares formuladas por Australia, es incompatible con el planteamiento adoptado por Australia en su reciente medida de salvaguardia aplicable a la rama de producción de cerdos y carne de porcino. Como indicaron los Estados Unidos en su Segunda comunicación, en este caso las autoridades australianas basaron su determinación, formulada en noviembre de 1998, en una reducción de los precios registrada desde octubre de 1997 y en un deterioro de la situación de la rama de producción nacional ocurrido durante el primer semestre de 1998.[17] Por lo tanto, la decisión de las autoridades australianas se basó en acontecimientos ocurridos durante un período que representó aproximadamente la mitad de la duración del período en que la USITC basó su decisión. El Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica ningún período particular. Lo que hizo la USITC al formular su determinación de la existencia de una amenaza de daño fue basarse en las tendencias recientes, que es precisamente lo que se debe hacer, de conformidad con la decisión adoptada en el asunto *Argentina - Calzado*.

23. La insistencia de los reclamantes en que la USITC debió haberse basado en tendencias a largo plazo resulta paradójica, dado que al mismo tiempo alegan que la USITC no constató suficientemente que el daño grave fuera "inminente". Como los Estados Unidos han observado en sus anteriores comunicaciones, el término "inminencia" no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Acuerdo no exige que la autoridad nacional prevea una fecha en la que el daño grave se producirá, ni exige que la autoridad nacional realice ningún análisis específico para determinar la existencia de una amenaza. Como se desprende claramente del informe de la USITC, ésta basó su constatación de existencia de una amenaza de daño grave en el incremento súbito de las importaciones ocurrido en 1997 y el período considerado de 1998; la disminución de los indicadores industriales, que coincidió con este incremento de las importaciones; las proyecciones de los exportadores de Australia y Nueva Zelandia de que este incremento súbito de las importaciones a los Estados Unidos proseguiría durante 1999 a un ritmo aún más rápido, y la conclusión de que tal aumento del volumen de las importaciones tendría nuevos efectos negativos en los precios, el volumen de los envíos y la situación financiera de la rama de producción nacional en el futuro inminente.[18]

24. La mayor parte de los demás argumentos de las partes son meros intentos de que el Grupo Especial vuelva a valorar las pruebas. La deducción que saca Nueva Zelandia, basándose en un

[15] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.7.

[16] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.5.

[17] Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 32, nota 40.

[18] Informe de la USITC, I-23 y 24.

examen de los datos de la USITC indizados, de que las actividades de los mataderos/plantas de despiece eran satisfactorias en el período considerado de 1998 es incorrecta y poco pertinente.[19] Las actividades de los mataderos/plantas de despiece abarcan sólo un subconjunto de las actividades de elaboración, de modo que no reflejan la totalidad de las actividades de elaboración. Además, en lo que respecta a los mataderos/plantas de despiece, los datos indizados muestran que en el período considerado de 1998 se realizaron actividades muy poco satisfactorias en comparación con el período anterior a 1997.

25. Nueva Zelandia alega que la USITC sólo examinó las diferencias de precios entre la carne de cordero importada y la nacional.[20] Nueva Zelandia hace caso omiso del hecho de que la USITC también examinó la disminución de los precios de la carne de cordero registrada durante el incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que los precios de la carne de cordero estadounidense, australiana y neozelandesa fueron en la mayoría de los casos inferiores para los productos examinados en el segundo semestre de 1997 y los tres primeros trimestres de 1998, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones y la contracción de los indicadores de la rama de producción nacional, que en los trimestres comparables de 1996 y la primera mitad de 1997.[21]

26. Nueva Zelandia no menciona ninguna prueba que respalde su alegación de que la reducción de los precios de la carne de cordero estadounidense pudo haberse debido a una reducción de los precios de la carne de porcino.[22] Aunque Nueva Zelandia no precisa el año en que se produjo la reducción de los precios de la carne de porcino ni la cuantía de esta reducción, la alegación de Nueva Zelandia deja de lado completamente los efectos del aumento de las importaciones de carne de cordero producido en 1997 y el período considerado de 1998. Además, Nueva Zelandia no hace ningún intento de explicar por qué los exportadores australianos y neozelandeses de carne de cordero habrían acelerado sus envíos a los Estados Unidos en un momento en que los precios internos de la carne de cordero estaban disminuyendo. Nueva Zelandia no fundamenta su alegación.

27. La alegación de Nueva Zelandia, de que la USITC se basó en la estabilización del consumo de la carne de cordero estadounidense en 1996-1998 como elemento indicativo del estado satisfactorio de la rama de producción nacional es simplemente incorrecta.[23] Lo que dijo la USITC fue que la rama de producción nacional de carne de cordero había experimentado "alguna recuperación" desde la completa terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana en 1996.[24] La USITC constató que las importaciones registraron un incremento súbito en 1997 y el período considerado de 1998, y que este incremento dio lugar a un acusado deterioro de la situación de la rama de producción nacional y causó la amenaza de daño grave. Por tanto, la USITC constató un vínculo directo entre el incremento súbito de las importaciones registrado en 1997 y el período considerado de 1998 y la amenaza de daño grave.

[19] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.23.

[20] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11.

[21] Informe de la USITC, I-24.

[22] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.12.

[23] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.15.

[24] Informe de la USITC, I-24 y 25.

28. En el Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no existe el requisito de que la autoridad debe "determinar la forma en que los precios evolucionarán", como alega Nueva Zelandia.[25] Los precios no son ni siquiera uno de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que la autoridad debe evaluar. La USITC constató que no era probable que ningún nuevo aumento del volumen de las importaciones ejerciera más presión a la baja en los precios estadounidenses en el futuro inmediato del mercado de los Estados Unidos.[26] La USITC hizo todo lo que debía hacer, y aún más. Su análisis, de modo correcto, evitó basarse en "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas", lo que está prohibido expresamente por el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4.

29. Además, contrariamente a lo afirmado por Nueva Zelandia[27], como señalaron los Estados Unidos en su respuesta a la pregunta escrita Nº 9 del Grupo Especial, la USITC formuló una constatación de amenaza de daño grave para cada uno de los cuatro sectores de la rama de producción y constató que existía la relación de causalidad necesaria. Por lo tanto, la USITC formuló, con respecto a cada uno de los sectores, las constataciones que se hubieran requerido si cada uno de ellos hubiese sido una rama de producción nacional completa.

4. Relación de causalidad

30. Desearía referirme ahora a la cuestión de la relación de causalidad. Como los Estados Unidos han demostrado en sus comunicaciones escritas y en sus respuestas a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial, la determinación de la existencia de la relación de causalidad formulada por la USITC fue compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

31. Señor Presidente: ni el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias ni los antecedentes de la negociación sugieren que los redactores tuvieran la intención de establecer un grado específico de relación de causalidad, que los Miembros deberían constatar. Los redactores tampoco impusieron, y ni siquiera examinaron, un requisito conforme al cual los Miembros deberían determinar la cuantía del daño que debe atribuirse a cada una de las "causas". En el mundo real, en el que ningún acontecimiento está verdaderamente "aislado", tal análisis artificial no produce un resultado fiable.

32. Me referiré en primer lugar a la cuestión de si el Acuerdo sobre Salvaguardias especifica un grado determinado de relación de causalidad. Se desprende claramente de los antecedentes de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias, que los Estados Unidos expusieron en su Segunda comunicación escrita, que los negociadores tenían opiniones diferentes sobre el grado de relación de causalidad que resultaría adecuado consagrar en un nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias, entre ellas "una causa", "una causa principal", "una causa sustancial", "una causa esencial", y así sucesivamente. Los antecedentes indican también claramente que los negociadores no pudieron llegar a un acuerdo sobre ningún nivel particular de relación de causalidad. En consecuencia, nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias establece un nivel específico de relación de causalidad que los Miembros deban aplicar.

33. Nueva Zelandia trata de deducir una norma relativa al grado de causalidad de la referencia que se hace en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 a la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Nueva Zelandia alega que esta redacción establece que las importaciones deben ser "la" causa o la "única" causa del daño grave. Pero la interpretación de Nueva

[25] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.18.

[26] Informe de la USITC, I-24.

[27] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.19.

Zelandia reescribe la historia. El debate celebrado en el Grupo de Negociación sobre el grado adecuado de causalidad nunca se resolvió.

34. Ese debate fue diferente y bastante distinto del celebrado en el Grupo de Negociación con respecto a la relación de causalidad. Dicho debate se refirió a la necesidad de aportar pruebas objetivas que establecieran la conexión -la relación- entre el aumento de las importaciones y el daño grave o su amenaza. Como resultado de ello, la primera frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que las autoridades competentes aporten pruebas detalladas de esa conexión. No se refiere, y nunca tuvo la intención de referirse, al grado de causalidad necesario. En rigor, en el debate sobre el grado de causalidad ninguna de las partes sugirió nunca que el grado adecuado debería ser "la" causa o la "única" causa del daño grave, y mucho menos que la referencia a la "relación de causalidad" tenía la finalidad de cumplir tal propósito.

35. Nueva Zelandia se equivoca al basarse en la expresión "relación de causalidad" para establecer un grado necesario de causalidad. En realidad, la referencia que figura en la primera frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 a la "relación de causalidad" ("the causal link", diferente de "a causal link" en la versión inglesa) no significa que el aumento de las importaciones debe ser la "única causa" del daño grave. En cambio, según la gramática inglesa, en la expresión "the causal link" la palabra "the" modifica el sustantivo "link", y no el adjetivo "causal". Además, según la definición del diccionario, "link" es un "elemento unificador; un medio de conectar o comunicar". Por lo tanto, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 no se refiere a la cuestión del grado de causalidad. Esta disposición exige simplemente que la autoridad competente demuestre, mediante pruebas objetivas, la conexión que ha constatado entre el aumento de las importaciones y el daño.[28]

36. Leído en su contexto, y conforme a su significado liso y llano, la materia de la primera frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 es la necesidad de pruebas objetivas de causalidad, y no el grado de causalidad exigido. La frase sirve para impedir que los Miembros simplemente supongan que, si el aumento de las importaciones y el daño grave se producen al mismo tiempo, el primero debe haber causado el segundo.

37. Análogamente, Nueva Zelandia y Australia interpretan erróneamente la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. Alegan que esta frase crea la obligación de que los Miembros examinen los efectos de las importaciones aisladamente, esto es, que determinen si, por sí solos, causan un cierto grado de daño "grave". No obstante, no tiene demasiado sentido interpretar que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 impone un requisito de aislamiento porque el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 exige que los Miembros evalúen "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción. No habría ninguna necesidad de examinar cada uno de los factores responsables de la situación de la rama de producción si el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exigiera que los Miembros aislaran los efectos perjudiciales específicos causados por las importaciones y después decidieran si la cuantía del daño ha sido "grave". Al hacer superfluo el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, la interpretación que hacen los reclamantes de la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 viola el principio de efectividad en la interpretación de los tratados.

38. Además, si se aceptara el argumento de los reclamantes relativo al "aislamiento", ello sugeriría que los Estados Unidos y otros gobiernos convinieron en abandonar sus enfoques tradicionales en materia de causalidad para aceptar un paradigma completamente diferente. En un análisis aislado, no habría necesidad de que los Miembros examinaran la situación general de la rama de producción ni que establecieran un grado de causalidad atribuible al aumento de las importaciones. En cambio, los Miembros examinarían únicamente los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y determinarían si éstos son "graves".

[28] *Véase* Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 48 y 49.

39. Si el Grupo de Negociación hubiese efectivamente establecido tal enfoque diferente, seguramente habría habido al menos ciertas pruebas de deliberaciones, debates y disposiciones textuales distintas sobre este punto en los antecedentes de la negociación. Sin embargo, los antecedentes del Grupo de Negociación sugieren lo contrario. Los gobiernos participantes concibieron la cuestión de la relación de causalidad que tenía ante sí el Grupo de Negociación como un grado de causalidad, un enfoque que no se basó en un análisis "aislado".

40. La segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 se debe interpretar a la luz de su significado liso y llano y de su contexto. Leída de este modo, la segunda frase simplemente completa el requisito relativo a las pruebas establecido en la primera frase. Esto es, que además de documentar concretamente la conexión existente entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave, las autoridades competentes deben examinar también los demás factores que puedan causar daño a la rama de producción, y deben cerciorarse de que no se atribuye ese daño al aumento de las importaciones. Esto es, por supuesto, lo que hizo la USITC en su investigación relativa a la carne de cordero.

41. Señor Presidente: deseo referirme por último a dos cuestiones. En primer lugar, a los Estados Unidos les causa perplejidad el hecho de que Nueva Zelandia los critiquen por recurrir al diccionario a fin de determinar el significado del término "causa". De conformidad con las normas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público, recogidas en el artículo 31 de la *Convención de Viena*, un tratado "deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Es un criterio firmemente arraigado el de que la referencia a las definiciones del diccionario constituye una manera adecuada de determinar el sentido corriente.

42. Por último, Nueva Zelandia simplemente se equivoca cuando alega que la expresión "causar" significa invariablemente que se trata de una "única causa". Resulta evidente que hay circunstancias en las cuales "causar" puede aplicarse a más de una causa. Por ejemplo, los defectos de diseño, los errores de funcionamiento y una construcción deficiente pueden obrar conjuntamente para "causar" el derrumbe de un dique. Por lo tanto, el verbo "causar", según se utiliza en el Acuerdo sobre Salvaguardias, abarca claramente el concepto de más de una causa.

43. El Sr. Ross examinará ahora las restantes alegaciones de Australia y Nueva Zelandia.

44. Señor Presidente y miembros del Grupo Especial: en el resto de mi presentación, me centraré en la cuestión de si la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero se aplica más allá del alcance necesario, contraviniendo el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en la exclusión, en la aplicación de la medida estadounidense, de las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México e Israel. Me referiré en primer lugar a los argumentos formulados por Nueva Zelandia y Australia en sus segundas comunicaciones escritas.

5. La medida estadounidense guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste

45. Deseo en primer lugar examinar el argumento de Nueva Zelandia y Australia, de que la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero supera los límites establecidos en el párrafo 1 del artículo 5 para las medidas de salvaguardia.

46. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación estableció que una medida de salvaguardia debe "guardar proporción" con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Nueva Zelandia y Australia no han demostrado por qué puede considerarse razonablemente que la medida de salvaguardia aplicable a la carne de cordero "no guarda proporción" con los objetivos determinados por el Órgano de Apelación. Esto no es sorprendente, ya que la

medida tiene una duración de sólo tres años, autoriza que las importaciones lleguen durante el primer año a su segundo nivel más alto alcanzado en el pasado y permite que las importaciones superen los niveles logrados en el momento de su incremento súbito en los años segundo y tercero.

47. En lugar de explicar de qué modo la medida de salvaguardia es excesiva por sí misma, los reclamantes tratan de demostrar que la medida es más restrictiva de lo que lo hubiera sido la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC. No obstante, hasta ahora los reclamantes no han señalado ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exija que un Miembro aplique la medida destinada a paliar los efectos de las importaciones recomendada por sus autoridades competentes. En rigor, el Acuerdo no exige que las autoridades competentes formulen recomendaciones sobre las medidas de reparación. Los reclamantes tampoco han demostrado que la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC era suficiente para prevenir el daño grave o para facilitar el reajuste de la rama de producción.

48. Además, tanto Nueva Zelandia como Australia hacen caso omiso del hecho de que tres de los seis miembros de la USITC estuvieron en desacuerdo con la recomendación formulada por la mayoría relativa y sugirieron medidas que hubieran supuesto mayores cargas para las importaciones que la medida aplicada en última instancia por el Presidente. No resulta claro por qué, a los fines del Acuerdo sobre Salvaguardias, la medida de salvaguardia estadounidense se debe juzgar comparándola con la recomendación formulada por la mayoría relativa, y sin embargo se debe hacer caso omiso de las opiniones de los otros tres miembros de la Comisión.

49. Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos han puesto al Grupo Especial ante un dilema al alegar que, por una parte, el Grupo Especial no puede realizar un examen *de novo* de la investigación de la USITC y, por otra parte, que el Grupo Especial no puede suponer que la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC era suficiente. Sin embargo, Nueva Zelandia describe erróneamente la posición de los Estados Unidos. Esta posición consiste en que la recomendación de la USITC (y aunque hubiese sido la recomendación formulada por los seis miembros de la Comisión y no sólo por una mayoría relativa) no constituye una referencia a los fines de determinar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Nueva Zelandia y Australia tampoco han presentado ningún fundamento textual ni pruebas que respalden la utilización de esas recomendaciones con carácter de referencia.

50. Nueva Zelandia y Australia alegan que incumbe a los Estados Unidos la carga de demostrar que la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC no era suficiente.[29] Esto es erróneo al menos por dos razones. En primer lugar, como ya se ha observado, las recomendaciones de medidas formuladas por la USITC carecen legalmente de importancia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. La medida que se ha de examinar es la efectivamente aplicada por los Estados Unidos y no la medida propuesta por la USITC. En segundo lugar, incluso si tal comparación *fuese* procedente, incumbiría a los reclamantes la carga de probar que la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa *era* suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, y no correspondería a los Estados Unidos demostrar lo contrario. Hasta ahora, los reclamantes no han hecho nada en este sentido.

51. En todo caso, los Estados Unidos han demostrado que no cabe suponer que la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC sea suficiente. Seis miembros de la USITC -todos con igual conocimiento de los hechos- examinaron el expediente y adoptaron tres criterios diferentes sobre la medida paliativa adecuada. Tres miembros de la Comisión concluyeron que la medida recomendada por la mayoría relativa era insuficiente para prevenir el daño

[29] Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 6.8; segunda comunicación escrita de Australia, párrafo 55.

grave y facilitar el reajuste. El hecho de que hubiese diferencia de opiniones sobre la medida adecuada demuestra que no cabe presumir que la recomendación de la mayoría relativa sea suficiente.[30]

52. Nueva Zelandia ha modificado su argumento en su Segunda comunicación escrita, afirmando que el criterio de "la medida menos restrictiva del comercio" que a su juicio está contenido en el párrafo 1 del artículo 5 es realmente una norma de "proporcionalidad". En realidad, esos dos conceptos no son iguales. Por supuesto, como los Estados Unidos ya han explicado, la referencia contenida en el párrafo 1 del artículo 5 a lo "necesario" alude a la aplicación de una medida, y no a la medida en sí misma. Un criterio relativo a la medida "menos restrictiva para el comercio" exigiría una comparación entre la medida efectivamente aplicada y alguna otra medida "ideal". Según Nueva Zelandia, su criterio de "proporcionalidad" exigiría un "cierto grado de proporcionalidad entre el fin y los medios". Incluso aceptando, a los fines de la argumentación, el criterio de proporcionalidad de Nueva Zelandia, este país no ha aportado ninguna prueba para demostrar que la aplicación de la medida estadounidense no es proporcional. En todo caso, no existe ningún criterio de "proporcionalidad" en el párrafo 1 del artículo 5. El término "proporcional" no se utiliza jamás en el párrafo 1 del artículo 5, y no existe ningún fundamento textual para introducirlo en ese artículo.

53. Señor Presidente: en su Primera comunicación escrita y en sus respuestas a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron por qué la medida aplicada era adecuada.[31] Por el contrario, Nueva Zelandia y Australia no han presentado virtualmente ningún análisis de la medida. Nueva Zelandia se ha limitado a comparar la medida con la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC. Australia critica la medida por reducir las importaciones del primer año a un nivel inferior al del incremento súbito, pero hace caso omiso de las constataciones de los tres miembros de la USITC que llegaron a la conclusión de que se produciría un daño grave si las importaciones proseguían al nivel alcanzado durante ese incremento.

54. Además, ambos reclamantes hacen caso omiso de la constatación formulada por la USITC por unanimidad, de que el empeoramiento de la situación de la rama de producción se debía en gran medida al descenso de los precios. Teniendo en cuenta las constataciones de la USITC, era razonable que los Estados Unidos llegaran a la conclusión de que si las importaciones proseguían a los niveles y los precios de 1997 y el período considerado de 1998, la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos sufriría rápidamente un daño grave. La medida adoptada por los Estados Unidos está destinada a tener en cuenta estas constataciones, estableciendo durante el primer año un límite máximo apenas inferior a los niveles de las importaciones durante su incremento súbito, y abordando la cuestión del descenso de los precios.

55. En síntesis, como Nueva Zelandia y Australia no han señalado de modo alguno por qué el contingente arancelario es excesivo en la manera en que trata las constataciones de la USITC a los fines de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste -en cuanto a su grado, alcance o duración-, Nueva Zelandia y Australia no han cumplido su carga de probar que la medida estadounidense es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5.

6. Exclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel

56. Por último, deseo referirme a la cuestión de la manera en que los Estados Unidos trataron las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México e Israel a los fines de la investigación de la USITC y la medida de salvaguardia. Nueva Zelandia y Australia coinciden con

[30] *Véase* Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 111 a 117.

[31] *Véase* la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 213 a 224; Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 121 a 139 y 165 a 170.

los Estados Unidos en que las partes en un acuerdo de libre comercio tienen derecho a excluir de las medidas de salvaguardia los productos de las demás partes. En consecuencia, la única alegación planteada ante el Grupo Especial es la impugnación de Nueva Zelandia y Australia al procedimiento empleado por los Estados Unidos para decidir la exclusión de los productos de sus asociados en zonas de libre comercio. No obstante, como se aclara en la nota de pie de página 1 al Acuerdo sobre Salvaguardias, esta cuestión está regida por el GATT de 1994 y no por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, los reclamantes yerran al basarse en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No cabe interpretar que esa disposición exige ningún procedimiento determinado para decidir la exclusión de los productos de los asociados en acuerdos de libre comercio.

57. Al parecer, Nueva Zelandia y Australia conceden gran importancia a esta cuestión, lo que resulta sorprendente porque durante el período objeto de investigación no hubo importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, ni importaciones procedentes de México después de 1995, y las importaciones originarias del Canadá *alcanzaron una cota máxima* en 1997, de aproximadamente el tercio de un 1 por ciento del total de las importaciones de ese año. En cambio, las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia constituyeron aproximadamente entre el 98,3 y el 99,9 por ciento del total de las importaciones en el período objeto de investigación. Los Estados Unidos no consideran que han cometido ningún error de procedimiento al tratar las importaciones procedentes de esos tres países. Pero incluso si no hubiese sido así, es evidente que ello no podría haber afectado al resultado de la investigación de la USITC y, por tanto, no es necesario que el Grupo Especial aborde esta cuestión.

58. En lo esencial, la reclamación de Australia y Nueva Zelandia con respecto al procedimiento reside en que los Estados Unidos aplicaron un enfoque erróneo al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio. A juicio de los reclamantes, la USITC debió en primer lugar haber excluido esas importaciones de la investigación sobre la existencia de daño y relación de causalidad. Sin embargo, los Estados Unidos no entienden cómo Australia y Nueva Zelandia concilian su postura con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que exige que las autoridades competentes examinen "todos los factores pertinentes" al formular sus determinaciones.

59. Nueva Zelandia y Australia dicen que el procedimiento estadounidense para tratar las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio no respeta el "paralelismo". Los Estados Unidos ponen en tela de juicio que el Acuerdo sobre Salvaguardias establezca una norma de "paralelismo" propiamente dicha. Sin embargo, los Estados Unidos no están en desacuerdo con la idea de que un Miembro deba asegurar que, si las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio son excluidas de una medida de salvaguardia, la determinación positiva sobre la existencia de daño que sus autoridades competentes han formulado no debe basarse en el daño atribuible al aumento de las importaciones procedentes de esas fuentes.

60. El procedimiento de los Estados Unidos en materia de salvaguardias alcanza este resultado. En este caso, después de formular su determinación inicial positiva sobre la existencia de una amenaza de daño grave, la USITC examinó si las importaciones procedentes del Canadá o de México representaban una parte sustancial del total de las importaciones y contribuían de modo importante al daño grave o la amenaza de daño grave. Como las importaciones procedentes del Canadá nunca ascendieron a más del 0,3 por ciento del total de las importaciones, y no existieron importaciones procedentes de México después de 1995, la USITC formuló determinaciones negativas sobre ambas cuestiones. También examinó si alguna de sus constataciones o recomendaciones se aplicaban a las importaciones procedentes de Israel, y en qué medida, y determinó que no se aplicaban porque no habían existido importaciones procedentes de Israel durante el período objeto de investigación. Por ende, Australia y Nueva Zelandia no pueden alegar seriamente en este caso que sus importaciones

fueron objeto de una medida de salvaguardia basada en la existencia de daño atribuible al aumento de las importaciones procedentes de México, el Canadá e Israel.

7. Conclusión

61. Señor Presidente: deseo señalar por último algunas cuestiones. Un objetivo principal de la Ronda Uruguay fue la negociación de un acuerdo sobre salvaguardias viable. En última instancia, esas negociaciones resultaron fructíferas. Los Miembros acordaron la prohibición de las medidas de zona gris, pero también acordaron que, si aplicaban las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Miembros tendrían el derecho de adoptar medidas a corto plazo con el objeto de brindar a sus ramas de producción un mínimo de reparación ante los incrementos súbitos de las importaciones, causantes de daño.

62. En estas actuaciones, Nueva Zelandia y Australia han tratado de convencer al Grupo Especial de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias establecieron una serie de normas y requisitos radicalmente nuevos, no consagrados en el artículo XIX. Entre ellos figuran un nuevo requisito de "aislamiento" relativo al análisis del daño; un criterio aplicable a las medidas de salvaguardia, que establecería la obligación, enormemente gravosa, de aplicar la medida "menos restrictiva del comercio", y un nuevo requisito sobre la "justificación" de la salvaguardia. Ninguna de estas supuestas obligaciones figura en el texto liso y llano del Acuerdo sobre Salvaguardias.

63. Al tratar de convencer al Grupo Especial de que interprete que estas nuevas normas están incluidas en el Acuerdo, y al procurar trasladar la carga de la prueba en este procedimiento a los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia instan al Grupo Especial a que niegue en realidad a los Miembros el derecho de aplicar medidas de salvaguardia en los términos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX. Instamos al Grupo Especial a que desestime el planteamiento que los reclamantes proponen en este asunto. En cambio, la aplicación del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias se debe basar en su sentido corriente, su contexto y el objeto y fin a los que sirven, que, nos permitimos recordar, incluyen un importante componente de liberalización del comercio, al dar a los Miembros la seguridad que necesitan para poder aceptar reducciones arancelarias.

64. Con esto concluye nuestra declaración. Como hemos observado al comienzo, nos complacerá recibir cualquier pregunta que deseen ustedes formular.

ANEXO 4-1

COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ

(19 de mayo de 2000)

I. INTRODUCCIÓN

1. El Canadá interviene en calidad de tercero en el presente procedimiento y agradece la oportunidad de dar a conocer sus opiniones al Grupo Especial sobre algunas cuestiones que se plantean en la diferencia.

2. La diferencia se refiere a una medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos en forma de contingente arancelario sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada y congelada que entró en vigor el 22 de julio de 1999.[1]

3. La diferencia se inició con las solicitudes de celebración de consultas presentadas por Nueva Zelandia[2], el 16 de julio de 1999, y por Australia[3], el 23 de julio de 1999, con respecto a la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos sobre las importaciones de carne de cordero. Estas consultas con los Estados Unidos se celebraron en Ginebra, el 26 de agosto de 1999, pero no se alcanzó una solución mutuamente satisfactoria.

4. El 14 de octubre de 1999, Nueva Zelandia y Australia solicitaron el establecimiento de un grupo especial.[4] Atendiendo esas solicitudes, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un solo grupo especial, el 19 de noviembre de 1999, con mandato uniforme.[5] El Grupo Especial se constituyó el 21 de marzo de 2000.

5. El Canadá, Australia (con respecto a la reclamación de Nueva Zelandia), las Comunidades Europeas (CE), Islandia, el Japón y Nueva Zelandia (con respecto a la declaración de Australia) se reservaron el derecho a participar en calidad de terceros con arreglo a lo establecido en el párrafo 3 del artículo 10 del ESD.

6. El Canadá tiene interés sustancial en la cuestión, en especial en lo que respecta a las pretensiones de las partes reclamantes en relación con la exclusión del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos.

7. El Canadá ha tenido la oportunidad de examinar las partes de la Primera comunicación de los Estados Unidos que se refieren a esta cuestión concreta y apoya plenamente las proposiciones de los Estados Unidos.

---

[1] Proclamación 7208, de 7 de julio de 1999 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero, modificada por la Proclamación 7214, de 30 de julio de 1999 - Para la administración eficaz y equitativa de las medidas adoptadas respecto de las negociaciones de carne de cordero y otros fines, presentadas como Prueba documental 2 de los Estados Unidos.

[2] WT/DS177/1.

[3] WT/DS178/1 y Corr.1.

[4] WT/DS177/4; WT/DS178/5 y Corr.1.

[5] WT/DS177/5; WT/DS178/6.

8. El Canadá sostiene que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión estadounidense posterior de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud de los Acuerdos de la OMC, en particular el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Canadá sostiene asimismo que la denuncia en contrario de las partes reclamantes carece de fundamento, razón por la cual el Grupo Especial debe rechazarla.

II. EL CANADÁ ESTÁ EXENTO DE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA CARNE DE CORDERO

9. En cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), el Canadá quedó exento de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos después de que la USITC constatara que las importaciones de esta clase de carne procedentes del Canadá y de México no representaban en ninguno de los dos casos una parte sustancial de las importaciones totales de carne de cordero y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave.[6] El artículo 802 del TLCAN establece lo siguiente: "Cualquier Parte [en el TLCAN] que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones [el artículo XIX del GATT o cualquier otro acuerdo de salvaguardias] excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y

b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones."[7]

Por consiguiente, a menos que se efectúen constataciones afirmativas sobre ambas condiciones, las Partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tienen que quedar exentas de la aplicación de una medida de salvaguardia que adopte otra Parte en el Tratado. El artículo 802 del Tratado se incorporó en la legislación estadounidense, en los artículos 311 y 312 de la Ley de Aplicación del TLCAN.[8]

10. La USITC destacó que las importaciones procedentes del Canadá y de México durante el período objeto de investigación fueron insignificantes. La USITC afirmó explícitamente lo siguiente:

> Las importaciones procedentes del Canadá representaron menos del 1 por ciento de las importaciones totales de carne de cordero efectuadas en cada uno de los años del período objeto de investigación. La cifra máxima, 209.000 libras en 1997, significó

[6] Proclamación 7208, de 7 de julio de 1999, modificada por la Proclamación 7214, de 30 de julio de 1999, presentadas como Prueba documental 2 de los Estados Unidos. Informe de la USITC, Investigación Nº TA-201-68, Publicación 3176, abril de 1999, presentados como Prueba documental 1 de los Estados Unidos, párrafos I-3 a 5 y I-26 y 27.

[7] TLCAN, artículo 802. El texto completo figura en el Anexo 1.

[8] 19 U.S.C. 3371, 3372 (Supp. 1993).

> que las importaciones procedentes del Canadá representasen solamente el 0,3 por ciento de las importaciones estadounidenses totales de carne de cordero.[9]

En consecuencia, la USITC llegó a la conclusión de que las importaciones procedentes del Canadá no representaban una parte sustancial de las importaciones totales de carne de cordero y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave causada por las importaciones, y recomendó que el Presidente excluyera al Canadá (y a México[10]) de la aplicación de cualquier medida de salvaguardia. La medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos en forma de contingente arancelario sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada, que entró en vigor el 22 de julio de 1999, excluyó las importaciones de este tipo de carne procedentes del Canadá, así como de algunos otros países.[11]

III. ALEGACIONES

11. Las partes reclamantes formulan reclamaciones jurídicas en virtud del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en lo que respecta a la decisión estadounidense de excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero. Las partes reclamantes afirman que de este modo los Estados Unidos no aplican la medida de salvaguardia a todas las importaciones, independientemente de la fuente de donde procedan, según requiere el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia añade que de este modo también se infringe la obligación básica de "nación más favorecida" que figura en el artículo I del GATT de 1994.[12] Australia denuncia además que la inclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel en la determinación de la existencia de daño era incompatible con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.[13]

12. Ni Australia ni Nueva Zelandia pueden dar a entender que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* o el GATT de 1994 impiden que los miembros de una zona de libre comercio excluyan recíprocamente sus importaciones de la aplicación de sus medidas de salvaguardia. Ello es compatible con las disposiciones del *Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia* (ANZCERTA), el cual prohíbe que Australia y Nueva Zelandia adopten medidas de salvaguardia con respecto a las mercancías incluidas en el indicado Acuerdo. También es compatible con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que dejan abierta la posibilidad de que los miembros de una zona de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación

---

[9] Informe de la USITC, presentado como Prueba documental 1 de los Estados Unidos, párrafo I-27 y II-18, n. 73.

[10] Informe de la USITC, presentado como Prueba documental 1 de los Estados Unidos, párrafos I-27 y II-18, n. 73. La investigación de la USITC señaló que las importaciones de carne de cordero procedentes de México representaron menos del 1 por ciento de las importaciones totales efectuadas durante el año del período objeto de investigación para el que se dispuso de datos (1995). En consecuencia, la USITC constató que las importaciones de carne de cordero procedentes de México no representaban una parte sustancial de las importaciones totales de este tipo de carne y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave , por lo que recomendó al Presidente excluir a México de toda medida de salvaguardia.

[11] Proclamación 7208, de 7 de julio de 1999, modificada por la Proclamación 7214, de 30 de julio de 1999, presentadas como Prueba documental 2 de los Estados Unidos.

[12] Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafos 1.8, 6.1(V) y 7.112 a 7.114.

[13] Primera comunicación de Australia, párrafos 11 y 259 a 265.

de una medida de salvaguardia. Queremos destacar que las partes reclamantes no pueden oponerse a esta posibilidad ya que ellas mismas están obligadas por ella.[14]

13. La interpretación de un artículo concreto de un Acuerdo de la OMC no puede realizarse de manera aislada. Un principio bien arraigado establece que los Acuerdos de la OMC constituyen un todo único. Por consiguiente, todas las obligaciones de la OMC son acumulativas y los Miembros tienen que cumplirlas todas simultáneamente.[15]

14. El propio texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* indica que sus disposiciones, en particular las del párrafo 2 del artículo 2, no tienen que considerarse independientemente de los artículos XIX y XXIV del GATT de 1994. En la nota 1 a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo se afirma, entre otras cosas: "Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994."[16] Los negociadores del *Acuerdo sobre Salvaguardias* reconocieron claramente la existencia de una relación especial entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 y que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* tenía que interpretarse de manera compatible con esa relación, en la forma en que se expresa. Por consiguiente, el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, leído conjuntamente con otras disposiciones pertinentes de la OMC, deja abierta la posibilidad de que, como han hecho en el caso presente los Estados Unidos con arreglo al artículo 802 del TLCAN, los miembros de un acuerdo de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación de una medida de salvaguardia.

15. Ambas partes reclamantes se basan en un pasaje específico de la decisión reciente del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*[17] (*Argentina - Calzado*) para apoyar su pretensión de que los Estados Unidos no aplicaron la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran, según lo requerido por el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

---

[14] El Órgano de Apelación, enfrentado a una situación similar, afirmó que "como la cuestión no fue planteada en esta apelación, no nos pronunciamos sobre si, como principio general, el miembro de una unión aduanera puede excluir a otros miembros de esa unión aduanera de la aplicación de una medida de salvaguardia"; *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (*Argentina - Calzado*), informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 114.

[15] *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 74; *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafos 76 a 98. Esta constatación del Órgano de Apelación es por supuesto compatible con la norma fundamental de la interpretación de los tratados que figura en el párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

[16] Señalamos que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, en los párrafos 106 a 108, observó que la nota a pie de página sólo se aplica cuando adopta una medida la unión aduanera, no el Estado Miembro. Una lectura directa del texto indica que esta observación no se aplica respecto de la última frase de la nota a pie de página, cuyo texto da a entender claramente su aplicación general a todas las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sin ninguna excepción. En todo caso, el razonamiento del Órgano de Apelación que figura en los párrafos 84 a 95 del asunto *Argentina - Calzado* parece confirmar que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no modifica ni tiene precedencia en lo que respecta al significado admitido del texto del artículo XIX del GATT de 1994, incluida su relación con el párrafo 8 del artículo XXIV.

[17] *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafos 113 y 114.

16. A juicio del Canadá, en el asunto *Argentina - Calzado* los hechos son fundamentalmente diferentes que los que se están examinando ahora.[18] En el asunto *Argentina - Calzado* los miembros del MERCOSUR quedaron excluidos de la aplicación de la medida de salvaguardia a pesar de que eran la fuente de más de la mitad de las importaciones empleadas para determinar el daño. La decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* llegó a la conclusión siguiente:

> "Al aplicar medidas de salvaguardia basadas *en la investigación realizada en este caso*, la Argentina también debió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR. Basándonos en este razonamiento y en los hechos del caso, constatamos que la investigación realizada por la Argentina, que evaluó si las importaciones procedentes de *todas* las fuentes causaban o amenazaban causar un daño grave, sólo podía dar lugar a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de *todas* las fuentes. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la investigación realizada por la Argentina en el caso presente no puede servir como base para excluir a las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia"[19] (las cursivas son nuestras).

17. "La investigación realizada en este caso" se refiere a que la Argentina investigó y constató la existencia de daño debido a todas las fuentes, incluidas y en particular las del MERCOSUR. La Argentina no realizó ningún análisis aparte en lo que respecta a sus asociados del MERCOSUR. Por consiguiente, en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* la Argentina tuvo que aplicar su medida de salvaguardia al daño debido a esas fuentes. En cambio, en el caso presente los Estados Unidos, basándose en sus investigaciones, constataron que las importaciones procedentes del Canadá eran insignificantes y que por consiguiente no se tenían en cuenta para determinar la amenaza de daño grave. En consecuencia, esto resulta plenamente compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretado de conformidad con la nota a pie de página 1 y la decisión en el asunto *Argentina - Calzado*, para que los Estados Unidos puedan excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de su medida de salvaguardia sobre la carne de cordero.

IV. CONCLUSIÓN

18. En consecuencia, el Canadá considera procedente afirmar que las conclusiones y recomendaciones de la USITC con respecto a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la posterior decisión de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta a la carne de cordero, son plenamente compatibles con las obligaciones de los Estados Unidos en lo que respecta a la OMC.

---

[18] Las importaciones de la Argentina de calzado de países del MERCOSUR fueron en 1991 de sólo 1,90 millones de pares del total de 8,86 millones importados (es decir, el 21,4 por ciento), y en 1995 de aproximadamente una cuarta parte de las importaciones totales, es decir, 5,83 de los 19,84 millones de pares. En 1996 correspondió al MERCOSUR el porcentaje más elevado (el 55,7 por ciento) de las importaciones totales de 13,47 millones de pares, es decir, 7,5 millones (frente a los 5,97 millones de pares procedentes de terceros países). *Argentina - Calzado*, informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación, nota a pie de página 474.

[19] *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 113.

ANEXO 1

TEXTO COMPLETO DEL ARTÍCULO 802 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Artículo 802. Medidas globales

1. Las Partes conservan sus derechos y obligaciones conforme al artículo XIX del GATT o a cualquier otro acuerdo de salvaguardias suscrito al amparo del mismo, excepto los referentes a compensación o represalia y exclusión de una medida en cuanto sean incompatibles con las disposiciones de este artículo. Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y

b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones.

2. Al determinar si:

a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representan una participación sustancial en las importaciones totales, normalmente aquéllas no se considerarán sustanciales si la Parte no es uno de los cinco proveedores principales del bien sujeto al procedimiento, con base en su participación en las importaciones durante los tres años inmediatamente anteriores; y

b) las importaciones de una Parte o Partes contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, la autoridad investigadora competente considerará factores tales como las modificaciones en la participación de cada una de las Partes en el total de las importaciones, así como el volumen de las importaciones de cada una de las Partes y los cambios que éste haya sufrido. Normalmente no se considerará que las importaciones de una Parte contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, si su tasa de crecimiento durante el período en que se produjo el incremento dañino de las mismas es apreciablemente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones totales, procedentes de todas las fuentes, durante el mismo período.

3. La Parte que aplique la medida, e inicialmente haya excluido de ella a un bien de otra Parte o Partes de conformidad con el párrafo 1, más tarde tendrá derecho a incluirlo, cuando la autoridad investigadora competente determine que un incremento súbito en las importaciones de tal bien reduce la eficacia de la medida.

4. Una Parte notificará sin demora y por escrito a las otras Partes el inicio de un procedimiento que pudiera desembocar en una medida de emergencia de conformidad con los párrafos 1 ó 3.

5. Ninguna de las Partes podrá aplicar una medida prevista en los párrafos 1 ó 3 que imponga restricciones a un bien:

a) sin notificación previa por escrito a la Comisión, y sin dar oportunidad adecuada para realizar consultas previas con la Parte o Partes contra cuyo bien se propone la adopción de la medida, con tanta anticipación como sea factible antes de aplicarla; y

b) que pudiera tener el efecto de reducir las importaciones del bien provenientes de otra Parte por debajo de su propia tendencia durante un período base representativo reciente, considerando un margen razonable de crecimiento.

6. La Parte que aplique una medida de conformidad con este artículo proporcionará a la Parte o Partes contra cuyo bien se haya aplicado una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes, o que lo sean respecto del valor de los gravámenes adicionales que se esperen de la medida. Si las Partes implicadas no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte contra cuyo bien se aplique la medida podrá imponer medidas que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida adoptada de conformidad con las párrafos 1 ó 3.

ANEXO 4-2

COMUNICACIÓN ESCRITA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(19 de mayo de 2000)

SECCIÓN I - INTRODUCCIÓN

1. Las Comunidades Europeas (denominadas en adelante "las CE") acogen con satisfacción esta oportunidad de exponer sus opiniones en el procedimiento iniciado por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la compatibilidad de la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero, con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

2. Las CE han decidido intervenir en calidad de tercero en el presente caso debido a su interés sistémico en la correcta interpretación de las disposiciones del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como en la correcta aplicación del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (denominado en adelante "ESD"). Muchas de las cuestiones en litigio se refieren a cuestiones de hecho con respecto a las cuales las CE no están en situación de formular observaciones. Por consiguiente, las CE limitarán su comunicación a varias cuestiones de interpretación jurídica que consideran de particular interés.

3. Como regla general, la opinión de las CE es que sólo se debería recurrir al mecanismo de salvaguardia en circunstancias excepcionales y, por tanto, sólo en situaciones de *urgencia* como ya lo indica claramente el título del artículo XIX del GATT de 1994. En términos del Órgano de Apelación, "es evidente que, en todos los sentidos, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario".[1] Sólo se debería invocar cuando se hayan cumplido todos los estrictos requisitos establecidos en las normas de la OMC, especialmente porque el recurso al mecanismo de salvaguardia interfiere en las prácticas comerciales leales de exportadores competidores. Teniendo presente estos antecedentes generales, las CE desean formular ciertas observaciones en relación con el presente caso. Por lo tanto, las CE están de acuerdo con la declaración contenida en el párrafo 7.19 de la Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia según la cual se "requiere una interpretación restringida de las disposiciones en materia de medidas de salvaguardia".

4. Con respecto a la norma de examen apropiada, las CE consideran que la función del Grupo Especial no es realizar un ejercicio *de novo*. Lo que las CE esperan del Grupo Especial, en cambio, es que haga una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido de conformidad con el artículo 11 del ESD.[2] En consonancia con la reciente interpretación que el Órgano de Apelación ha hecho de dicha disposición, esto significaría que el examen del Grupo Especial debería limitarse a evaluar objetivamente si la USITC había tomado en consideración todos los hechos pertinentes de que disponía, o que debería haber obtenido con arreglo al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla apartado de una determinación positiva de

[1] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 93 (en adelante también denominado *Argentina - Calzado*); informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 86 (en adelante también denominado *Corea - Productos lácteos*).

[2] Informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, AB-1997-4, documentos WT/DS26/AB/R y WT/DS48/AB/R, de 16 de enero de 1998, párrafo 117.

conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*), incluyendo un examen de cada factor enumerado en el párrafo 2 a) del artículo 4, si el informe publicado sobre la investigación contenía una explicación suficiente de cómo los hechos respaldaban la determinación efectuada y, por consiguiente, si la determinación efectuada era compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el GATT de 1994.[3]

5. La sección II aborda las solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por las partes. La sección III, considera algunas de las alegaciones presentadas por Australia y Nueva Zelandia.

SECCIÓN II - SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES

Norma aplicable a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial contenida en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD

6. En su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos han solicitado al Grupo Especial que dicte una resolución preliminar con respecto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia, porque estas solicitudes eran, a su juicio, "insuficientes, desde el punto de vista jurídico" para cumplir lo requerido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, dado que las partes reclamantes no hicieron indicación alguna acerca de los fundamentos de derecho de sus reclamaciones. En particular, los Estados Unidos objetan que ni Australia ni Nueva Zelandia ofrezcan en sus solicitudes "otras informaciones que aclaren exactamente por sí mismas cuáles son las obligaciones prescritas en los [artículos 2, 3 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*[4]] que se alega que han sido infringidas".[5]

7. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD establece los requisitos que debe reunir la solicitud de establecimiento de un grupo especial. La parte pertinente dispone lo siguiente:

> "Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad."

[3] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 121. Informe del Grupo Especial sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, de 21 de junio de 1999, párrafo 7.30 (denominado en adelante *Corea - Productos lácteos*).

[4] Los Estados Unidos no afirman haber sufrido perjuicio sustancial debido a las reclamaciones de los reclamantes en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y con los artículos 5, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, puesto que fue posible para los Estados Unidos determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento (véase carta de los Estados Unidos de fecha 5 de mayo, página 3, párrafo 6). Por ello, las observaciones de las CE mencionadas *supra* se refieren sólo a las tres disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a las que se refirieron los Estados Unidos (es decir, a los artículos 2, 3 y 4).

[5] Carta de los Estados Unidos, de 5 de mayo de 2000, página 1, párrafo 1.

8. En *Corea - Productos lácteos*[6], el Órgano de Apelación ha precisado recientemente sus afirmaciones anteriores con respecto a los requisitos exactos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. De hecho, en *CE - Banano* mantuvo que basta que los reclamantes "enumeren las disposiciones de los Acuerdos concretos que se alega que han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos Acuerdos".[7] En aquella ocasión, el Órgano de Apelación también especificó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe ser "suficientemente precisa" por dos razones: porque constituye la base del mandato del grupo especial y porque "informa a la parte contra la que se dirige la reclamación y a los terceros de cuál es el fundamento jurídico de la reclamación".[8]

9. Al considerar la misma cuestión en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación ha aclarado que la identificación de las disposiciones del Acuerdo que se alega que han sido vulneradas es "siempre necesaria" y constituye un "requisito previo mínimo" de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación. Si bien en algunos casos esto puede bastar para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, en otros, por ejemplo cuando un artículo contiene varias obligaciones distintas, es probable que la mera enumeración de los artículos del Acuerdo no sea suficiente para informar al demandado y a los terceros de los fundamentos de derecho de la reclamación.[9] En *Corea - Productos lácteos*, estas consideraciones llevaron al Órgano de Apelación a afirmar que, aunque cada uno de los artículos enumerados contenía varias obligaciones distintas y la solicitud del establecimiento del grupo especial presentada por el reclamante debería haber sido más detallada, el demandado no demostró que la mera enumeración de los artículos que se alegaba que habían sido violados hubiera perjudicado su capacidad de defenderse.

10. En sus solicitudes de establecimiento de este Grupo Especial, Nueva Zelandia y Australia se han limitado a enumerar los artículos pertinentes que alegan que han sido infringidos por los Estados Unidos, sin tomar en consideración que cada uno de los artículos enumerados, en particular los artículos 2, 3 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, están compuestos de muchos párrafos, cada uno de los cuales establece distintas obligaciones.

11. Las CE, dado que sólo dispusieron de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial, no han podido saber los fundamentos jurídicos exactos de las alegaciones formuladas por Australia y Nueva Zelandia al amparo de los artículos 2, 3 y 4 hasta que recibieron sus primeras comunicaciones escritas. Esto ha menoscabado la capacidad de las CE de ejercer plenamente sus derechos procesales en este procedimiento.

12. Por definición, las CE no han tenido conocimiento de la evolución del asunto con anterioridad a la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, en particular por lo que respecta a las consultas celebradas entre las principales partes en la diferencia, ni de otras circunstancias específicas de este caso que sugieran que los Estados Unidos estaban informados de los fundamentos jurídicos exactos de la reclamación, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del *ESD*. Por lo tanto, estas circunstancias no pueden en absoluto haber aumentado las posibilidades de que las CE protejan de manera efectiva sus derechos como tercero. Habida cuenta de la afirmación del Órgano de Apelación

[6] Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999.

[7] Informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de banano*, AB-1997-3, WT/DS27/AB/R, de 9 de septiembre de 1997, párrafo 141 (denominado en adelante *CE - Banano*).

[8] *Ibid*., párrafo 142.

[9] Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Productos lácteos*, párrafos 114 y siguientes.

en *CE - Banano* de que el objetivo de las solicitudes de establecimiento de grupos especiales es informar a la parte demandada *y a los terceros*[10], resulta claro que ese objetivo debe cumplirse en beneficio de *todos los participantes* en los procedimientos de solución de diferencias.

Por último, por lo que respecta al momento exacto en que los Estados Unidos deberían haber planteado la cuestión, las CE observan que la norma 13 de los procedimientos de trabajo del Grupo Especial dispone que "[l]as partes presentarán las solicitudes de resoluciones preliminares a más tardar en su Primera comunicación al Grupo Especial". Por lo tanto, los Estados Unidos han tenido la oportunidad de presentar solicitudes de resoluciones preliminares hasta el día en que debían presentar su Primera comunicación escrita incluido. Las CE observan que los Estados Unidos presentaron su solicitud con anterioridad a dicha fecha, es decir, el 5 de mayo de 2000.

Tras haber expuesto las consideraciones jurídicas mencionadas *supra* con respecto al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, las CE quedan a la espera de que el Grupo Especial llegue a una conclusión adecuada para el presente caso.

Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

12. En la sección B de su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos plantean otra cuestión que solicitan al Grupo Especial que decida como cuestión preliminar. Concretamente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que "la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no forma parte del mandato del Grupo Especial y por lo tanto no está comprendida en el ámbito de la presente diferencia".[11]

13. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que se identifique la medida que se alega que ha violado las normas de la OMC. Este requisito se refiere a las *alegaciones*. El Órgano de Apelación ha recordado que esta obligación se exige no sólo por lo que respecta a medidas concretas de aplicación, sino también a medidas normativas.[12] Las CE no leen ninguna alegación con respecto a la legislación estadounidense en materia de salvaguardias *como tal* ni en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial de Nueva Zelandia ni en la de Australia. Al contrario, ambos reclamantes limitan sus alegaciones a la medida específica de salvaguardia impuesta a las importaciones de carne de cordero. Por lo tanto, las CE están de acuerdo con la opinión de los Estados Unidos[13] de que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias con las normas de la OMC no está comprendida en el mandato del Grupo Especial. Sin embargo, las CE sostienen que ello en modo alguno es óbice para que un reclamante *se refiera* al texto de la legislación estadounidense que constituya el fundamento jurídico de la medida impugnada en apoyo de una alegación con respecto a la segunda. Por ello, en el caso que nos ocupa, la aplicación del criterio de "causa sustancial" por parte de la USITC queda comprendida en el mandato del Grupo Especial, aun cuando la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias no ha sido mencionada en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial.

---

[10] Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Banano*, párrafo 141.

[11] Carta de los Estados Unidos de fecha 5 de mayo de 2000, página 6.

[12] Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, WT/DS62/R, WT/DS67/R y WT/DS68/R, de 5 de febrero de 1998, párrafo 65.

[13] Solicitud de resoluciones preliminares, de 5 de mayo de 2000, presentada los Estados Unidos, párrafo 17.

14. Nueva Zelandia y Australia parecen estar de acuerdo con las CE en esta cuestión. Nueva Zelandia, en su respuesta a la carta de los Estados Unidos de 5 de mayo de 2000, afirma en primer lugar que "no ha solicitado del Grupo Especial una constatación sobre la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con el Acuerdo sobre Salvaguardias".[14] Sin embargo, Nueva Zelandia considera que "la cuestión de la compatibilidad del criterio de causa sustancial aplicado por la USITC y el Acuerdo sobre Salvaguardias está claramente comprendida en el mandato del Grupo Especial".[15] Australia también aclara que "no solicita al Grupo Especial que formule una constatación en el sentido de que la propia legislación de los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que éstos han asumido en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, el GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC".[16] Al igual que Nueva Zelandia, Australia solicita al Grupo Especial que formule una constatación de que *esta medida* es incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos II y XIX del GATT de 1994.

Información comercial confidencial

15. Algunos de los datos en los que se basan las constataciones de la USITC han sido omitidos en el informe público disponible para examen. En determinadas partes del informe en las que se discuten hechos que pueden ser pertinentes para determinar si se adopta una medida de salvaguardia compatible con las normas de la OMC (o no) hay "asteriscos" que reemplazan a los datos y cifras reales, lo que hace que las constataciones de la USITC -que están basadas en estos datos secretos- no puedan ser verificadas ni por las partes ni por los terceros en esta diferencia, ni tampoco por el Grupo Especial.

16. Australia ha pedido al Grupo Especial que pronuncie una resolución preliminar sobre si los Estados Unidos deberían facilitar determinada información confidencial omitida en el informe de la USITC.[17] Australia sostiene que si los Estados Unidos no están dispuestos a proporcionar dicha información, el Grupo Especial debería hacer inferencias negativas de la renuencia de los Estados Unidos a cooperar en la facilitación de información. Nueva Zelandia, si bien no solicita al Grupo Especial que formule una resolución preliminar, mantiene que "un Miembro no puede apoyarse en una información que no haya sido revelada para demostrar que está cumpliendo sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994".[18]

17. Las CE sostienen que, por un principio del derecho, a un Miembro no debería permitírsele que se base en hechos no divulgados para adoptar una medida de salvaguardia, si tales hechos no pueden ser examinados ni por las partes ni por los terceros ni por el Grupo Especial en un procedimiento de solución de diferencias. Las CE están de acuerdo con la observación formulada por Nueva Zelandia de que el párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no exime a un Miembro de revelar información en el curso de actuaciones sustanciadas en el marco del ESD cuando la medida de salvaguardia que haya impuesto sea impugnada por otro Miembro.[19] Las autoridades estadounidenses deben proporcionar "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados" (párrafo 2 c) del

[14] Respuesta de Nueva Zelandia, de 17 de mayo de 2000, párrafo 47.

[15] *Ibid.*, párrafo 53.

[16] Comentarios de Australia, de 17 de mayo de 2000, párrafo 49.

[17] Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 15-18.

[18] Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafos 7.22 a 7.25.

[19] *Ibidem*, párrafo 7.23.

artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*) y los Estados Unidos no pueden sustraerse a esta obligación multilateral aduciendo requisitos de legislación nacional.

18. Las CE consideran que un Grupo Especial está facultado, si está convencido de que una norma del ESD sobre confidencialidad resulta insuficiente en el caso que nos ocupa, para adoptar procedimientos de trabajo complementarios, incluso basados en propuestas razonables formuladas por las partes en la diferencia. Las CE estiman que la adopción de tales procedimientos, cuando se requiera, podría ser un medio de lograr un equilibrio entre los intereses estadounidenses relativos a la información confidencial y la necesidad de respetar las debidas garantías procesales y el principio de igualdad procesal. Las CE mantienen que si el Grupo Especial no adoptara procedimientos de trabajo complementarios en el presente caso, debería llevar a cabo su examen sobre la base del expediente tal como se encuentra, lo que tendría como consecuencia lógica que los hechos u otra información que no fueran revelados deberían considerarse como "no examinados" por las autoridades nacionales.

19. Por último, las CE observan que los Estados Unidos han solicitado la ayuda de Nueva Zelandia y Australia para obtener el consentimiento de los productores que han facilitado la información confidencial a la USITC.[20] Aun cuando los reclamantes aceptaran esta solicitud de los Estados Unidos, es evidente que, más tarde, no podrían ser considerados responsables o colocados, de algún otro modo, en una situación más desfavorable si los productores pertinentes no dieran su consentimiento.

SECCIÓN III - ALEGACIONES Y ARGUMENTOS CON RESPECTO A CUESTIONES DE DERECHO

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

20. Las CE manifiestan su pleno apoyo al razonamiento expuesto por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos* con respecto al requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" contenido en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Como declaró el Órgano de Apelación, "la evolución de las circunstancias que ha llevado a que las importaciones de [carne de cordero] hayan aumentado en tal cantidad y se realicen en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales [debe haber sido] 'inesperada'".[21] Asimismo, de acuerdo con el Órgano de Apelación "[la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994] describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe *demostrarse* como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".[22]

21. Por lo tanto, la USITC tenía la obligación de *demostrar* en su investigación que el aumento de las importaciones en este caso se produjo "como consecuencia de la evolución imprevista de las

[20] Solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, de 5 de mayo de 2000, párrafo 23.

[21] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 84.

[22] Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 85; informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 92 [sin cursivas en el original].

circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo …".[23] La opinión de las CE es que tal *demostración* requiere una descripción verificable, es decir, una determinación en el expediente de la investigación, que indique claramente cuál fue la "evolución imprevista de las circunstancias" que había causado ("llevado a" en palabras del Órgano de Apelación) un aumento de las importaciones de carne de cordero, que a su vez causó la (supuesta) amenaza de daño grave. La afirmación del Órgano de Apelación deja claro que tal demostración no puede ser realizada *ex post facto*, por ejemplo en una comunicación escrita formulada en el marco de un procedimiento de solución de diferencias. Además, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere que las autoridades competentes expongan en su informe "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Las CE no han encontrado en el informe de la USITC ninguna referencia específica a una determinación que establezca cuál fue la "evolución imprevista de las circunstancias" que causó el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero.

22. Aun en el caso de que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que el informe de la USITC contenía efectivamente tal determinación, en opinión de las CE la evolución de las circunstancias citada por los Estados Unidos no apoya tal determinación: los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita, señalan fundamentalmente un aumento de las importaciones, cuya composición por productos en el último período fue diferente a la del período inicial[24], que tuvo como resultado una mayor participación de los importadores en el mercado. Las CE sostienen que el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero (cualquiera que sea su composición por productos) no puede ser la causa de un aumento de las importaciones de carne de cordero. Las autoridades estadounidenses no pueden cumplir sus obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT de 1994 refiriéndose a la naturaleza misma de las importaciones que han registrado un aumento. Extraer una conclusión diferente llevaría a un razonamiento circular.

23. Los reclamantes han expuesto argumentos según los cuales en 1995 podía haberse previsto la evolución de algunas circunstancias, tales como la disminución a largo plazo de la producción nacional de cordero y la supresión de las subvenciones previstas en la Ley de la lana. Las CE, como tercero en la presente diferencia, no tienen que adoptar necesariamente una posición con respecto a si *esta* evolución de las circunstancias podría considerarse "imprevista" o "inesperada".

Los Estados Unidos han determinado incorrectamente su "rama de producción nacional"

24. Las CE sostienen que la estructura del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* deja claro que la rama de producción nacional pertinente se determina sólo por el producto importado en cuestión. Por tanto, con el fin de confirmar qué rama de producción puede incluirse en el análisis de daño, el punto de partida básico es determinar el "producto" pertinente cuyas importaciones han aumentado. El segundo paso consiste en analizar, tomando como base este producto, qué rama de producción produce productos "similares" o "directamente competidores". El texto de los artículos mencionados *supra* debería interpretarse en forma restringida (como las CE han mantenido anteriormente) en el sentido de que puede considerarse que *sólo esos* productores constituyen la "rama de producción nacional" si producen productos que

[23] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 98 [sin cursivas en el original].

[24] Entre 1995 y 1997, las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada aumentaron un 101 por ciento, mientras que las importaciones de cordero congelado aumentaron un 11 por ciento. Véase el párrafo 56 de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

sean "similares" o "directamente competidores". Por lo tanto, si un productor no produce ninguno de esos productos, *por definición* no puede considerarse pertinente para la "rama de producción nacional".

25. En el presente caso, las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia y Australia han aumentado durante el período objeto de investigación. Por ello, la cuestión pertinente es qué "rama de producción nacional" estadounidense produce un producto que es "similar" a la carne de cordero importada o "directamente competidor" con ella. La USITC consideró que "el producto nacional 'similar' a la carne de cordero importada es la carne de cordero que se produce en el país".[25] Sin embargo, al pasar a examinar la rama de producción de corderos en pie, la USITC no procedió a determinar si ese sector también producía "productos directamente competidores" o "similares", sino que aplicó un criterio que no se encuentra en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Examinó 1) si existía una línea de producción continua desde el producto no elaborado hasta el elaborado y 2) si había una coincidencia sustancial entre los criadores y los elaboradores por lo que respecta al interés económico.

26. Las CE no pueden encontrar un criterio de esa índole en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y consideran que la interpretación amplia del apartado 1 c) del artículo 4 que sugieren los Estados Unidos en el párrafo 69 de su Primera comunicación escrita no se ajusta al texto estricto del Acuerdo, que se refiere simplemente al "conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores". Por consiguiente, el criterio que hay que aplicar es si un productor produce un producto "similar" o un "producto directamente competidor". Las CE no pueden evitar llegar a la conclusión de que la USITC, en su informe, no realizó este análisis respecto de la rama de producción de corderos en pie.

El criterio que se ha de fijar para determinar la existencia de "amenaza de daño grave" debería ser riguroso

27. Las CE no formularán observaciones relativas a los argumentos de carácter eminentemente fáctico expuestos por las partes en la presente diferencia con respecto a la constatación de "amenaza de daño" por parte de la USITC y el análisis subyacente. Sin embargo, las CE querrían aprovechar la oportunidad ofrecida por esta Comunicación de tercero para hacer una observación general en relación con el criterio que el Grupo Especial fijará con respecto a esta cuestión.

28. Las CE mantienen que, puesto que una medida de salvaguardia constituye una medida extraordinaria que interfiere negativamente en el comercio leal practicado por exportadores competidores, cualquier interpretación que el Grupo Especial haga de la expresión "amenaza de daño grave" debería reflejar el criterio más riguroso. Como el Órgano de Apelación declaró en *Argentina - Calzado*: "Al comprender y aplicar este objeto y fin a la interpretación de esta disposición del *Acuerdo sobre la OMC* no debe perderse de vista el hecho de que una medida de salvaguardia es una medida correctiva del comercio 'leal'. La aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales 'desleales', como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias. Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas."[26]

[25] Informe de la USITC, I-12.

[26] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 94.

29. Las CE solicitan al Grupo Especial que tome en consideración que el criterio que fije en el presente caso ejercerá una fuerte influencia en la interpretación que futuros grupos especiales hagan del concepto de "amenaza de daño grave", definido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* como "la clara inminencia de un daño grave". Las CE instan al Grupo Especial a que adopte una decisión sobre este asunto a la luz de las declaraciones del Órgano de Apelación mencionadas *supra*.

La USITC ha aplicado incorrectamente el criterio con respecto a la "relación de causalidad"

30. Las CE limitarán sus observaciones sobre la relación de causalidad a una cuestión que es motivo de preocupación para ellas, es decir, la aplicación por la USITC del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que establece los requisitos relativos a la relación de causalidad. Esta disposición dispone 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 las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones."

31. En el presente asunto, la USITC ha procedido de la siguiente manera: en primer lugar, ha determinado que el aumento de las importaciones constituye "una causa importante de la amenaza de daño grave" y, en segundo lugar, ha determinado si el aumento de las importaciones es "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra causa". A las CE les preocupa que estas determinaciones no sean suficientes para demostrar que se ha satisfecho el riguroso criterio establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4.

32. Esta disposición requiere que la amenaza de daño grave que deba reparar la medida de salvaguardia sea causada solamente por el aumento de las importaciones. Aunque otras causas pueden agravar la amenaza de daño grave, aún debe demostrarse que si esas causas se sustraen el aumento de las importaciones *por sí solo* causa una amenaza de daño grave. El párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dispone que la medida de salvaguardia sólo es aplicable para prevenir o reparar el daño grave causado <u>por las importaciones</u>, con exclusión de otros factores que contribuyan al daño.

33. Ciertamente, en caso de que concurran varias causas de daño, la USITC se ve impedida de investigar la única cuestión importante, es decir, si *solamente* el aumento de las importaciones es la causa de la amenaza de daño grave. Sin embargo, la USITC investiga una cuestión diferente, es decir, si existe una causa única "más importante" que el aumento de las importaciones.

34. Si el aumento de las importaciones, aun cuando sea más importante que ninguna otra causa, no constituye más que una "causa sustancial" de la amenaza de daño grave, como mínimo existe la posibilidad de que el umbral de la "causalidad" requerido por el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se alcance. Los antecedentes legislativos citados por los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita[27] no disipan la inquietud de las CE, ya que incluso una causa "importante" de daño podría no llegar a alcanzar el umbral de que el aumento de las importaciones *por sí solo* cause daño grave o amenaza de daño grave. Por consiguiente, las CE apoyan el argumento expuesto por

[27] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 121.

Nueva Zelandia[28] en el sentido de que los Estados Unidos han aplicado un *criterio menos riguroso* independientemente de si, en el presente caso, el resultado final pueda ser que no se constate ninguna violación efectiva del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, cuestión con respecto a la cual las CE en esta ocasión no adoptan ninguna posición.

Interpretación correcta del término "necesaria" del párrafo 1 del artículo 5

35. Las partes principales en esta diferencia discrepan con respecto al significado del término "necesaria" que aparece en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El párrafo 1 del artículo 5 dispone que: "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[29] Las CE sostienen que a la vista de la redacción de esta disposición resulta claro que es la *aplicación* de la medida -no la medida como tal- la que debería mantenerse dentro de los límites de lo que es "necesario" para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

36. Las CE señalan que el término "necesario" se emplea en el resto del Acuerdo sobre la OMC (especialmente en las disposiciones que se apartan del principio de liberalización consagrado en el mismo). El propio artículo XIX contiene un texto prácticamente idéntico y autoriza la adopción de medidas de salvaguardia "en la medida y durante el tiempo que sean necesari[a]s para prevenir o reparar un daño grave". Asimismo, el artículo XX del GATT de 1994 permite que se tomen medidas si, por ejemplo, son "a) necesarias para proteger la moral pública" o "b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales".

37. Las CE sostienen que el propósito del requisito de la "necesidad" es evitar que se abuse de las medidas de salvaguardia, las que se reconoce que "por su carácter o tenor entrañan limitaciones o restricciones y afectan tanto a los países Miembros y sus derechos o privilegios como a los particulares y sus actos".[30] A la luz de esta caracterización, en *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, el Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que no se le deberían dar a los Miembros importadores "mayores posibilidades de limitar la entrada en su territorio de mercancías respecto de cuya exportación no se hubiera alegado ni probado una práctica comercial desleal, como dumping, fraude o engaño en cuanto al origen de las mercancías"[31] adoptando una medida de salvaguardia que fuera más allá de los límites estrictos establecidos en las disposiciones pertinentes de la OMC, si tal medida tuviera como resultado excluir un número mayor de mercancías del territorio del Miembro importador.[32]

[28] Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.73.

[29] Sin subrayar en el original.

[30] Véase el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, de 10 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 16.

[31] *Ibidem*.

[32] *Ibidem*.

38. El Órgano de Apelación declaró en *Corea - Productos lácteos* que los Miembros deben aplicar una medida que en su conjunto no sea "más restrictiva de lo necesario".[33] Por lo tanto, si la medida que se aplicase rebasara el umbral de lo que fuera necesario, el Miembro violaría el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En otras palabras, si pudiera aplicar una medida que fuera menos restrictiva y que al mismo tiempo lograra el objetivo de prevenir o reparar el daño grave, debería aplicarse dicha medida. De hecho, esto no es ni más ni menos que el "criterio de la menor restricción del comercio", que las CE no tienen dificultad en reconocer en el texto de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

39. Una cuestión importante por lo que respecta al criterio de "necesidad" del párrafo 1 del artículo 5 es si los Estados Unidos deberían haber justificado, explicado o demostrado de otra manera que la medida que aplicaron "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[34] Los reclamantes argumentan que los Estados Unidos estaban sujetos a dicha obligación, ya que el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dispone que "[l]as autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

40. Las CE consideran que, si bien nada impide a las autoridades competentes que lo hagan en el informe de la investigación, la última frase del párrafo 1 del artículo 3 no obliga a dichas autoridades a publicar en ese informe información que explique de qué manera la medida aplicada cumple los requisitos contenidos en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. El título del párrafo 1 del artículo 3, así como su contenido, se refieren solamente a la investigación, no a la medida en sí misma ni a su aplicación. Además, como el Órgano de Apelación dejó claro en *Corea - Productos lácteos*, la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 no impone ninguna obligación de presentar una "justificación clara" de su observancia en el marco de esa disposición. El Órgano de Apelación declaró: "Revocamos la constatación general del Grupo Especial […] según la cual el párrafo 1 del artículo 5 obliga a un Miembro a explicar, en el momento en que formule las recomendaciones y determinaciones relativas a la aplicación de una medida de salvaguardia, que su medida es necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste".[35]

41. Entonces, ¿cómo pueden los Miembros (o un grupo especial en el marco de un procedimiento de solución de diferencias) verificar en qué razones se ha basado el Miembro que adopta la medida de salvaguardia para cumplir el criterio de "necesidad"? Las CE consideran que los elementos pertinentes a tal efecto podrían recogerse convenientemente en la notificación presentada al Comité de Salvaguardias en el marco del párrafo 2 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Esta disposición exige que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia proporcione al Comité (y, por lo tanto, a todos los Miembros de la OMC) "toda la información pertinente", que incluye -pero no se limita a- la información relativa a la medida propuesta, la fecha propuesta de su introducción, la duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva, de modo que se permita a los Miembros de la OMC verificar si la medida propuesta está en conformidad con el

[33] Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 103.

[34] Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 96.

[35] *Ibidem*, párrafo 103.

Acuerdo sobre Salvaguardias. Como el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* declaró con respecto al objeto y fin del artículo 12:

> "… la notificación tiene fundamentalmente un propósito de transparencia e información. Al velar por la transparencia, el artículo 12 permite que los Miembros, por conducto del Comité de Salvaguardias, examinen las medidas. Otro propósito de la notificación de la constatación de existencia de daño grave y de la medida propuesta es comunicar a los Miembros las circunstancias del caso y las conclusiones de la investigación, junto con las intenciones particulares del país importador. Esto hace posible que todo Miembro interesado decida si va a solicitar consultas con el país importador, que podrían dar lugar a la modificación de la medida propuesta y/o a una compensación."[36]

42. Por lo tanto, el contenido de la notificación del párrafo 2 del artículo 12 debería permitir a los Miembros examinar la medida y *toda* la información pertinente en relación con su aplicación que, ciertamente, puede incluir información que permita a los Miembros examinar si el requisito de "necesidad" contenido en el párrafo 1 del artículo 5 se ha cumplido. Durante las subsiguientes consultas, que tienen lugar *antes* de que se aplique la medida, la información facilitada por el Miembro que se proponga aplicar la medida puede ser objeto de un examen ulterior, incluso con respecto a las razones por las que el Miembro considera que la medida "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" y por lo tanto que cumple la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Como reconoce el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, "el suministro [de toda la información pertinente] al Comité de Salvaguardias no impone una carga excesiva al Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia, por cuanto esa información está o debería estar fácilmente a su alcance." [37]

Exclusión inadecuada de determinados países del alcance de la medida

43. El Órgano de Apelación, en su informe sobre *Argentina - Calzado*[38] concluyó que "la Argentina no puede justificar, teniendo en cuenta los hechos del caso presente, la aplicación de sus medidas de salvaguardia sólo a las fuentes de suministro de terceros países que no son miembros del MERCOSUR basándose en una investigación que constató la existencia o amenaza de daño grave causado por importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las importaciones procedentes de los Estados miembros del MERCOSUR".

44. Las CE sostienen que el *principio de paralelismo* que establece el Órgano de Apelación en el caso del *Calzado* también debería aplicarse al presente caso. La investigación de la USITC constató la existencia de una amenaza de daño grave como consecuencia de importaciones procedentes de *todas* las fuentes, que comprendían importaciones procedentes de países con los que los Estados Unidos habían constituido zonas de libre comercio, entre ellos el Canadá, México e Israel. A continuación, los Estados Unidos impusieron su medida de salvaguardia sólo a países no pertenecientes a las zonas de libre comercio, excluyendo, de ese modo, al Canadá, México e Israel.

---

[36] Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, de 21 de junio de 1999, párrafo 7.126.

[37] *Ibidem*, párrafo 111.

[38] Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 114.

45. Las CE, sostienen que, como consecuencia del razonamiento del Órgano de Apelación mencionado *supra*, los Estados Unidos podrían haber constatado una amenaza de daño grave tomando como base *todas* las importaciones o, como alternativa, haber excluido del ámbito de la investigación las importaciones procedentes de aquellos países con los que los Estados Unidos han constituido una zona de libre comercio y haber constatado la existencia de una amenaza sobre la base de las importaciones de todos los demás países. Si se establece una relación de causalidad, la cuestión de la aplicación de la medida de salvaguardia en forma compatible con el *principio de paralelismo* resulta pertinente.[39] Con arreglo a la primera opción, la medida de salvaguardia también tendría que aplicarse a los productos originarios de los demás miembros de la zona de libre comercio. Conforme a la segunda, los productos originarios de los demás miembros de la zona de libre comercio no estarían sujetos a la medida.

46. Las CE consideran que una determinación de amenaza de daño grave causada por importaciones procedentes de todas las fuentes, seguida por una exclusión de determinados países de la medida de salvaguardia sobre la base de la importancia de su contribución individual, no encuentra apoyo en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La única excepción a este respecto se da en relación con los países en desarrollo Miembros, como establece el párrafo 1 del artículo 9. Sin embargo, no es posible encontrar ninguna excepción similar en relación con países que son miembros de una zona de libre comercio. Las CE sostienen que el Grupo Especial no tiene ninguna razón para adoptar en el presente caso una decisión diferente de la que adoptó el Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado*.

Los Estados Unidos interpretan erróneamente la obligación contenida en el párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

47. Los Estados Unidos alegan en su Primera comunicación escrita que "la única obligación impuesta por el párrafo 1 del artículo 8 a un Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia es procurar una oportunidad para que se celebren consultas previas. Los Estados Unidos cumplieron esa obligación".[40] Las CE discrepan de una lectura tan restringida de esta disposición. La obligación de dar una oportunidad para que se celebren consultas previas figura en el párrafo 3 del artículo 12, que establece que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas …". El párrafo 1 del artículo 8 obliga ("procurará") a los Miembros a procurar "mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente […] para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida".

48. Las CE sostienen que el término "procurar" ha de tener algún significado (un significado que vaya más allá del requisito puramente de procedimiento consistente en ofrecer la celebración de consultas, que ya está previsto en el párrafo 3 del artículo 12). El diccionario *The New Shorter Oxford English Dictionary*[41] explica este término como "to exert oneself" (esforzarse), "try, make an effort for a specificied object, attempt strenuously" (intentar, hacer un esfuerzo dirigido a un fin específico, tratar con tenacidad de hacer algo); y esto confirma la exigencia de que los Miembros procuren, de buena fe, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Las CE

[39] Véase, como confirmación de este enfoque, el informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 111 y siguientes.

[40] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 262.

[41] *New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), página 816.

consideran que tal esfuerzo debería ser algo más que la mera oferta de consultas y, por lo tanto, debería constituir una indicación clara (que comporte una oferta inicial por lo menos) de la forma que el Miembro que se propone adoptar la medida sugeriría mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida.

49. Por último, las CE no consideran que esta interpretación del requisito contenido en el párrafo 1 del artículo 8 en modo alguno "incitaría a los Miembros a encontrar, fuera del Acuerdo sobre Salvaguardias, métodos para proteger a sus ramas de producción nacional dañadas", como lo sugieren los Estados Unidos.[42] De hecho, si sus ramas de producción nacional sufrieran un daño grave o se enfrentaran a una amenaza de daño grave, una oferta inicial de la forma sugerida por el Miembro que se proponga adoptar la medida para mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida, más bien *fortalecería* el apoyo multilateral en favor del mecanismo de salvaguardias.

[42] Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 266.

ANEXO 4-3

DECLARACIÓN ORAL DEL CANADÁ

(25 de mayo de 2000)

INTRODUCCIÓN

El Gobierno del Canadá agradece esta oportunidad de expresar sus opiniones al Grupo Especial sobre algunas cuestiones que se plantean en la presente diferencia. El Canadá se reservó el derecho a participar en calidad de tercero en este procedimiento debido a su interés sustancial en la cuestión, en especial con respecto a la pretensión de las partes reclamantes relativa a la exclusión del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos sobre la carne de cordero.

Apoyamos plenamente la postura de los Estados Unidos en esta cuestión concreta. Mantenemos que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión posterior de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud de los Acuerdos de la OMC, en particular el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sostenemos asimismo que la pretensión en contrario de las partes reclamantes es infundada y como tal debe ser rechazada por el Grupo Especial.

ARGUMENTACIÓN

Las partes reclamantes presentan reclamaciones jurídicas en virtud del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en lo que respecta a la decisión de los Estados Unidos de excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero. Las partes reclamantes afirman que con ello los Estados Unidos incumplieron las obligaciones impuestas por el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, Australia pretende que se vulneró el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y Nueva Zelandia afirma además que hubo infracción del artículo I del GATT de 1994.

El Canadá quedó exento de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos después que la USITC constatara que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá y de México no representaban, considerados individualmente, una participación sustancial en las importaciones totales de carne de esta clase y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave. Todo ello se llevó a cabo de conformidad con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), en especial el artículo 802.

Por las razones que se explican totalmente en nuestra comunicación escrita, el Canadá afirma que ni el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ni el GATT de 1994 impiden que los miembros de zonas de libre comercio excluyan sus importaciones recíprocas de la aplicación de sus medidas de salvaguardia. No creemos que las partes reclamantes cuestionen esta afirmación, habida cuenta de que esa exclusión es compatible con las disposiciones del *Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia*.

El Canadá observa que las partes reclamantes, para apoyar su pretensión de que los Estados Unidos no aplicaron su medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de que procedieran, con arreglo a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo*

sobre Salvaguardias, se basan en un pasaje específico de la reciente decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las exportaciones de calzado* (*Argentina - Calzado*).[1]

Como se expone claramente en nuestra comunicación escrita, a juicio del Canadá los hechos que concurren en el asunto *Argentina - Calzado* son fundamentalmente diferentes de los que aquí se examinan. Permítasenos aprovechar esta oportunidad para destacar las diferencias fundamentales.

En el asunto *Argentina - Calzado*, la Argentina investigó y constató la existencia de daño debido a todas las fuentes, incluidas y en particular las fuentes del MERCOSUR. Sin embargo, la Argentina no realizó un análisis aparte con respecto a sus asociados del MERCOSUR. Como resultado de ello, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Órgano de Apelación constató que al aplicar medidas de salvaguardia "basadas en la investigación realizada en este caso"[2] la Argentina también debió aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR. En cambio, en el presente caso los Estados Unidos, basándose en un análisis por separado, constataron que las importaciones procedentes del Canadá eran insignificantes y que por consiguiente no influían en la amenaza de daño grave. En consecuencia, el Canadá afirma que la exclusión por los Estados Unidos de la aplicación de su medida de salvaguardia sobre la carne de cordero en lo que se refiere a las importaciones procedentes del Canadá es plenamente compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretado con arreglo al artículo XXIV del GATT de 1994 y la decisión en el asunto *Argentina - Calzado*.

Finalmente, señalamos que la CE, en su presentación en calidad de tercero, afirma que el *principio de paralelismo* -criterio jurídico propuesto por la CE en otra diferencia- debería aplicarse al caso presente. La CE sostiene que el Órgano de Apelación confirmó este llamado *principio* en su informe del asunto *Argentina - Calzado*. No obstante, está claro que las conclusiones jurídicas del Órgano de Apelación relativas a esta cuestión están vinculadas directamente a los hechos concretos del asunto *Argentina - Calzado* y que por consiguiente no pueden constituir la base de tal confirmación.

CONCLUSIÓN

En consecuencia, nos permitimos informar al Grupo Especial que las conclusiones y recomendaciones de la USITC relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión posterior de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son plenamente compatibles con las obligaciones contraídas en la OMC por los Estados Unidos.

[1] Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafos 113 y 114.

[2] Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, véase la nota anterior, párrafo 112.

ANEXO 4-4

DECLARACIÓN ORAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(25 de mayo de 2000)

Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial:

Gracias por ofrecer hoy a las Comunidades Europeas [CE] la oportunidad de exponer sus opiniones en este procedimiento.

1. El presente caso ofrece una ocasión de deducir las debidas consecuencias de la amplia afirmación del Órgano de Apelación en el sentido de que

> "[N]o debe perderse de vista el hecho de que una medida de salvaguardia es una medida correctiva del comercio 'leal'. La aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales 'desleales', como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias. Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse (…) de carácter *extraordinario*. Y, *su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas.*" [1]

2. Este caso plantea varias cuestiones sistémicas con respecto a la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y los Anexos del Acuerdo sobre la OMC en general. Las CE han abordado las más importantes en su comunicación de tercero y remiten al Grupo Especial a su argumentación, que figura en la misma. Además, las CE lamentan que, tras haberse reducido de siete a cuatro días el plazo de que disponían para formular observaciones sobre la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, de 80 páginas de extensión, en vista del nuevo cambio, imprevisto y en extremo tardío, del calendario del Grupo Especial, hoy no se hallen en posición de exponer sus puntos de vista con más detalle.

3. Sin embargo, hay un aspecto sobre el que hoy las CE querrían formular observaciones, habida cuenta de la comunicación de tercero del Canadá. La comunicación del Canadá sostiene en primer lugar que

> "el *Acuerdo sobre Salvaguardias* leído conjuntamente con otras disposiciones pertinentes de la OMC, deja abierta la posibilidad de que, como han hecho en el caso presente los Estados Unidos con arreglo al artículo 802 del TLCAN, los miembros de un acuerdo de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación de una medida de salvaguardia".[2]

Las "otras disposiciones pertinentes de la OMC" a las que se refiere el Canadá son el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.

---

[1] Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 76 (cursivas añadidas).

[2] Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 14.

4. Asimismo, el Canadá sostiene que en el caso *Argentina - Calzado* los hechos eran diferentes de los que se examinan en la presente diferencia.[3]

5. Las CE discrepan enérgicamente en ambos puntos. Las CE querrían recordar que en *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación concluyó lo siguiente:

> "La Argentina no puede justificar, teniendo en cuenta los hechos del caso presente, la *aplicación de sus medidas de salvaguardia* sólo a las fuentes de suministro de terceros países que no son miembros del MERCOSUR basándose en una *investigación* que constató la existencia o amenaza de daño grave causado por importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR." [4]

6. Las CE sostienen que el *principio de paralelismo* expuesto por el Órgano de Apelación en el caso del *Calzado* es válido y aplicable también en este caso, independientemente de la cuestión de la relación existente entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XIX y XXIV del GATT. Al llegar a la conclusión mencionada *supra*, el Órgano de Apelación también dejó en claro que la relación entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 era una cuestión distinta que no consideraba necesario abordar en ese caso. El Órgano de Apelación señaló que

> "tampoco estamos convencidos de que un análisis del artículo XXIV del GATT de 1994 fuera pertinente respecto de la cuestión específica que tenía ante sí el Grupo Especial. Esta cuestión, como observó el propio Grupo Especial, es si la Argentina, *después de incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en su investigación sobre el 'aumento de las importaciones'* de productos de calzado en su territorio y los consiguientes efectos de tales importaciones en su rama de producción nacional de calzado, *tenía justificación para excluir a otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia*".[5]

7. Contrariamente a la afirmación del Canadá, los hechos de este caso son notablemente semejantes a los que estaban en litigio en *Argentina - Calzado*, que el Órgano de Apelación tomó como base para pronunciarse. De hecho, la investigación de la USITC estaba basada en importaciones procedentes de *todas* las fuentes[6], incluyendo las importaciones procedentes de países con los que los Estados Unidos habían concertado acuerdos de libre comercio, como el Canadá, México e Israel. Los Estados Unidos aplicaron su medida de salvaguardia sólo a países con los que no habían concertado acuerdos de libre comercio, excluyendo por lo tanto al Canadá, México e Israel.

---

[3] Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 17.

[4] Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 114 (cursivas añadidas).

[5] Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 109 (cursivas añadidas).

[6] Véanse el informe de la USITC, página I-15 (último párrafo) y el informe de la USITC, cuadro 7, página II-21. Las cifras en las que se basa la constatación del "aumento de las importaciones" de la página 15 son el "total de las importaciones de los Estados Unidos" del cuadro 7.

8. El Canadá sugiere que este caso es diferente del que se examinó en *Argentina - Calzado* porque la USITC llevó a cabo un análisis separado con respecto a los países con los que los Estados Unidos habían concertado acuerdos de libre comercio y especialmente debido a que "basándose en sus investigaciones, [constató] que las importaciones procedentes del Canadá eran *insignificantes* y, *por lo tanto*, no se tenían en cuenta para determinar la amenaza de daño grave".[7]

9. El hecho de si las importaciones procedentes de socios en acuerdos de libre comercio representaron una parte mayor o menor del total de las importaciones no es uno pertinente que permita distinguir el presente caso de los argumentos de hecho y de derecho expuestos en *Argentina - Calzado.*

10. En primer lugar, las autoridades argentinas no excluyeron las importaciones procedentes del MERCOSUR de la aplicación de la medida de salvaguardia basándose en su importancia relativa; ni siquiera ponderaron ese factor al adoptar su decisión. Simplemente dispensaron a las importaciones procedentes del MERCOSUR de la aplicación de la medida, tras incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en su investigación del "aumento de las importaciones".

11. Del mismo modo, la USITC investigó las importaciones procedentes de todas las fuentes y después excluyó de la aplicación de la medida a las importaciones procedentes de países copartícipes en acuerdos de libre comercio. Si se consideró que las importaciones procedentes de estos países no constituían una amenaza de daño grave, fue sólo porque la USITC aplicó el criterio de "causa sustancial", incompatible con las normas de la OMC, acerca del cual las CE ya han formulado observaciones en su comunicación de tercero.

12. En todo caso, aun cuando las importaciones procedentes del MERCOSUR hubieran sido más que "insignificantes", el Órgano de Apelación no atribuyó ninguna importancia a este hecho en su constatación.

13. El único factor pertinente es si la autoridad investigadora concluyó que los requisitos para la aplicación de una medida se cumplían al investigar y tomar en consideración el efecto de las importaciones procedentes de países con los que se había concertado un ALC, entre otras.

14. En vista de lo expuesto anteriormente, los argumentos del Canadá no pueden en modo alguno apoyar la omisión por parte de la USITC de las importaciones procedentes de países copartícipes en acuerdos de libre comercio del ámbito de esta medida. Por consiguiente, las CE confirman la posición expresada en su comunicación de tercero y sostienen que la medida de los Estados Unidos no es compatible con las normas de la OMC.

15. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, con esto concluye la intervención de las CE. Las CE responderán por escrito gustosamente a cualquier pregunta que se les haga llegar.

Gracias por su atención.

[7] Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 17 (cursivas añadidas).

ANEXO 5-1

(WT/DS177/4)

ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE CORDERO FRESCO, REFRIGERADO O CONGELADO PROCEDENTES DE NUEVA ZELANDIA

Solicitud de establecimiento de un grupo especial
presentada por Nueva Zelandia

La siguiente comunicación, de fecha 14 de octubre de 1999, dirigida por la Misión Permanente de Nueva Zelandia al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que presente la siguiente solicitud en nombre de Nueva Zelandia para que se examine en la próxima reunión del Órgano de Solución de Diferencias.

En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos de América, publicados en el volumen 64, Nº 131, páginas 37389-37392, del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y en el volumen 64, Nº 132, páginas 37393-37394, del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos de América impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado.[1, 2]

Nueva Zelandia considera que esta medida es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud de las disposiciones siguientes:

i) artículos 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y

ii) artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

En una comunicación de fecha 16 de julio de 1999 (distribuida como documento WT/DS177/1), el Gobierno de Nueva Zelandia solicitó la celebración de consultas con el Gobierno de los Estados Unidos de América de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 en relación con la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos de América a las importaciones de carne de

[1] Como figura en las partidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20, y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos según el Sistema Armonizado.

[2] Parte de esta información figura también en las notificaciones al Comité de Salvaguardias presentada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

cordero. Las consultas se celebraron el 26 de agosto de 1999 pero no dieron lugar a una solución de la diferencia.

En consecuencia, Nueva Zelandia solicita que de conformidad con el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establezca un grupo especial, con el mandato uniforme enunciado en el artículo 7 del ESD, para que examine la medida en cuestión.

Como se ha indicado *supra*, Nueva Zelandia pide asimismo que esta solicitud de establecimiento de un grupo especial se examine en la próxima reunión del Órgano de Solución de Diferencias prevista para el 27 de octubre de 1999.

ANEXO 5-2

(WT/DS178/5)

ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA RESPECTO DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE DE CORDERO PROCEDENTES DE AUSTRALIA

Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Australia

La siguiente comunicación, de fecha 14 de octubre de 1999, dirigida por la Misión Permanente de Australia al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que solicite el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994), los artículos 4 y 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en relación con la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero.[1, 2]

En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos, publicados en el volumen 64, Nº 131, páginas 37389-37392 del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y en el volumen 64, Nº 132, páginas 37393-37394 del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero.[3]

El 23 de julio de 1999, Australia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos con miras a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. La solicitud se distribuyó en el documento WT/DS178/1 (y Corr.1), de fecha 29 de julio de 1999. En las consultas, que se celebraron en Ginebra el 26 de agosto de 1999, no se llegó a una solución satisfactoria de la cuestión.

---

[1] G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3 y G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1-G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1.

[2] Que abarcan la carne de cordero fresca, refrigerada o congelada, según se indica en las subpartidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos.

[3] Modificada posteriormente en virtud de la "Proclamación 7214 de 30 de julio 1999 para la administración eficaz y equitativa de las medidas adoptadas respecto de las importaciones de carne de cordero y otros fines" del Presidente de los Estados Unidos de América, publicada en el volumen 64, Nº 149, páginas 42265-42267 del *Federal Register*, el 4 de agosto de 1999.

Australia considera que tanto la medida indicada, como las medidas y decisiones conexas adoptadas por los Estados Unidos, son incompatibles con las obligaciones que imponen a ese país el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y en especial:

a) los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y

b) los artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

Australia solicita que el grupo especial que examine el asunto sea establecido con el mandato uniforme.

Australia solicita que la presente solicitud se incluya en el orden del día de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias que ha de celebrarse el 27 de octubre de 1999.