

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA
DE TRANSICIÓN APLICADA A LOS
HILADOS PEINADOS DE ALGODÓN
PROCEDENTES DEL PAKISTÁN**

Informe del Grupo Especial

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán* se distribuye a todos los Miembros de conformidad con el ESD. El informe es objeto de distribución general a partir del 31 de mayo de 2001 con arreglo a los Procedimientos para la distribución y supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, en virtud de lo dispuesto en el ESD, solamente las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial, que la apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste y que no habrá comunicaciones *ex parte* con el grupo especial o el Órgano de Apelación en relación con los 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 que se recurra en apelación contra el informe del Grupo Especial, éste no será considerado por el OSD a efectos de su adopción hasta después de que haya concluido el proceso de apelación. Puede obtenerse información acerca de la situación actual del informe del Grupo Especial en la Secretaría de la OMC.

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN
APLICADA A LOS HILADOS PEINADOS DE ALGODÓN
PROCEDENTES DEL PAKISTÁN (DS192)**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ASPECTOS FÁCTICOS.....	1
III. ALEGACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES	3
Pakistán.....	3
Estados Unidos	4
IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES	4
A. ARGUMENTOS GENERALES	4
1. Las cuestiones básicas sometidas al Grupo Especial	5
2. Pertinencia de otra jurisprudencia de la OMC	8
B. LA INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV	9
1. La cuestión general	9
2. Opiniones sobre el sentido corriente del párrafo 2 del artículo 6	10
3. Identificación de la rama de producción nacional	11
4. La interpretación de la expresión "productos similares y/o directamente competidores"	16
a) Enfoques con respecto a la identificación de la rama de producción en términos de "productos similares y/o directamente competidores"	16
b) Opiniones sobre la expresión "productos similares pero no directamente competidores"	19
c) Examen de la expresión "directamente competidor"	20
d) Examen de la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente"	24
e) La expresión "productos similares y/o directamente competidores" según se utiliza en el AMF	24
C. DETERMINACIÓN POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE O DE LA AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE (PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV)	34
1. Determinación por los Estados Unidos de la existencia de perjuicio grave para la rama de producción nacional.....	34
2. La naturaleza de los datos empleados y del proceso de verificación de datos	37
3. Argumentos relativos al cierre de fábricas	53

	<u>Página</u>
D. DEMOSTRACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE LAS IMPORTACIONES Y EL PERJUICIO GRAVE.....	58
E. ATRIBUCIÓN DEL PERJUICIO GRAVE O LA AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE (PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV)	60
1. La atribución al Pakistán del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave	60
2. La cuestión de la necesidad de una evaluación comparativa de las importaciones procedentes de México	61
F. LA CUESTIÓN DE LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS PROSPECTIVO PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE	74
G. ANÁLISIS DEL EXAMEN DE ESTE ASUNTO EFECTUADO POR EL OST	78
H. LA PRESENTACIÓN TARDÍA DE PRUEBAS	78
I. OBSERVACIONES FINALES.....	80
V. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR TERCEROS.....	82
A. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS	82
B. LA COMUNICACIÓN DE LA INDIA	83
VI. REEXAMEN INTERMEDIO.....	85
A. OBSERVACIONES GENERALES	85
B. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PAKISTÁN	85
1. Norma de examen	85
2. Observaciones concretas con respecto a las alegaciones	86
a) Observaciones generales.....	86
b) Alegación sobre la fiabilidad de los datos de AYSA.....	86
3. Consideración de los establecimientos que renovaron su maquinaria para producir otros productos.....	91
4. Período objeto de investigación, incluido el período para formular la determinación de la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad	93
5. Atribución.....	96
6. Otros cambios de redacción propuestos.....	96
C. OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS	97
1. Observaciones de carácter general.....	97
2. Cuestión relativa a la Parte expositiva	97
3. Norma de examen	98

	<u>Página</u>
4. Definición de la rama de producción.....	98
5. Atribución.....	100
VII. CONSTATAACIONES.....	101
A. ALEGACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES.....	101
B. CUESTIÓN RELATIVA A LA PARTE EXPOSITIVA.....	103
C. DISPOSICIONES PERTINENTES DEL ACUERDO DE LA OMC.....	105
D. CUESTIONES GENERALES DE INTERPRETACIÓN	106
1. Directrices para las interpretaciones del Acuerdo sobre la OMC	106
2. Carga de la prueba.....	108
3. Norma de examen	109
E. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL	115
1. Identificación de cuestiones.....	115
2. Interpretación de la expresión "productos directamente competidores"	117
a) Texto y contexto	117
i) El párrafo 2 del artículo 6 del ATV y el Acuerdo sobre la OMC.....	117
ii) El párrafo 2 del artículo 6 del ATV	125
b) Objeto y fin del ATV.....	127
c) La cuestión del AMF	129
d) Viabilidad	131
3. Interpretación de "y/o"	131
F. CONSTATACIÓN DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE.....	136
1. Fiabilidad de los datos de AYSA	136
2. Consideración de los establecimientos que renovaron su maquinaria para producir otros productos.....	139
3. Otras alegaciones de hecho.....	141
G. PERÍODO OBJETO DE INVESTIGACIÓN, INCLUIDO EL PERÍODO PARA FORMULAR LA DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE Y RELACIÓN DE CAUSALIDAD	142
H. ATRIBUCIÓN.....	146
I. AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE	150
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	152

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 3 de abril de 2000, el Pakistán solicitó al OSD el establecimiento de un grupo especial, de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994, el artículo 6 del ESD y el párrafo 10 del artículo 8 del ATV¹, para que examinara un asunto relativo a la aplicación por parte de los Estados Unidos del mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

1.2 El OSD estableció un Grupo Especial en su reunión de 19 de junio de 2000.² En esa reunión, las partes convinieron en que el Grupo Especial debía tener el mandato uniforme. El mandato de este Grupo Especial es, por lo tanto, el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos invocados por el Pakistán en el documento WT/DS192/1, el asunto sometido al OSD por el Pakistán en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

1.3 El 30 de agosto de 2000, se constituyó el Grupo Especial con la siguiente composición:

Presidente: Sr. Wilhelm Meier

Miembros: Sr. Carlos Antonio da Rocha Paranhos
Sr. Virachai Plasai

1.4 Las Comunidades Europeas y la India se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.5 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 16 y 17 de noviembre de 2000, y con la India el 17 de noviembre del mismo año. (La UE no participó en esta reunión, véase el párrafo 5.1.) La segunda reunión sustantiva con las partes se celebró el 13 de diciembre de 2000.

II. ASPECTOS FÁCTICOS

2.1 A fines de 1998, los Estados Unidos emprendieron una investigación para determinar si las importaciones de hilados peinados de algodón destinados a la venta, identificados como Categoría 301³, en el territorio de los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que causaban o amenazaban realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores.⁴

2.2 El 24 de diciembre de 1998, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con el Pakistán, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el

¹ Documento WT/DS192/1.

² Documento WT/DS192/2.

³ La Categoría 301 se refiere a la categoría de textiles específica de los Estados Unidos para los hilados peinados de algodón y corresponde a clasificaciones parciales que figuran en el Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos. Las categorías sirven para identificar determinados productos textiles y del vestido y representan la base sobre la que los Estados Unidos administran su programa de textiles, incluidas las medidas de salvaguardia adoptadas al amparo del artículo 6 del ATV. Los Estados Unidos han empleado el actual sistema de categorías desde 1978.

⁴ Primera comunicación de los Estados Unidos - Prueba documental 3 (Informe sobre el Mercado) párrafo 1.1.

Vestido (ATV), con respecto a las importaciones de la Categoría 301 de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán.⁵ El informe sobre esta investigación, titulado "Informe sobre la investigación y la declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave: hilados peinados de algodón para la venta: Categoría 301", fue presentado al Pakistán como el informe sobre el mercado que debe presentarse de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV en apoyo de la solicitud de celebración de consultas sobre la medida de salvaguardia propuesta.⁶

2.3 De conformidad con el párrafo 7 del artículo 6, los Estados Unidos también comunicaron esta solicitud de celebración de consultas, incluidos los datos fácticos pertinentes, al Presidente del Órgano de Supervisión de los Textiles (OST).

2.4 Los días 10 y 11 de febrero de 1999 se celebraron consultas entre los Estados Unidos y el Pakistán que no dieron lugar a ningún entendimiento mutuo. El 5 de marzo de 1999, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos indicaron que aplicarían la medida de salvaguardia con efecto a partir del 17 de marzo de 1999 y notificaron su medida al OST.⁷

2.5 El OST examinó el asunto y escuchó las exposiciones de los Estados Unidos y el Pakistán los días 12 a 14, 20 a 22 y 27 de abril de 1999. En su informe, el OST "consideró que, en vista de las graves limitaciones mencionadas *supra*, no estaba en condiciones de evaluar con certeza si el aumento de las importaciones de hilados peinados de algodón había causado o no un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense que producía productos similares y/o directamente competidores con los hilados peinados de algodón. En consecuencia, el OST consideraba que los Estados Unidos no habían logrado demostrar que las importaciones de hilados peinados de algodón en su territorio habían aumentado en tal cantidad que causaban o amenazaban realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que producía productos similares y/o directamente competidores. Por lo tanto, el OST recomendó que se revocara la medida introducida por los Estados Unidos sobre las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán".⁸

2.6 El 28 de mayo de 1999, el OST recibió una comunicación de los Estados Unidos, con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV, en la que éstos le informaban que se consideraban en la imposibilidad de ajustarse a dicha recomendación. En su reunión celebrada los días 23 y 24 de junio de 1999, el OST examinó, con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV, las razones aducidas por los Estados Unidos de su imposibilidad de ajustarse a la recomendación. El OST concluyó que las razones aducidas en este reexamen no le llevaban a modificar sus conclusiones anteriores y la recomendación a la que había llegado durante su examen de la medida, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6. Por consiguiente, el OST recomendó que los Estados Unidos reconsiderasen su posición y que se revocara sin demora la medida introducida por los Estados Unidos respecto de las importaciones de los productos de la Categoría 301 procedentes del Pakistán.⁹

⁵ 63 *Federal Register* 72288 (31 de diciembre de 1998) (EE.UU. - Prueba documental 2).

⁶ El Presidente de los Estados Unidos ha delegado la facultad de aplicación de los Acuerdos sobre los textiles y prendas de vestir, incluido el ATV, al Comité Interinstitucional para la Aplicación de los Acuerdos sobre Textiles (CITA). A los efectos de las medidas de salvaguardia, la Oficina para los textiles y el vestido (OTEXA), del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, realiza la investigación y prepara la declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave, y el CITA examina las declaraciones y formula la determinación de la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave.

⁷ Documento G/TMB/18, párrafo 3 y 64 *US Federal Register* 12290 (12 de marzo de 1999) (EE.UU. - Prueba documental 4).

⁸ Documento G/TMB/18, párrafo 32.

⁹ Documento G/TMB/19, párrafo 36.

2.7 El 6 de agosto de 1999, los Estados Unidos informaron al OST que consideraban que la medida estadounidense estaba justificada en virtud de las disposiciones del artículo 6 del ATV y que mantendrían vigente esa limitación.¹⁰

2.8 Los Estados Unidos y el Pakistán celebraron una nueva ronda de consultas los días 15 y 16 de noviembre de 1999, pero no llegaron a ningún entendimiento mutuo.

2.9 Los Estados Unidos prorrogaron la limitación por otro año, con efecto a partir del 17 de marzo de 2000, de conformidad con el párrafo 12 del artículo 6 del ATV.¹¹

2.10 El párrafo 8 del artículo 10 del ATV dispone que si después de las nuevas recomendaciones del OST basadas en esa disposición la cuestión sigue sin resolverse, los Miembros interesados podrán someterla al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y recurrir al párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y a las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) (véase la sección I).

III. ALEGACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1 A la luz de los hechos y argumentos expuestos, el Pakistán solicita al Grupo Especial lo siguiente:

- que constate que los Estados Unidos no demostraron, antes de aplicar su medida de salvaguardia a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán el 17 de marzo de 1999, que las importaciones de hilados peinados de algodón causaban un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción de tal hilado y que ese perjuicio y esa amenaza eran atribuibles al Pakistán porque los Estados Unidos
 - no examinaron el estado de toda la rama de producción nacional que produce hilado peinado de algodón;
 - basaron su determinación sobre el estado de la rama de producción nacional en datos no verificados, incorrectos e incompletos;
 - basaron su determinación de la relación causal entre las importaciones y el perjuicio grave en cambios en las variables económicas producidas solamente durante un período de ocho meses;
 - no realizaron ningún análisis prospectivo de los efectos de las importaciones para determinar si estaban causando una amenaza de perjuicio grave; y
 - atribuyeron un perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán sin realizar ninguna evaluación comparativa de las importaciones procedentes del Pakistán y de México y sus respectivos efectos;
- que resuelva, sobre la base de las constataciones indicadas *supra*, que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos al hilado peinado de algodón

¹⁰ Documento G/TMB/R/57, párrafo 5 y Comunicación de los Estados Unidos G/TMB/N/346.

¹¹ 65 *Federal Register* 14544 (17 de marzo de 2000) (EE.UU. - Prueba documental 6). La limitación fue prorrogada por otro año más, a partir del 17 de marzo de 2001 (66 FR 13307, 5 de marzo de 2001).

procedente del Pakistán es incompatible con las obligaciones dimanantes para los Estados Unidos del artículo 6 del ATV;

- que resuelva además que los Estados Unidos han anulado o menoscabado ventajas resultantes del ATV para el Pakistán dado que, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, el incumplimiento de una obligación se presume que constituye un caso de anulación o menoscabo;
- que recomiende, de conformidad con el párrafo 1, primera frase, del artículo 19 del ESD, que el OSD pida a los Estados Unidos que pongan su medida de salvaguardia en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV; y
- que sugiera, de conformidad con el párrafo 1, segunda frase, del artículo 19 del ESD, que la forma más apropiada para aplicar la resolución del Grupo Especial sería revocar sin demora la medida de salvaguardia, como ya lo ha recomendado el OST en junio de 1999.

3.2 Los **Estados Unidos** solicitan al Grupo Especial que, sobre la base de una evaluación objetiva de los hechos, concluya que actuaron de manera compatible con el ATV al i) definir la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón para la venta, ii) determinar que un incremento brusco y sustancial de las importaciones de hilados peinados de algodón causó tanto un perjuicio grave como una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción, iii) atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al incremento súbito del 283,2 por ciento de las importaciones de bajo precio de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán y iv) basarse en los mejores y más actualizados datos disponibles.

3.3 Por estas razones, los Estados Unidos sostienen que la medida de salvaguardia de transición que aplicaron a las importaciones procedentes del Pakistán de hilados peinados de algodón se ajusta a las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del ATV. Las alegaciones del Pakistán, al contrario, carecen de fundamento y el Grupo Especial debería rechazarlas.

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES¹²

A. ARGUMENTOS GENERALES

El párrafo 1 del artículo 6 del ATV dispone lo siguiente: "Los Miembros reconocen que durante el período de transición puede ser necesario aplicar un mecanismo de salvaguardia específico de transición (denominado en el presente Acuerdo 'salvaguardia de transición'). Todo Miembro podrá aplicar la salvaguardia de transición a todos los productos comprendidos en el Anexo, con excepción de los integrados en el GATT de 1994 en virtud de las disposiciones del artículo 2. Los Miembros que no mantengan restricciones comprendidas en el artículo 2 notificarán al OST, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, si desean o no reservarse el derecho de acogerse a las disposiciones del presente artículo. Los Miembros que no hayan aceptado los Protocolos de prórroga del AMF desde 1986 harán esa notificación dentro de los seis meses

¹² Con el acuerdo de las partes en la diferencia, el Grupo Especial decidió que éstas proporcionarían a la Secretaría, para cada reunión sustantiva con el Grupo Especial, un resumen ejecutivo confidencial de las alegaciones y argumentos contenidos en sus comunicaciones escritas, presentaciones orales y respuestas a preguntas. Estos documentos servirían al único objetivo de ayudar a la Secretaría a redactar una sección concisa del informe del Grupo Especial relativa a los argumentos a fin de facilitar la traducción y distribución oportunas del informe del Grupo Especial a los Miembros. De ningún modo servirían para sustituir las comunicaciones escritas.

siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. La salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible y de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo."

1. Las cuestiones básicas sometidas al Grupo Especial

4.1 El **Pakistán** aduce que el objeto del ATV son las "disposiciones que han de aplicar los Miembros durante un período de transición para la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994".¹³ El objetivo básico de estas disposiciones es asegurar que este sector sea finalmente integrado.¹⁴ EL párrafo 5 del artículo 1 del ATV, en consecuencia, exhorta a los Miembros a que prevean un continuo reajuste industrial autónomo y un aumento de la competencia en sus mercados. Raffaelli y Jenkins señalan en su libro *"Drafting History of the Agreement on Textiles and Clothing"* que es preciso prestar seriamente atención a esta disposición dado que productos que representan el 49 por ciento de las importaciones totales en 1990 serán integrados el último día del ATV y que debe alentarse firmemente el reajuste industrial autónomo.¹⁵

4.2 El Pakistán continúa señalando que el artículo 6 del ATV prevé un mecanismo específico de salvaguardia de transición para los productos que aún no han sido integrados en el GATT de 1994 y al que ha de recurrirse "con la mayor moderación posible" y de manera compatible con la realización eficaz del proceso de integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994. Los Miembros pueden recurrir al artículo 6 solamente si demuestran que las importaciones del producto objeto de la medida de salvaguardia han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores, y que tal perjuicio o amenaza es atribuible al incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes del Miembro al que se aplica la medida. Según la jurisprudencia del Órgano de Apelación, todos los términos del artículo 6 deben tener efecto y ser interpretados a la luz del objeto y fin ya mencionados del ATV.

4.3 El Pakistán señala que los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia al amparo del artículo 6 del ATV con respecto al hilado peinado de algodón procedente del Pakistán a partir del 17 de marzo de 1999. El OST, que debe examinar todas las medidas de ese tipo, señaló que la información proporcionada por los Estados Unidos tenía "limitaciones graves". En primer lugar, los Estados Unidos no proporcionaron datos sobre el segmento de la rama de producción nacional que estaba integrada verticalmente con la rama de producción de tejidos, la que representaba alrededor de un tercio de la producción nacional de hilados peinados de algodón. En segundo lugar, los Estados Unidos proporcionaron datos sobre la evolución de la rama de producción nacional que corresponden solamente a un período de ocho meses. Y, en tercer lugar, "seguían sin esclarecerse algunos aspectos relativos a la evolución y la situación de la rama de producción nacional (tales como la evolución del empleo, el cierre de fábricas, la inversión y la reestructuración que habrían podido tener lugar en la rama de producción nacional de hilados de algodón)".¹⁶

4.4 El Pakistán recuerda que el OST concluyó, en consecuencia, que "los Estados Unidos no habían logrado demostrar que las importaciones de hilados peinados de algodón en su territorio habían aumentado en tal cantidad que causaban o amenazaban realmente causar un perjuicio grave a

¹³ Párrafo 1 del artículo 1 del ATV.

¹⁴ Preámbulo del ATV.

¹⁵ Página 89. (En el original, en inglés.)

¹⁶ Documento G/TMB/18, párrafo 3.

la rama de producción nacional que producía productos similares y/o directamente competidores" y recomendó que "se revocara la medida introducida por los Estados Unidos sobre las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán".¹⁷ Los Estados Unidos declararon que no podían seguir esta recomendación y mantuvieron la medida. El Pakistán, en consecuencia, ejerció el derecho que le corresponde en virtud del artículo 8 del ATV de solicitar al Órgano de Solución de Diferencias que establezca un grupo especial con arreglo al Entendimiento sobre Solución de Diferencias para que resuelva el asunto.

4.5 En opinión de los **Estados Unidos**, esta diferencia supone un intento por parte del Pakistán de utilizar el procedimiento de solución de diferencias de la OMC para obligar a reabrir la investigación en materia de salvaguardias realizada por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de la Categoría 301 de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán. Los Estados Unidos examinaron cuidadosamente la información que habían reunido durante un período de dos años y ocho meses y determinaron que la rama de producción nacional había experimentado una grave contracción, sobre todo durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, cuando el incremento súbito de las importaciones había llegado a su punto máximo. Esa investigación demostró fehacientemente que un incremento súbito de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán causaba un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón para la venta.¹⁸ Durante el período en que tuvo lugar el incremento súbito, todos los indicadores pertinentes de la evolución económica de la rama de producción se deterioraron sustancialmente: la producción descendió, los envíos disminuyeron, aumentaron las existencias, descendieron los pedidos en cartera, se evaporó la rentabilidad, se contrajo la participación en el mercado, se estancaron las inversiones, disminuyó el empleo, y algunas fábricas se retiraron de la rama de producción. Sobre la base de estas pruebas convincentes los Estados Unidos actuaron en plena conformidad con el ATV y establecieron una medida de salvaguardia de transición sobre las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán.

4.6 Los Estados Unidos aducen además que la situación descrita *supra* es precisamente el tipo de situación a la que la medida de salvaguardia especial prevista en el artículo 6 del ATV está destinada a responder. Al impugnar la medida de los Estados Unidos, el Pakistán no ofrece pruebas ni argumentos jurídicamente suficientes para acreditar *prima facie* que la salvaguardia de transición aplicada por los Estados Unidos era incompatible con las obligaciones dimanantes del ATV. En cambio, el Pakistán desearía que el Grupo Especial estimara que su función es reabrir la investigación en materia de salvaguardias, considerar nuevas pruebas, e incluso especular sobre medidas hipotéticas que no están en vigor. En opinión de los Estados Unidos, no hay ningún fundamento en el ESD para la solicitud del Pakistán. Esta solicitud llevaría al Grupo Especial bastante más allá de la función que le corresponde de considerar si, sobre la base de un examen objetivo de los hechos, la medida de salvaguardia de transición aplicada a las importaciones de hilados de algodón de la Categoría 301 procedentes del Pakistán se ajusta a lo dispuesto en el artículo 6 del ATV. El Pakistán mismo admite que los grupos especiales no han de emprender exámenes *de novo* sino realizar una evaluación objetiva de los hechos relacionados con la aplicación de la limitación concreta de que se trate. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*¹⁹ declaró claramente que los grupos especiales del ESD no vuelven a investigar la situación del mercado ni consideran los

¹⁷ Documento G/TMB/18, párrafo 32.

¹⁸ Los resultados de esta investigación se exponen en *Report of Investigation and Statement of Serious Damage or Actual Threat thereof: Combed Cotton Yarn for Sale: Category 301* (Informe de la investigación y Declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave: hilados peinados de algodón para la venta: Categoría 301), diciembre de 1998 ("Informe sobre el Mercado").

¹⁹ Documentos WT/DS33/R y WT/DS33/AB/R.

acontecimientos posteriores a la determinación inicial, sino que se limitan a las pruebas utilizadas por el Miembro importador al formular su determinación de imponer la medida -que en este caso es el Informe sobre el Mercado, preparado por los Estados Unidos.

4.7 En respuesta a algunas de las observaciones formuladas por los Estados Unidos, el **Pakistán** alega que no ha pedido al Grupo Especial que reabra la investigación de salvaguardia sino que haga una evaluación objetiva de la investigación realizada por los Estados Unidos. Según el artículo 11 del ESD y la jurisprudencia del Órgano de Apelación, la función de un grupo especial es examinar si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente apoyan las determinaciones formuladas.²⁰ Los Estados Unidos no objetaron la aplicación de esta norma de examen. El Pakistán no ha pedido al Grupo Especial que formule resoluciones sobre "una futura e hipotética diferencia respecto de medidas que ni siquiera existen aún". Las alegaciones jurídicas sobre las que el Pakistán pide que el Grupo Especial formule resoluciones se relacionan exclusivamente con incompatibilidades que ya han tenido lugar. Como señaló el Órgano de Apelación, "[l]legar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal".²¹ El Pakistán, por consiguiente, solicitó al Grupo Especial que se pronunciara sobre incompatibilidades que, todas ellas, ya se habían producido.

4.8 Los **Estados Unidos** continúan su argumentación afirmando que la única cuestión que tiene ante sí el Grupo Especial es si la salvaguardia de transición establecida sobre las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán es compatible con los términos concretos del artículo 6 del ATV y, si, sobre la base de una evaluación objetiva de los hechos que tuvieron ante sí los Estados Unidos en el momento de su investigación, encuentra apoyo en el análisis efectuado por los Estados Unidos. Los Estados Unidos instan al Grupo Especial a que siga la práctica del Órgano de Apelación y analice esta diferencia dentro de los márgenes concretos del ATV. Esa diferencia no plantea ninguna cuestión que el ATV no responda plenamente. El párrafo 2 del artículo 6 trata del ámbito de la rama de producción nacional; los párrafos 2 y 3 del artículo 6 definen la norma para examinar si el aumento de las importaciones causa un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave. El párrafo 4 del artículo 6 se ocupa totalmente de la atribución, y los párrafos 7 y 8 del mismo artículo definen los requisitos y el plazo respecto de la información que debe incluirse en el Informe sobre el Mercado. No sería apropiado basarse en otros Acuerdos cuyo texto, objeto y fin se diferencian fundamentalmente del ATV, cuando el propio ATV proporciona las bases para resolver estas cuestiones. Además, el Informe sobre el Mercado refleja las pruebas utilizadas por los Estados Unidos al formular su determinación y, en consecuencia, define el alcance del examen fáctico que ha de efectuar este Grupo Especial. Por esa razón, la atención debe centrarse en estos hechos y no en especulaciones sin fundamento, tergiversaciones de los hechos, acontecimientos que tuvieron lugar después de la investigación, o en hechos que no fueron objeto de la investigación de los Estados Unidos postulados por el Pakistán. Además, en virtud del artículo 11 del ESD, este Grupo Especial no ha de emprender un examen *de novo* de la situación del mercado ni determinar qué tendría que haberse hecho con las pruebas a disposición de los Estados Unidos. En cambio, el artículo 11 encomienda al Grupo Especial que examine si la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos se ajusta al artículo 6 sobre la base de una evaluación objetiva del asunto que tiene ante sí, incluidos los hechos del caso y la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes del ATV, así como la conformidad con dichas disposiciones. Si se aplica esta norma, los Estados Unidos estiman que el Grupo Especial no tendrá otra alternativa más que concluir que la medida de salvaguardia de transición impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán era apropiada y plenamente compatible con el ATV.

²⁰ Primera comunicación del Pakistán, página 17.

²¹ *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón*, WT/DS18/AB/R, párrafo 223. El Órgano de Apelación confirmó esta jurisprudencia en *Canadá - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil*, WT/DS139/AB/R-WT/DS142/AB/R, párrafo 115.

2. Pertinencia de otra jurisprudencia de la OMC

4.9 Los **Estados Unidos** alegan que el Pakistán supone erróneamente que las salvaguardias de transición del artículo 6 deben ser interpretadas recurriendo a otros Acuerdos de la OMC. El ATV se diferencia significativamente de otros Acuerdos de la OMC que no tienen carácter transitorio, por lo que respecta a su condición de Acuerdo de transición, su finalidad de integrar gradualmente al sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994 y su texto relativo a la definición y al trato de la rama de "producción nacional". Si, por ejemplo, no hubiera habido ninguna intención de establecer una diferencia entre la salvaguardia de transición del ATV y el Acuerdo sobre Salvaguardias, los negociadores no habrían incluido una disposición sobre salvaguardias en el ATV; se hubieran apoyado más bien en el artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, el Grupo Especial debería considerar el texto y el fin del ATV -y no otros Acuerdos de la OMC o interpretaciones de otros Acuerdos- para interpretar el artículo 6 con respecto a los productos textiles y del vestido no integrados. Los Estados Unidos también se refieren a la opinión del Pakistán de que no hay motivos por los que la cuestión de la segmentación del mercado en el caso de una medida de salvaguardia prevista en el artículo 6 del ATV debería resolverse en forma diferente que en los casos de medidas de salvaguardia previstas en el artículo XIX del GATT de 1994 y de medidas compensatorias y antidumping. Aducen que el texto mismo del párrafo 2 del artículo 6 demuestra el error del Pakistán: el ATV se diferencia en aspectos clave de otros Acuerdos, y el fin del artículo 6 (establecer una salvaguardia de transición durante la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994) se diferencia sustancialmente del fin de las disposiciones y los Acuerdos que no son de transición. Los Estados Unidos también consideran que el objeto y fin del ATV exige una interpretación del artículo 6 que permita a los Miembros utilizar el mecanismo de salvaguardia de transición para hacer frente a un incremento súbito de las importaciones que cause perjuicio. El ATV representa un cuidadoso equilibrio de intereses entre los Miembros exportadores e importadores para guiar al sector de los textiles y el vestido, a través del delicado período de 10 años de transición, de un régimen de contingentes especiales a la aplicación de las normas del GATT. Para los Miembros importadores, un aspecto fundamental de esta negociación fue la capacidad de hacer frente a los perjudiciales incrementos súbitos de las importaciones de productos no integrados mediante una disposición de salvaguardia especial *distinta* del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Una vez que se haya terminado la transición y se hayan integrado en el GATT los productos textiles y del vestido, ya no será aplicable la disposición transitoria de salvaguardia especial y dichos productos quedarán comprendidos en las disposiciones normales de salvaguardia contenidas en el GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.10 Con respecto al argumento expuesto, el **Pakistán** explicó su posición en el sentido de que pueden tenerse en cuenta las interpretaciones de otros Acuerdos de la OMC para determinar el sentido de los términos del ATV. Todos los Acuerdos de la OMC, incluso el ATV, son parte integrante del Acuerdo sobre la OMC²², que fue negociado y concluido como un todo único.²³ Por consiguiente, es una práctica legítima y corriente de los grupos especiales buscar orientación para la interpretación de los términos de un Acuerdo de la OMC en resoluciones sobre términos similares contenidos en otros Acuerdos de la OMC. Por ejemplo, el Grupo Especial que se ocupó recientemente del asunto *Guatemala - Cemento* se apoya en resoluciones sobre disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias para justificar sus interpretaciones de las disposiciones del Acuerdo Antidumping.²⁴ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado* se remitió a los grupos especiales que se

²² Véase el párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC.

²³ Véase el análisis que hace el Órgano de Apelación en el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, WT/DS22/AB/R, página 21.

²⁴ Párrafo 8.284.

ocuparon de *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas* para justificar sus resoluciones sobre la cuestión de la norma de examen, los métodos para la reunión de datos y la cuestión de si deben ser examinados todos los factores pertinentes que afectan al estado de la rama de producción.²⁵ Si pueden invocarse las interpretaciones del ATV para orientar la interpretación de otros Acuerdos de la OMC, ¿por qué la interpretación de otros Acuerdos de la OMC no debería orientar la interpretación del ATV?

4.11 El argumento del Pakistán es que las interpretaciones de los términos de otros Acuerdos son pertinentes cuando la cuestión concreta que tratan esos términos es similar a la cuestión tratada por términos equivalentes del ATV. Por ejemplo, tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como el ATV exigen que se demuestre la relación de causalidad. No hay ninguna razón por la que esta cuestión debería resolverse en forma diferente en los dos Acuerdos, simplemente porque tratan distintos tipos de salvaguardias. Tanto el artículo III del GATT de 1994 como el artículo 6 del ATV se refieren al acceso a los mercados y ambos utilizan la expresión "directamente competidores" para delinear la gama de productos a los que se aplica la disposición en función de su relación en el mercado. No hay ninguna razón por la que la interpretación de estos términos del ATV deba ser diferente de la interpretación adoptada en el marco del GATT de 1994, simplemente porque tratan medidas distintas que restringen el acceso a los mercados. Por lo tanto, el Pakistán invita al Grupo Especial a buscar orientación en otros Acuerdos de la OMC.

B. LA INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV

El párrafo 2 del artículo 6 del ATV dice lo siguiente: "Podrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. Deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales del producto de que se trata y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores." (*No se incluye la nota de pie de página.)*

1. La cuestión general

4.12 El **Pakistán** afirma que la cuestión jurídica central que dio lugar a esta reclamación es la siguiente: los Estados Unidos, al evaluar el efecto de las importaciones de hilados peinados de algodón sobre el estado de su rama de producción nacional no tuvieron en cuenta establecimientos integrados verticalmente que producen hilados para su transformación ulterior en tejidos (los que representan aproximadamente la mitad del número total de productores de hilados peinados de algodón y alrededor de un tercio de la producción nacional total). Los Estados Unidos no niegan que estos establecimientos producen un producto similar al hilado peinado de algodón sujeto a la medida de salvaguardia. Tampoco niegan que todo el hilado peinado de algodón procedente del Pakistán está sujeto a esa limitación, sea vendido en el mercado comercial o expedido a un productor de tejidos vinculado. Sin embargo, sin ningún apoyo por parte del OST, los Estados Unidos aducen que estos productores no formaban parte de la rama de producción nacional que ha de ser examinada con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ATV porque su producción no competía directamente con el hilado importado en el mercado comercial de hilados peinados de algodón.

²⁵ WT/DS121/R, párrafos 8.119 y 8.123.

4.13 El Pakistán alega además que los Estados Unidos no explican cómo puede conciliarse su enfoque con los términos, el objeto y el fin del párrafo 2 del artículo 6 del ATV. Esta disposición define la rama de producción nacional que ha de ser examinada como la rama de producción nacional que produce productos similares al producto objeto de la medida de salvaguardia o directamente competidores con dicho producto. Por consiguiente, el citado párrafo define claramente la rama de producción nacional en función del producto que produce y no en función del mercado en el que compete. Los términos del párrafo 2 del artículo 6 tampoco dejan lugar a dudas de que la definición del producto objeto de la medida de salvaguardia gobierna la definición de la rama de producción nacional. El OST constató correctamente (y los Estados Unidos no lo objetaron) que, dado que el hilado peinado de algodón importado vendido en el mercado comercial tenía las mismas características físicas que el hilado peinado de algodón producido por plantas integradas verticalmente, los productores integrados verticalmente formaban parte de la rama de producción nacional que producía un producto "similar" al hilado peinado de algodón importado. En consecuencia, en virtud del párrafo 2 del artículo 6 los Estados Unidos debían examinar la totalidad de la rama de producción nacional que fabrica hilado peinado de algodón y no simplemente el segmento de la rama de producción que abastece determinado mercado.

4.14 Sin embargo, los **Estados Unidos** consideran que actuaron en forma compatible con el texto, el objeto y el fin del ATV al identificar la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta como la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" y, en consecuencia, excluyeron a los productores integrados verticalmente que fabrican hilados peinados de algodón para su propio consumo en el proceso de producción de un producto final (tejidos, prendas de vestir o artículos textiles de uso doméstico). Los establecimientos que producen hilados peinados de algodón para la venta producen hilados peinados de algodón y lo venden en el mercado. Por tanto, este hilado compete directamente con las importaciones de la Categoría 301. En cambio, los productores integrados verticalmente producen tejidos, prendas de vestir o artículos textiles de uso doméstico y fabrican hilado peinado de algodón como un insumo de su cadena de producción. El hilado fabricado por productores integrados verticalmente no está destinado a la venta en el mercado y, por lo tanto, no se "produce" a efectos del mercado estadounidense y no compete con las importaciones de la Categoría 301. En consecuencia, los establecimientos que producen hilados peinados de algodón para la venta y los productores integrados verticalmente de tejidos y otros productos que no son hilados no forman parte de la misma rama de producción; ellos "producen" productos diferentes. Según el Oxford's English Dictionary, "*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). En otras palabras, el término "producir" se refiere a la mercancía que la empresa de que se trate fabrica efectivamente y no al insumo utilizado para fabricar un producto posterior.

2. Opiniones sobre el sentido corriente del párrafo 2 del artículo 6

4.15 El **Pakistán** está de acuerdo en que el sentido corriente del término "*to produce*" (producir) es "*to bring a thing into existence*" (hacer que algo exista). Por lo tanto, en opinión del Pakistán, una planta que fabrica hilados peinados de algodón "hace que exista" hilado peinado de algodón, independientemente de que éste sea propiedad de un productor de tejidos o no. No hay nada en el sentido corriente de los términos del párrafo 2 del artículo 6 que permita la exclusión de un establecimiento que produce hilados peinados de algodón exclusivamente porque sea propiedad de una empresa que también produce tejidos. La novedosa interpretación de los Estados Unidos del término "producir" no puede conciliarse con el fin del párrafo 2 del artículo 6. Un establecimiento que produce hilados para transformarlos en tejidos puede sufrir perjuicio tanto como resultado del aumento de las importaciones de hilados cuanto como consecuencia del aumento de las importaciones de tejidos. El párrafo 2 del artículo 6 tiene por finalidad permitir la adopción de medidas de salvaguardia en cualquiera de esas dos situaciones. Todos los Acuerdos de la OMC que prevén salvaguardias o protección para imprevistos definen la rama de producción nacional que ha de ser

examinada en función de los productos que produce. Si, como alegan los Estados Unidos, la producción cautiva para el consumo no es "producida", no podría adoptarse ninguna medida de salvaguardia para proteger una rama de producción nacional que utilizara una gran parte de su producción del producto nacional similar o directamente competidor en la fabricación de artículos más elaborados.

4.16 El Pakistán a continuación afirma, con respecto al argumento de los Estados Unidos de que, a efectos de un análisis en el marco del artículo 6, la distinción entre la producción de un insumo y la de un producto final es decisiva, que los Estados Unidos no aportan ninguna prueba que demuestre por qué la viabilidad económica de una planta de producción de hilados peinados de algodón no puede determinarse si el que la posee es un productor de tejidos. ¿Por qué no debería ser posible determinar la producción, las existencias y la cuota de mercado de plantas que producen para un mercado cautivo? La mayoría de los establecimientos que los Estados Unidos han incluido en su investigación no producen solamente hilado peinado de algodón sino también otros tipos de hilado. Si fue posible, al analizar los factores mencionados en el párrafo 3 del artículo 6, segregar al hilado de peinado de algodón de otros tipos de hilado, ¿por qué no debería serlo segregar al hilado peinado de algodón de los tejidos? Al aceptar el párrafo 3 del artículo 6 tal como ha sido redactado, los Estados Unidos asumieron la obligación de examinar en todos los casos los once factores mencionados en dicho párrafo. En virtud del párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC, los Estados Unidos "se asegurará[n] de la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones" que les impone el párrafo 3 del artículo 6. Los Estados Unidos, en consecuencia, deben poner al organismo que realiza las investigaciones en materia de salvaguardias de transición en condiciones de examinar en todos los casos los once factores mencionados.

4.17 En respuesta a la afirmación del Pakistán de que "[l]os términos del párrafo 2 del artículo 6 no dejan lugar a dudas de que la definición del producto objeto de la medida de salvaguardia gobierna la definición de la rama de producción nacional" (párrafo 4.13), los **Estados Unidos** alegan que, aunque el producto importado es el punto de partida para un análisis en el marco del artículo 6, en virtud del párrafo 2 de dicho artículo son los productores del producto similar y/o directamente competidor los que en definitiva determinarán el ámbito de la rama de producción nacional. En otras palabras, es lo que la rama de producción produce, no lo que la rama de exportación produce, lo que define la rama de producción nacional (véanse los párrafos 4.35 y 4.36).

3. Identificación de la rama de producción nacional

Las opiniones del Pakistán

4.18 El **Pakistán** alega que el fin de la obligación de demostrar que un aumento de las importaciones causa un perjuicio grave a la rama de producción nacional en su integridad es asegurar que el Miembro importador tenga en cuenta la situación de todos los productores, incluso aquellos que no han sido afectados desfavorablemente por el aumento de las importaciones. Los productores nacionales que abastecen un mercado distinto del mercado que abastecen los importadores pueden estar amparados, en forma temporal o permanente, de la competencia de las importaciones. Si hay muchos de tales productores, el aumento de las importaciones puede no causar un perjuicio grave a la rama de producción en su totalidad y, en consecuencia, no debería adoptarse una medida de salvaguardia. Si el Miembro importador pudiera definir la "rama de producción nacional" en función del mercado en el que compite y no del producto que produce, siempre podría excluir a los productores menos expuestos a la competencia de las importaciones y, en consecuencia, que tienen menos probabilidades de sufrir perjuicio grave. Esto exageraría el volumen de las importaciones en relación con la producción nacional así como la repercusión global de las importaciones y, en consecuencia, favorecería la formulación de determinaciones positivas de la existencia de perjuicio grave. De ello resultaría que las determinaciones de la existencia de perjuicio grave serían mucho

más probables, cuando no casi automáticas, y el fin de la prescripción de examinar la repercusión de las importaciones en toda la rama de producción se vería completamente frustrado.

4.19 El Pakistán también considera que la definición de rama de producción que dan los Estados Unidos no puede conciliarse con el objeto y fin del ATV. Si se interpretara el párrafo 2 del artículo 6 de modo que permitiese a los Miembros dividir, a efectos de su investigación sobre la existencia de perjuicio, la rama de producción nacional en segmentos que abastecieran distintos mercados y basar la determinación de la existencia de perjuicio exclusivamente en el segmento que abastece el mercado en el que se venden las importaciones, no podría lograrse el fin del ATV. La India señala correctamente en su comunicación oral en calidad de tercero que la integración vertical es una forma de ajustarse a la competencia de las importaciones. A medida que avanza la integración del sector de los textiles y el vestido, cada vez son más los productores de tejidos que pueden, en consecuencia, asociarse con productores de hilados. Al término de este proceso es posible que queden solamente unos pocos productores independientes de hilado. En el presente caso, los Estados Unidos excluyeron de su examen alrededor de la mitad de los productores de hilado peinado de algodón y alrededor de un tercio de la producción nacional total. La proporción de productores nacionales y la producción que podrían excluir del examen con arreglo a su criterio fácilmente podría ser incluso más extrema en el futuro. En consecuencia, la discrepancia entre el número de productores examinados y el número de productores que se beneficiarían de la medida de salvaguardia sería cada vez mayor. Esto no podría conciliarse con el objeto y fin del ATV.

4.20 Recordando sus argumentos de que los términos del párrafo 2 del Artículo 6 del ATV no dejan lugar a dudas de que la definición del producto objeto de la medida de salvaguardia gobierna la definición de la rama de producción nacional, el Pakistán considera que los Estados Unidos no han ofrecido ningún argumento que pueda justificar la discrepancia existente entre la definición del producto determinado sujeto a la limitación y la definición del producto determinado fabricado por la rama de producción objeto de la investigación efectuada por los Estados Unidos. Su única respuesta, en la primera reunión del Grupo Especial, fue que por lo que era de su conocimiento no había en la actualidad ninguna fábrica pakistaní de hilado que fuese propiedad de productores de tejidos estadounidenses, y que el Pakistán estaba planteando una cuestión teórica. Sin embargo no se trata de una cuestión teórica. Como el Órgano de Apelación y numerosos grupos especiales lo han reconocido, las normas de la OMC que rigen el acceso a los mercados protegen las oportunidades de competencia. Por lo tanto, lo que importa es que actualmente los productores de tejidos de los Estados Unidos no tienen la posibilidad de eludir la limitación adquiriendo una fábrica de hilados en el Pakistán y enviando el hilado directamente a su fábrica de tejidos en los Estados Unidos. Es realista suponer que, si esa posibilidad existiera, sería utilizada inmediatamente.

Las opiniones de los Estados Unidos

4.21 Los **Estados Unidos** consideran que su identificación de la rama de producción nacional como la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta está evidentemente de acuerdo con el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ATV, que exige un análisis de la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. Los productores de hilado peinado de algodón, no los establecimientos integrados verticalmente, producen un producto similar a las importaciones de la Categoría 301 y directamente competidor de esas importaciones. La disposición de salvaguardia especial del artículo 6 del ATV proporciona a los Miembros importadores un mecanismo para hacer frente al perjuicio grave y/o a la amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción nacional causado por un incremento súbito de las importaciones. Pero, si los productos de los productores nacionales no fueran directamente competidores de las importaciones -como en el caso del hilado fabricado por productores integrados verticalmente para su propio consumo- no surgiría la necesidad de la medida de salvaguardia (véase también el párrafo 4.51).

4.22 También en este sentido, los Estados Unidos aducen que el Pakistán alega erróneamente que los Estados Unidos no consideraron al hilado vendido por productores integrados verticalmente en el mercado abierto. Estas cantidades son *de minimis*. Sin embargo, los Estados Unidos consideraron todo el hilado vendido en el mercado abierto -independientemente de que fuese fabricado por productores de hilado peinado de algodón para la venta o fabricado por productores de otro producto integrados verticalmente. Con muy pocas excepciones, los productores integrados verticalmente al producir el producto final para la venta consumen el hilado peinado de algodón que fabrican. En raras ocasiones estos productores venden el exceso de producción de hilado peinado de algodón en el mercado abierto, e incluso es posible que compren hilado a otros productores. Los Estados Unidos verificaron que los productores integrados verticalmente compran en el mercado aproximadamente el 2 por ciento del hilado peinado de algodón que consumen, y venden aproximadamente el 1 por ciento de su producción en el mercado abierto. En contra de las afirmaciones del Pakistán, las estadísticas oficiales de producción de la Oficina de Censo de los Estados Unidos dan cuenta de la cantidad *de minimis* del hilado vendido por los productores integrados verticalmente, y registran todo el hilado vendido en el mercado -por *de minimis* que sea la cantidad- como hilado para la venta, sin tener en cuenta la identidad del productor.

4.23 Los Estados Unidos también discrepan de la afirmación del Pakistán de que el no haber contabilizado por separado las importaciones de hilado peinado de algodón adquiridas por los productores integrados verticalmente, si las hubo, representa un serio defecto del análisis efectuado por los Estados Unidos. El Pakistán no proporciona ninguna base fáctica para la afirmación de que los productores integrados verticalmente importan hilado peinado de algodón. Sin embargo, incluso si lo hacen, la cantidad en cuestión constituiría una subcategoría de la cantidad ya *de minimis* de hilado (2 por ciento) que los productores integrados verticalmente pueden adquirir en el mercado abierto (que incluye la producción interna y las importaciones). La exclusión de tales cantidades *de minimis* de las cifras correspondientes a las importaciones utilizadas en el análisis del perjuicio grave no afectaría los resultados en ninguna forma significativa desde el punto de vista estadístico.

4.24 En respuesta a las observaciones concretas que figuran en el párrafo 4.20, los Estados Unidos señalaron que, por lo que era de su conocimiento, ninguna fábrica de tejidos estadounidense que deseara adquirir una fábrica de hilados en el Pakistán no podía hacerlo debido a una salvaguardia de transición. Cuando los Estados Unidos realizaron su investigación, no existían tales empresas. Por lo que saben los Estados Unidos tampoco existe ninguna hoy día. Además, la mera existencia de una salvaguardia de transición no podría impedir a una empresa adquirir una fábrica de hilados en el Pakistán o enviar hilado de esa fábrica a los Estados Unidos. En el año en curso, el Pakistán puede enviar 5.578.425 kg de hilado peinado de algodón a los Estados Unidos, cifra que aumenta el 6 por ciento cada año de la limitación.

4.25 En pocas palabras, el enfoque adoptado por los Estados Unidos para la identificación de la rama de producción nacional es plenamente compatible con el ATV. La opinión del Pakistán de que el artículo 6 requiere que los Estados Unidos incluyan a los productores integrados verticalmente de tejidos, prendas de vestir o artículos textiles de uso doméstico en el ámbito de la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" equivale a sugerir que el artículo 6 exige a los Miembros que reúnan industrias separadas e incluyan productos que no compiten con las importaciones. Ni el texto ni el fin del ATV respaldan la alegación del Pakistán y en consecuencia el Grupo Especial debería rechazarla.

El papel de los productores de tejidos integrados verticalmente

4.26 En relación con el argumento de los Estados Unidos de que el artículo 6 del ATV no permite la división de la rama de producción en segmentos que abastecen distintos mercados, el **Pakistán** alega que esto se basa en la hipótesis incorrecta de que el hilado importado y el hilado nacional producido para la elaboración ulterior por fábricas integradas verticalmente no están compitiendo

entre sí. Según lo admiten los Estados Unidos mismos, los productores integrados de tejidos compran el hilado peinado de algodón en el mercado comercial. El hilado peinado de algodón ofrecido en el mercado comercial está, por lo tanto, compitiendo de hecho con el hilado producido por los propios fabricantes de tejidos. Si bien es posible que los productores integrados de tejidos compren menos del 5 por ciento de sus necesidades existe, sin embargo, un mercado para el hilado peinado de algodón importado en el que los productores integrados de tejidos participan como compradores de hilado. Los Estados Unidos aducen que podían ignorar este mercado porque las transacciones que se realizan en él son *de minimis*. Sin embargo, la pequeña cantidad de hilado adquirida por los productores integrados refleja las condiciones particulares que predominan en ese mercado. Si los Estados Unidos no hubieran impuesto la medida de salvaguardia, estas condiciones habrían cambiado y sin ninguna duda los productores integrados habrían comprado más hilado. Los Estados Unidos confunden la cuestión al alegar que la producción cautiva de hilado no está destinada normalmente al mercado comercial y, en consecuencia, no compite con las importaciones. El hilado producido para el uso interno compite con el hilado importado aun cuando nunca se ofrezca en el mercado comercial.

4.27 Con respecto a las observaciones mencionadas *supra*, los **Estados Unidos** responden que el Pakistán ha intentado sugerir esa situación, introduciendo situaciones hipotéticas en las que el hilado peinado de algodón fabricado por los productores de tejidos integrados verticalmente podría competir teóricamente con las importaciones de hilado peinado de algodón. El Pakistán no ha facilitado ninguna prueba en apoyo de esta especulación; la investigación de los Estados Unidos no reveló ninguna de esas circunstancias. Además, la alegación del Pakistán de que los productores de tejidos integrados verticalmente se reestructurarían por completo nada más que para aprovechar las importaciones de bajo costo se basa en una visión excesivamente simplificada de la decisión comercial inicial que condujo a estos establecimientos a producir tejidos y productos de tejidos dentro de una estructura integrada verticalmente. Asimismo, el Pakistán parece confundir lo "directamente competidor" con lo "indirectamente competidor" al afirmar que la salvaguardia de transición beneficia efectivamente a los productores de tejidos integrados verticalmente. Las compras y ventas *de minimis* de hilado peinado de algodón efectuadas por productores de tejidos integrados verticalmente no constituyen, como sugiere el Pakistán, pruebas de una competencia efectiva o potencial. En las raras circunstancias en que la producción de hilado no corresponde a las necesidades de la producción de tejidos, los productores de tejidos integrados verticalmente compran aproximadamente el 2 por ciento del hilado peinado de algodón en el mercado comercial y venden aproximadamente el 1 por ciento. Este hecho no significa que el 99 por ciento restante -que nunca ingresa al mercado- sea directamente competidor de las importaciones de la Categoría 301.

4.28 Los Estados Unidos se refieren a las alegaciones del Pakistán (párrafo 4.26) de que la puesta, verdaderamente excepcional, en el mercado del hilado peinado de algodón producido por los productores de tejidos integrados verticalmente -en los raros casos en que fabrican demasiado hilado para su producción de tejidos- significa que todo el hilado peinado de algodón hilado por esos productores es directamente competidor. Este argumento defectuoso no tiene ningún fundamento en los hechos. En el momento en que se preparó el Informe sobre el Mercado, los productores de tejidos integrados verticalmente no se dedicaban a la hilatura para la venta del hilado en el mercado, y los consumidores en el mercado (tales como los tejedores) no dependían del hilado peinado de algodón cautivo como una fuente alternativa de suministro. Sobre la base de los hechos, no había ninguna razón para esperar que los productores de tejidos integrados verticalmente modificaran sus prácticas comerciales y métodos de producción ya establecidos y comenzaran a producir cantidades sustanciales de hilado peinado de algodón para la venta en el mercado. La posibilidad remota e hipotética de que lo hagan no es suficiente para convertir mercancías, que de hecho no son directamente competidoras, en mercancías directamente competidoras.

¿Podrían las importaciones de hilado peinado de algodón perjudicar a los productores integrados verticalmente?

4.29 El Grupo Especial invitó a las partes a que formularan opiniones con respecto a si las importaciones de hilado peinado de algodón podrían causar "perjuicio" a los productores que producían ese producto para uso propio. En opinión del **Pakistán**, los productores de hilado "para uso propio" a continuación producen tejidos con su propio hilado. Estos productores de tejidos compiten en el mercado de tejidos con los tejidos fabricados con el "hilado para la venta". En caso de que, como alegan los Estados Unidos, el hilado importado produzca una disminución del precio del "hilado para la venta", el tejido fabricado con este último será más barato y comenzará a perjudicar la rentabilidad del tejido competidor fabricado con "hilado para uso propio". Por tanto, según el mismo argumento de los Estados Unidos, las importaciones de bajo precio de hilado peinado perjudicarán a la rama de producción de tejidos que utiliza "el propio hilado". Asimismo, si a través de las medidas de salvaguardia de transición o de cualquier otra medida pueden controlarse las importaciones de hilado, se contribuirá, según la propia argumentación de los Estados Unidos, a elevar el precio del hilado nacional destinado a la venta. Esto, a su vez, aumentará el costo de producción del tejido producido con "hilado para la venta", lo que beneficiará a los productores de tejidos competidores que utilicen el hilado para "uso propio".

4.30 Respecto de esta cuestión los **Estados Unidos** alegan que el efecto del aumento de las importaciones de hilado peinado de algodón o de la salvaguardia de transición de que se trata sobre los productores integrados verticalmente de tejidos, prendas de vestir o artículos textiles de uso doméstico podrá, en el mejor de los casos, ser indirecto, dado que normalmente estos productores no ingresarán al mercado de hilado, ni como compradores ni como vendedores. Por supuesto, es posible que un incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán, o una medida de salvaguardia adoptada para hacer frente a este incremento, tenga eventualmente un efecto indirecto sobre los productores de tejidos integrados verticalmente, justamente como podría tener efectos indirectos sobre otras ramas de producción y empresas de los Estados Unidos. Sin embargo, los efectos, en su caso, podrían diferir según los mercados, los métodos de producción, los bienes de equipo, y otras consideraciones comerciales involucradas. La opinión del Pakistán de que las instalaciones integradas verticalmente se reestructurarían completamente tan sólo para aprovechar las importaciones de bajo costo se basa en una visión excesivamente simplificada de la decisión comercial inicial que condujo a estos establecimientos a integrarse verticalmente. Un establecimiento que está estructurado de modo tal que su producción de tejidos sea independiente del mercado "para la venta" obtiene otras ventajas además de la de estar meramente en situación de producir hilados de bajo costo. La integración vertical con respecto al hilado permite a los productores de tejidos controlar la calidad, el tipo, la entrega y el suministro de hilado que sirve como insumo a su tejido, en una forma que no podría hacerlo si los productores de tejidos dependieran de los suministros externos. La integración vertical puede permitir tanto previsibilidad como rendimientos que, desde una perspectiva comercial, justifican su continuación aun cuando el hilado se venda a precios muy bajos en el mercado.

Otros aspectos de este debate

4.31 Continuando el examen de la definición de rama de producción nacional, el **Pakistán** observa que la cuestión de la segmentación de la rama de producción según los mercados ha sido examinada en otra diferencia reciente presentada al OSD. Los Estados Unidos, en una reclamación de México contra medidas antidumping impuestas al jarabe de maíz con alta concentración de fructosa han impugnado enérgicamente (y con éxito) la decisión de las autoridades mexicanas de dividir la rama de producción del azúcar en segmentos que abastecen distintos mercados, y basar la determinación de la existencia de daño en el segmento que abastece al mismo mercado que el que abastecen las importaciones. La posición asumida por los Estados Unidos en este caso, en calidad de exportador, es incompatible con la asumida en el presente caso como importador.

4.32 En respuesta a otra pregunta formulada por el Grupo Especial, los **Estados Unidos** explicaron que no consideran que la disposición del Acuerdo Antidumping relativa al "conjunto de la rama de producción nacional" sea en general más amplia ni más restringida que la disposición sobre "rama de producción nacional" contenida en el ATV. Ambas disposiciones son distintas, tanto desde el punto de vista del texto como del contexto y fin de los Acuerdos en los que figuran. El ATV no contiene ninguna definición de rama de producción nacional pero se refiere en cambio a la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores". El Acuerdo Antidumping dedica un artículo entero a la definición de "rama de producción nacional", reflejando conceptos precisos acordados en las negociaciones. El ATV y el Acuerdo Antidumping también utilizaron conceptos distintos para identificar a los productos producidos por la "rama de producción nacional". Para el Acuerdo Antidumping, los productos son "productos similares"; para el ATV, los productos son "productos similares y/o competidores". Vale la pena observar que el ATV toma la frase "productos similares y/o directamente competidores" del AMF y no de los términos utilizados en el Acuerdo Antidumping.

4.33 También en respuesta a la pregunta del Grupo Especial, el **Pakistán** observa que los Estados Unidos no han impugnado su alegación (ni la constatación del OST) de que la expresión "rama de producción nacional" se refiere a toda la rama de producción. Los Estados Unidos han alegado siempre que han investigado toda la rama de producción que produce hilado peinado de algodón para la venta. Según el párrafo 1 i) del artículo 4 del Acuerdo Antidumping, la expresión "rama de producción nacional" se entenderá en el sentido de abarcar "el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquéllos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos. No obstante cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto objeto del supuesto dumping, la expresión 'rama de producción nacional' podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores ...". Al contrario, el párrafo 2 del artículo 6 del ATV no califica el alcance de la rama de producción nacional en función de una proporción de la rama de producción nacional. La definición de rama de producción a efectos de la medida de salvaguardia prevista en el ATV es, por consiguiente, más amplia que la definición de rama de producción aplicable en el caso de medidas antidumping.

4. La interpretación de la expresión "productos similares y/o directamente competidores"

- a) Enfoques con respecto a la identificación de la rama de producción en términos de "productos similares y/o directamente competidores"

La posición de los Estados Unidos

4.34 Los **Estados Unidos** consideran que el ATV exige centrarse en la rama de producción nacional "que produce productos similares y/o directamente competidores". Si se lee aisladamente, este texto permitiría a un Miembro identificar una rama de producción que produzca un producto que sea: 1) similar y directamente competidor; 2) similar pero no directamente competidor; o 3) no similar pero directamente competidor. En consecuencia, la identificación que hacen los Estados Unidos de la rama de producción nacional como la rama de producción de hilado peinado de algodón para la venta es admisible. El hilado peinado de algodón para la venta constituye un producto "similar y directamente competidor" respecto de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán.

4.35 En una pregunta dirigida a los Estados Unidos el Grupo Especial pidió que explicaran en forma más detallada el argumento que figura en el párrafo precedente. Los Estados Unidos respondieron explicando que el texto mismo del párrafo 2 del artículo 6 del ATV permite a los Miembros identificar a la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", como la rama de producción que produce productos similares, la rama de

producción que produce productos similares y directamente competidores o la rama de producción que produce productos directamente competidores que no son similares. Esta interpretación no permite a un Miembro elegir la rama de producción nacional que desee considerar de una forma que no esté prevista en el Acuerdo mismo. Tampoco crea un enfoque ilimitado para la identificación de la rama de producción nacional. El ATV ha establecido el alcance de lo que puede considerarse rama de producción nacional: la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. El enfoque adoptado por los Estados Unidos en este caso simplemente está en consonancia con dicho alcance dado que se centra en la rama de producción nacional que produce el producto similar y directamente competidor, es decir, la rama de producción que produce hilado peinado de algodón para la venta.

4.36 Los Estados Unidos continúan explicando que adoptaron este enfoque porque reflejaba la realidad de este mercado determinado y porque de otra forma no hubieran podido considerar todos los factores establecidos en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. No hay nada en el contexto ni en el objeto y fin del ATV que impida centrarse en la rama de producción que produce productos similares y directamente competidores. El ATV incorporó esta frase del AMF y no siguió otros Acuerdos que habían definido la rama de producción nacional de otra manera. Además, si se da a la frase toda la gama de posibilidades que ofrece su sentido corriente se procede de forma compatible con el fin del artículo 6, que es asegurar que durante el período de transición se pueda recurrir a un mecanismo de salvaguardia. No tener en cuenta el sentido corriente de esa frase y limitar la disponibilidad de dicho mecanismo a los productos similares físicamente equivaldría a volver a redactar la fórmula cuidadosamente negociada que se alcanzó en el ATV.

4.37 Los Estados Unidos establecen además su posición con respecto a la definición de la rama de producción nacional a efectos del mecanismo de salvaguardia de transición indicando que es la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores, y que no se trata de una interpretación del ATV sino de las palabras concretas que este Acuerdo utiliza. No importa qué diccionario se use, esta frase autoriza expresamente a un Miembro importador a centrarse en la rama de producción nacional que produce uno de los tres productos siguientes: 1) productos similares y directamente competidores, 2) productos similares (pero no directamente competidores), y 3) productos directamente competidores (pero no similares). Esta frase no se refiere a los productos "directamente competidores o sustituibles entre sí"; esta frase no se refiere a los productos "indirectamente competidores"; esta frase no se refiere a los productos "hipotéticamente competidores"; y esta frase tampoco se refiere a "subcategorías" de productos. Respecto de los hechos de este caso, los Estados Unidos centran su identificación de la rama de producción nacional en una de las tres opciones del párrafo 2 del artículo 6, a saber, productos que son similares y directamente competidores respecto de las importaciones. Las únicas fábricas nacionales que producen hilado peinado de algodón similar y directamente competidor respecto de las importaciones de la Categoría 301 son los establecimientos de hilado peinado de algodón para la venta. Los productores de tejidos integrados verticalmente -a los que se refiere todo el argumento esgrimido por el Pakistán- fabrican hilado peinado de algodón para su consumo interno y no para la venta en el mercado.

La posición del Pakistán

4.38 El **Pakistán** expone sus opiniones como sigue: el producto al que los Estados Unidos aplican la salvaguardia de transición es el hilado peinado de algodón. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 6, los Estados Unidos, por lo tanto, tenían que examinar la rama de producción nacional que producía un producto similar al hilado peinado de algodón y/o un producto directamente competidor del hilado peinado de algodón. Los Estados Unidos confirmaron que no existen diferencias materiales entre las especificaciones técnicas del hilado producido en el país para la venta, el producido para el uso interno y el hilado importado del Pakistán o de México. Todo el hilado peinado de algodón nacional, producido para la venta o para el uso interno es, por lo tanto, idéntico al hilado sujeto a la limitación.

Al ser idéntico al hilado importado, todo el hilado nacional es, por lo tanto, indiscutiblemente tanto "similar" como "directamente competidor". La conclusión obvia, en consecuencia, es que los Estados Unidos tenían que examinar el estado de todas las fábricas que fabrican hilado peinado de algodón, incluidas aquellas que fabrican hilado para la elaboración ulterior en tejidos. En lugar de aceptar este hecho obvio, los Estados Unidos exponen a este Grupo Especial el argumento de que la producción consumida en forma cautiva no es producción en el sentido del artículo 6, porque una rama de producción integrada verticalmente no "produce" los insumos manufacturados en forma cautiva, sino solamente los artículos, sujetos a una elaboración ulterior, que pone en el mercado. Ésta es una posición que no puede conciliarse con el sentido corriente del término "producir". Concretamente, una fábrica de hilados no deja de producir hilados simplemente porque los hilados son comprados por un productor de tejidos. Aceptando la interpretación de los Estados Unidos del término "producir" se llegaría a la curiosa consecuencia de que el derecho de un Miembro de adoptar una medida de salvaguardia dependería del grado de integración vertical de su rama de producción (véanse también los párrafos 418-420).

4.39 El Pakistán rechaza la alegación de los Estados Unidos de que un producto nacional que es físicamente idéntico a un producto importado y, en consecuencia, capaz de satisfacer las mismas necesidades o preferencias no es sin embargo "directamente competidor" del producto importado si fue producido por un establecimiento integrado verticalmente para el consumo cautivo. En opinión del Pakistán esto es visiblemente erróneo. En el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ATV, la expresión "directamente competidor" se utiliza para describir las características de un producto, no las características de la rama de producción que lo fabrica. Lo que sucede es que las características del producto producidas por una fábrica de hilado peinado de algodón no varían según quién tenga la propiedad de la fábrica. Los Estados Unidos alegan que la producción cautiva de hilado normalmente no se destina al mercado comercial y, en consecuencia, no compite con las importaciones. Sin embargo, según lo admiten los propios Estados Unidos, los productores integrados de tejidos compran hilado peinado de algodón en el mercado comercial. Es un hecho innegable que los productores integrados de tejidos compiten con los productores no integrados de tejidos y deben, en consecuencia, comparar constantemente el costo de la producción de hilado con el costo de la adquisición de hilado. El hilado producido para el uso interno, por lo tanto, compite con el hilado importado aun cuando nunca se ofrezca en el mercado comercial. De ello se deduce que entre el hilado producido en forma cautiva y el hilado ofrecido en el mercado comercial hay tanto competencia latente como competencia existente. Además, la definición que dan los Estados Unidos del hilado de algodón "para el propio uso" abarca el hilado destinado al consumo por empresas afiliadas pero jurídicamente distintas. Entre las empresas jurídicamente distintas los bienes se intercambian normalmente a precios de mercado.

4.40 El Pakistán también se refiere a la hipótesis de los Estados Unidos de que el producto determinado al que los Estados Unidos están aplicando la limitación es el hilado peinado de algodón para la venta. A este respecto, los Estados Unidos admiten que, según el párrafo 2 del artículo 6, la definición del producto sujeto a la medida de salvaguardia gobierna la definición de la rama de producción nacional (párrafo 4.17). Por lo tanto, incluso si los Estados Unidos estuviesen autorizados a definir la rama de producción como los fabricantes de hilado peinado de algodón para la venta, podrían haber impuesto su limitación exclusivamente al hilado peinado de algodón para la venta. A la inversa, habiendo decidido limitar todas las importaciones de hilado peinado de algodón, para la venta o no, los Estados Unidos estaban obligados a examinar la rama de producción nacional que producía hilado peinado de algodón, para la venta o no. Los Estados Unidos no discuten que la limitación se aplica a todas las importaciones de hilado peinado de algodón, esté destinado a la venta en el mercado comercial o al consumo por un productor de tejidos vinculado (véase también el párrafo 4.23).

4.41 El Pakistán resume sus argumentos sobre este punto diciendo que los Estados Unidos no han examinado la totalidad de la rama de producción nacional de hilado peinado de algodón como lo exige el párrafo 2 del artículo 6 del ATV sino solamente los productores de hilado peinado de algodón que son miembros de la Asociación Estadounidense de Hilanderías (AYSA). La definición de rama

de producción adoptada por los Estados Unidos, en consecuencia, corresponde a los miembros que integran la organización interesada que ha pedido que se imponga la limitación y ha proporcionado los datos correspondientes al período decisivo comprendido entre enero y agosto de 1998. Por supuesto, hay una diferencia entre los productores de hilado peinado de algodón que deben ser investigados de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 y los productores de hilado peinado de algodón que son miembros de la AYSA. Para superarla, los Estados Unidos piden ahora al Grupo Especial que interprete la expresión "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" en el sentido de "rama de producción nacional que produce un producto similar que compite efectivamente con los productos importados". Incluso si esta interpretación fuera compatible con los principios básicos de interpretación de los tratados que hizo suyos el Órgano de Apelación, la definición de rama de producción dada por los Estados Unidos sería incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 porque el hilado producido en el país y el hilado ofrecido en el mercado comercial compiten entre sí porque son fuentes alternativas de suministro que satisfacen a las mismas necesidades de los productores integrados de tejidos. Incluso si las leyes del mercado no se aplicaran a los productores integrados de tejidos de los Estados Unidos, la definición que éstos han dado de rama de producción sería incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 porque no corresponde a la definición de los productos sujetos a la limitación.

4.42 En relación con las observaciones indicadas *supra*, los **Estados Unidos** reiteran sus argumentos de que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" es claro en lo que respecta a la pertinencia de la competencia y a que constituye un factor apropiado que ha de ser examinado. El texto del párrafo 2 del artículo 6 -a la luz de los factores basados en el mercado que los Miembros deben considerar con arreglo al párrafo 3 de dicho artículo- apoya esta interpretación y subraya la importancia que reviste la competencia en el mercado para la identificación de la rama de producción nacional. El no tener en cuenta el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" y limitar la disponibilidad de la salvaguardia prevista en el artículo 6 a productos físicamente "similares" equivaldría a volver a redactar el ATV.

b) Opiniones sobre la expresión "productos similares pero no directamente competidores"

4.43 El **Pakistán** señala que los Estados Unidos no niegan que el hilado peinado de algodón importado del Pakistán es "similar" al hilado peinado de algodón producido por las fábricas integradas verticalmente que ellos excluyeron de su investigación de la existencia de perjuicio. El argumento central de los Estados Unidos es que las palabras "y/o", en el párrafo 2 del artículo 6, dan la posibilidad de definir la rama de producción nacional como la rama de producción de un producto que es "similar y competidor". El hilado peinado de algodón producido por las fábricas integradas verticalmente era "similar" al hilado pakistaní pero no "directamente competidor" de éste, porque no estaba compitiendo con el hilado pakistaní en el mercado comercial. A juicio del Pakistán, el argumento de los Estados Unidos se basa en hipótesis incorrectas.

4.44 El Pakistán prosigue este examen diciendo que una de las hipótesis en las que se apoya el argumento de los Estados Unidos es que un producto determinado puede describirse como "similar pero no directamente competidor". Esta hipótesis es lógicamente incorrecta. En el informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas* (párrafo 118), el Órgano de Apelación confirmó una resolución anterior según la cual: los productos "similares" son una subcategoría de los productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí: todos los productos similares son, por definición, productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí, mientras que no todos los "productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí" son productos "similares". Esto tiene repercusiones importantes para la interpretación de la expresión "la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", contenida en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. El hecho de que los productos directamente competidores sean una subcategoría de los productos similares significa que no es lógicamente posible definir los productos como "similares pero no directamente competidores"

porque, al ser similares, forzosamente son también directamente competidores. Alegar que existe hilado que es similar pero no directamente competidor equivale a alegar que hay un animal que es un águila pero no un pájaro.

4.45 En relación con esto, los **Estados Unidos** observan que el Órgano de Apelación formuló sus constataciones, no respecto de la frase "productos directamente competidores", como el Pakistán afirma, sino respecto de la frase "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente", que figura en la Nota al párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994. Las palabras "que puede sustituirlo" -expresión clave que no aparece en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV- fue decisiva para las constataciones del Órgano de Apelación. Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, el Grupo Especial no debería atribuir interpretaciones de la frase "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" a un Acuerdo que abarca productos "similares y/o directamente competidores".

4.46 El **Pakistán** concluye sus argumentos expuestos *supra* diciendo que un producto determinado no puede lógicamente describirse como "similar y/o directamente competidor". Solamente puede interpretarse que estas expresiones se refieren a productos diferentes fabricados por la rama de producción nacional de que se trata. Se deduce que la rama de producción que ha de ser examinada puede producir productos diferentes, de los cuales algunos podrían ser "similares" y otros "no similares pero directamente competidores". Sin embargo, la rama de producción nacional no puede producir un producto determinado que sea similar pero no directamente competidor porque no existen tales productos. La interpretación de los Estados Unidos por lo tanto, carece de sentido. El Pakistán no está pidiéndole al Grupo Especial que haga caso omiso de las palabras "y/o" que figuran en el párrafo 2 del artículo 6. El Pakistán está pidiendo al Grupo Especial que reconozca que estos términos reflejan el hecho de que una rama de producción nacional puede producir distintos productos, de los cuales algunos pueden ser similares y otros directamente competidores. Por lo tanto, las palabras "y/o" tienen una función y un sentido, incluso si se reconoce que un único producto que es físicamente idéntico al producto importado no puede ser "similar pero no directamente competidor".

c) Examen de la expresión "directamente competidor"

4.47 El **Pakistán** se refiere a la hipótesis sobre la que se basa el argumento de los Estados Unidos, a saber, que un producto nacional es "directamente competidor" en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ATV solamente si compite efectivamente con el producto objeto de la limitación. Los extractos del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, tal como han sido reproducidos en la pregunta formulada por el Grupo Especial, no dejan lugar a dudas de que esta hipótesis es incorrecta. El Órgano de Apelación explica claramente que el sentido que da el diccionario del término "*competitive*" (competidor) es "*characterised by competition*" (caracterizado por la competencia) y concluye de ello que los productos son competidores cuando son intercambiables en el mercado. Por lo tanto, al examinar si un producto es competidor, es preciso considerar la demanda tanto latente como existente. La resolución del Órgano de Apelación citada por el Grupo Especial no deja lugar a dudas: "competidor" no significa que "compite efectivamente". La conclusión que debe extraerse de la resolución del Órgano de Apelación es clara: "los productos directamente competidores" son los productos con características comunes que les dan la posibilidad de satisfacer la misma necesidad o la misma preferencia.

4.48 El Pakistán observa que los Estados Unidos, en una comunicación presentada al Órgano de Apelación en calidad de tercero participante, han aducido que puede demostrarse que dos productos son directamente competidores, entre otras cosas, "mediante la indicación del grado inherente de posibilidad de sustitución puesto de manifiesto por las características físicas y usos finales

fundamentalmente parecidos de los productos".²⁶ El Pakistán estima que la resolución del Órgano de Apelación citada por los Estados Unidos lleva inevitablemente a la conclusión siguiente: el hilado peinado de algodón procedente del Pakistán y el hilado peinado de algodón producido por fábricas integradas verticalmente, que los Estados Unidos excluyeron de su investigación, son productos "directamente competidores" porque comparten características comunes que les dan la posibilidad de satisfacer la misma necesidad o preferencia. El hecho de que las empresas integradas compren, según lo que los Estados Unidos mismos admiten, determinadas cantidades de hilado en el mercado comercial demuestra que este hilado tiene la posibilidad de satisfacer las necesidades de los productores integrados de tejidos. La expresión "directamente competidores", que figura en el párrafo 2 del artículo 6, no permite a los Estados Unidos distinguir, a efectos de la definición de la rama de producción nacional, entre hilados que se ofrecen efectivamente y, por lo tanto, compiten en el mercado comercial, e hilados que no.

4.49 El Pakistán recuerda que una de las hipótesis en la que se basa el argumento de los Estados Unidos es que el hilado peinado de algodón importado y el hilado peinado de algodón nacional producido por fábricas integradas verticalmente para la elaboración ulterior no están compitiendo entre sí. El Pakistán considera que esto es incorrecto desde el punto de vista fáctico. Si una empresa posee una fábrica de hilados y una fábrica de tejidos, debe tratar cada una de estas fábricas como centros distintos con respecto a las utilidades y comparar constantemente los costos de la producción interna de hilados con el costo de la compra de hilados en el exterior. La empresa debe proceder así porque el tejido elaborado con hilado producido dentro de la fábrica se vende en el mismo mercado donde se vende el tejido fabricado por los competidores de dicha empresa con hilado comprado en el mercado comercial. En consecuencia, la empresa no puede ignorar los costos de oportunidad de la fabricación de hilado. El hilado producido dentro de la empresa y el hilado que se puede obtener en el mercado comercial compiten por lo tanto, efectivamente entre sí. El hecho de que las empresas integradas compren, según lo que los Estados Unidos mismos admiten, determinadas cantidades de hilado en el mercado comercial demuestra que este hilado está compitiendo efectivamente con el hilado producido por estas empresas. La limitación impuesta por los Estados Unidos beneficia, por lo tanto, a todos los productores de hilados peinados de algodón: los productores no integrados se benefician porque pueden vender el propio hilado peinado de algodón a un precio superior, y los productores integrados se benefician porque pueden vender el tejido elaborado con el hilado peinado de algodón a un precio más elevado.

4.50 El Pakistán también observa que debido a la similitud entre el hilado peinado de algodón exportado por el Pakistán y el hilado peinado de algodón producido por fábricas integradas verticalmente, estas fábricas forman parte de la rama de producción nacional que ha de ser examinada. Por lo tanto, no es necesario preguntarse si el hilado producido por empresas integradas verticalmente es directamente competidor. La alegación de los Estados Unidos de que "solamente el hilado producido por la rama de producción de hilado peinado de algodón para la venta es "directamente competidor" con el hilado importado", en consecuencia, no apoya su hipótesis de que las fábricas integradas verticalmente que producen hilado peinado de algodón no forman parte de la rama de producción que ha de ser examinada. El Pakistán señala que los Estados Unidos confunden, y por consiguiente complican, los conceptos "productos directamente competidores" y "productos que compiten directamente". Dos productos son "directamente competidores" si existe la posibilidad de sustitución entre ellos y, en consecuencia, pueden competir directamente entre sí. Es esta la situación que contemplan los términos del párrafo 2 del artículo 6. No hay nada en dichos términos que permita a los Miembros distinguir, a efectos de la definición de la rama de producción nacional, entre productos que se ofrecen efectivamente, y por consiguiente compiten en un determinado mercado, y aquellos que no. El Pakistán considera ilógico equiparar los términos "competidor" y "competir".

²⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*, párrafo 72.

4.51 En opinión de los **Estados Unidos**, el Pakistán se equivoca al aducir que la mera fabricación de un artículo físicamente similar -incluso si no se pone en el mercado para la venta e incluso si no compete directamente con la importación en cuestión- debería determinar el ámbito de una rama de producción a efectos del ATV. Esta interpretación niega la pertinencia del mercado a efectos de las medidas de salvaguardia de transición; haría imposible para un Miembro analizar muchos de los factores basados en el mercado enumerados en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV; y, en contra del objeto y fin de dicho Acuerdo, haría imposible recurrir al artículo 6. Esto no forma parte del equilibrio cuidadosamente negociado alcanzado en el ATV. Los Estados Unidos estiman que el Grupo Especial debe analizar el sentido de la expresión "directamente competidor" dentro de los márgenes concretos del ATV, sobre la base de los hechos de este caso y a la luz del objeto y fin del artículo 6 y del ATV. La finalidad esencial del artículo 6 es permitir a los Miembros recurrir a la salvaguardia de transición para hacer frente a un incremento súbito, que causa perjuicio, de importaciones que compiten con productos nacionales en el mercado. La frase "directamente competidores" figura en el artículo 6 por una razón determinada, y el Grupo Especial no debería aceptar la invitación del Pakistán a hacer una lectura que deje fuera esas palabras clave.

4.52 El **Pakistán** señala además que en *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación determinó el sentido de la expresión "directamente competidor" del párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 basándose en el sentido corriente de esta expresión. Los Estados Unidos interpretan la expresión "directamente competidores" que figura en el párrafo 2 del artículo 6 en el sentido de "que compiten directamente", y ello es contrario al sentido corriente de esa expresión. El Órgano de Apelación ha hecho repetido hincapié en que toda interpretación debe basarse en el texto del tratado y en que los principios de la interpretación de los tratados no "aprueban que se imputen al tratado palabras que no existen en él".²⁷ Este principio se deduce del párrafo 2 del artículo 3 del ESD. El ATV, exactamente como el GATT, es un Acuerdo abarcado por el ESD. Los principios de interpretación de los tratados que el Órgano de Apelación aplicó para determinar el sentido de las palabras "directamente competidor" que figuran en el párrafo 2 del artículo III del GATT son, por consiguiente, igualmente aplicables a la interpretación de los mismos términos que figuran en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV.

4.53 El Pakistán también recuerda que el contexto inmediato en que aparece la expresión "directamente competidores" es la prescripción de demostrar que el aumento de las importaciones causó un perjuicio grave a la rama de producción nacional. La "rama de producción nacional" que ha de ser examinada está definida en el párrafo 2 del artículo 6 en función de los productos que produce. La expresión "rama de producción nacional" no está calificada de ninguna otra forma y puede, por lo tanto, ser interpretada solamente en el sentido de que se refiere a la rama de producción nacional en su totalidad. El fin de la prescripción de investigar la rama de producción nacional en su totalidad es asegurar que el Miembro importador, al evaluar el perjuicio causado por las importaciones, tenga en cuenta la situación de todos los productores, incluidos aquellos que no resultan afectados desfavorablemente por el aumento de las importaciones. Si hay muchos productores nacionales que están protegidos de la competencia de las importaciones porque abastecen un mercado distinto de aquel que abastecen los importadores, el aumento de las importaciones no causa perjuicio a la rama de producción nacional en su totalidad y no puede adoptarse ninguna medida de salvaguardia. En contra de las afirmaciones de los Estados Unidos, la finalidad misma de la obligación de demostrar que el aumento de las importaciones causa un perjuicio grave a la rama de producción nacional en su totalidad es asegurar que la rama de producción no se divida en segmentos que abastezcan a distintos mercados. El contexto inmediato en el que aparece la expresión "directamente competidores" deja claro, por lo tanto, que no puede interpretarse en forma que permita tal segmentación del mercado. Si el término "competidores" se interpretara en el sentido de "que compiten actualmente", la rama de producción nacional podría dividirse en segmentos que abastecieran mercados distintos y la finalidad

²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *India - Patentes* (WT/DS50/AB/R), párrafo 45.

de la prescripción de examinar la rama de producción nacional en su totalidad podría frustrarse. El contexto inmediato en el que se utiliza la expresión "directamente competidores", en consecuencia, no apoya la interpretación de los Estados Unidos.

4.54 El Pakistán continúa su argumentación aduciendo que el contexto más amplio que debe tenerse en cuenta al interpretar la expresión "directamente competidores" incluye el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, que estipula que "[l]a salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible" y de manera compatible "con la realización efectiva del proceso de integración". En el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación resolvió además que el párrafo 1 del artículo III del GATT, según el cual las medidas internas "no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional", constituye parte del contexto de cada uno de los demás párrafos del artículo III. El Órgano de Apelación declaró que "cualquier otra lectura del artículo III tendría el efecto de vaciar de sentido el texto del párrafo 1, lo que violaría el principio fundamental de la efectividad en la interpretación de los tratados".²⁸ El principio de la interpretación efectiva de los tratados exige una interpretación de la expresión "directamente competidores" que tenga en cuenta que el principio básico enunciado en el primer párrafo del artículo 6 informa los párrafos restantes de ese artículo. En *CE - Bananos* el Órgano de Apelación determinó que, debido a su carácter excepcional, "al interpretar exenciones hemos de actuar con gran cautela".²⁹ El párrafo 2 del artículo 6 debe interpretarse con una cautela similar. Las palabras "con la mayor moderación posible" indican claramente que los redactores del ATV consideraban a las medidas de salvaguardia de transición como medidas que iban contra el fin básico del ATV. Cualquier interpretación del párrafo 2 del artículo 6 que amplíe las posibilidades de recurrir a salvaguardias de transición más allá de lo indicado por el sentido corriente de sus términos sería una interpretación que no tendría en cuenta el contexto en el que estos términos aparecen ni el objeto y fin del ATV.

4.55 Los **Estados Unidos** reiteran su opinión de que el Grupo Especial debería dar pleno sentido a la expresión "directamente competidores" contenida en el párrafo 2 del artículo 6 y no debería hacer una lectura del ATV que dejara fuera estas palabras. El sentido corriente de la expresión "directamente competidores" leída a la luz del objeto y fin del ATV es que los productos son directamente competidores solamente cuando, en realidad, compiten entre sí en el mercado. El *New Shorter Oxford English Dictionary* define "competitive" (competidor) como "*of, pertaining to, involving, characterized by, or decided by competition*" (de, perteneciente a, que implica, caracterizado por, o decidido según la competencia). El término que califica, es decir, "*directly*" (directamente) sugiere "*a degree of proximity in the competitive relationship between the domestic and the imported product*" (un grado de proximidad en la relación de competencia entre el producto nacional y el importado). En otras palabras, la expresión "directamente competidores" refleja la situación actual en el mercado. En este caso, el hilado peinado de algodón fabricado por establecimientos integrados verticalmente se consume dentro de la fábrica, no está destinado a la venta en el mercado y, por tanto, no compite con las importaciones de hilado peinado de algodón en el mercado concreto. Por lo tanto, tal hilado no es un "producto directamente competidor" de las importaciones de hilado peinado de algodón.

²⁸ *Japón - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/AB/R-WT/DS10/AB/R-WT/DS11/AB/R, sección G.

²⁹ *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* (WT/DS27/AB/R), párrafo 185.

d) Examen de la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente"

4.56 Los **Estados Unidos** respondieron a la invitación del Grupo Especial a examinar las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* en relación con el empleo de la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente".³⁰ En opinión de los Estados Unidos, estas constataciones confirman que el sentido corriente de la expresión "directamente competidores" se refiere principalmente a si los productos importados y nacionales compiten entre sí en el mercado. Sin embargo, estas constataciones se refieren a la frase "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" considerada a la luz del objeto y fin del artículo III del GATT, y se apoya en las palabras "que puede sustituirlo", sobre todo para las constataciones de competencia potencial o demanda latente. Los Estados Unidos estiman que el Grupo Especial debería proceder con cautela al apoyarse en interpretaciones de la frase "directamente competidor o que pueda sustituirlo directamente" para analizar la expresión "productos similares y/o directamente competidores" del ATV, en particular habida cuenta de que el objeto y fin del artículo 6 del ATV se diferencia considerablemente del artículo III del GATT. Sin embargo, tal como se aplican a los hechos del presente caso, las constataciones del Órgano de Apelación sobre la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" apoyan la conclusión de los Estados Unidos de que el hilado peinado de algodón fabricado por productores de tejidos integrados verticalmente y destinado al consumo interno no es un producto "directamente competidor" de las importaciones de hilado peinado de algodón. A diferencia de los establecimientos que producen hilado peinado de algodón para la venta, los productores de tejidos integrados verticalmente no producen hilado peinado de algodón a los efectos de la venta en el mercado y, en consecuencia, no tienen clientes actuales ni potenciales para el hilado peinado de algodón que ellos producen.

4.57 También en este aspecto, los Estados Unidos observan que hay diferencias fundamentales entre el texto, el contexto y el objeto y fin del párrafo 2 del artículo III del GATT y los del artículo 6 del ATV, que dan lugar a una relación fundamentalmente diferente entre las expresiones "similares" y "directamente competidores". Textualmente, en el artículo III del GATT las expresiones "similar" y "directamente competidor" aparecen separadas y se refieren a obligaciones distintas. En contraste, el artículo 6 del ATV une en la misma frase las expresiones "similares" y "directamente competidores" con las palabras "y/o". Además, la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" está informada por las palabras "que puede sustituirlo", que no figuran en el artículo 6 del ATV. La frase "similares y/o directamente competidores" está informada por las palabras "y/o", que no aparecen en el artículo III del GATT. Por último, a diferencia del párrafo 2 del artículo III, las expresiones "similares" y "directamente competidores" están vinculadas a la misma obligación jurídica e identifican la gama de productos dentro de la que un Miembro importador puede identificar la rama de producción nacional a efectos del artículo 6.

e) La expresión "productos similares y/o directamente competidores" según se utiliza en el AMF

Relación con el concepto de desorganización del mercado

4.58 Los **Estados Unidos** señalan que la frase "productos similares y/o directamente competidores" fue fundamental para el concepto de "desorganización del mercado" en las medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al AMF. Las disposiciones pertinentes del Acuerdo Multifibras (el artículo 3 y el Anexo A) basaban la evaluación de la existencia de perjuicio grave en la repercusión de las importaciones en productos similares y/o directamente competidores. Los signatarios del AMF subrayaron la importancia que tienen las palabras "directamente competidores" en esta frase del párrafo 24 del Protocolo de prórroga del Acuerdo relativo al Comercio Internacional

³⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Bebidas alcohólicas*, WT/DS75/AB/R y WT/DS84/AB/R, párrafos 114-115 y 120.

de los Textiles de 1986, que incluyó entre las fibras comprendidas por el AMF -el algodón, la lana y las fibras sintéticas o artificiales- a las mezclas de sedas y las fibras vegetales distintas del algodón. Al aceptar la ampliación de las fibras comprendidas, los signatarios del AMF reconocieron expresamente que los productos textiles fabricados con las denominadas "nuevas fibras AMF", aunque no eran tal vez idénticos a los productos textiles fabricados con las fibras AMF tradicionales, eran, no obstante, directamente competidores en el mercado. La interpretación de "similares y/o directamente competidores" como productos que compiten en el mercado -junto con la existencia anterior de esta frase en el AMF- deberían informar una interpretación del artículo 6. Los Estados Unidos consideran que el Grupo Especial debería guiarse por el hecho de que el ATV conserva la frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" y no se basa en el artículo XIX u otros Acuerdos de la OMC que no son de transición.

4.59 El **Pakistán** observa a este respecto que el AMF se basó en el concepto de "desorganización del mercado", mientras que el ATV se basó en el concepto de "perjuicio grave". Raffaelli y Jenkins señalan en su libro "Drafting History of the Agreement on Textiles and Clothing" que el perjuicio, según se define en el ATV, no tiene nada que ver con la desorganización del mercado.³¹ Según el Anexo A del AMF, la desorganización del mercado "se basará en la existencia o en la amenaza real de perjuicio grave para los productores nacionales". Sin embargo, el Anexo no define los productores nacionales respecto de los que debe demostrarse que han sufrido un perjuicio grave. En particular, el Anexo -a diferencia del párrafo 2 del artículo 6 del ATV- no utiliza la expresión "productos similares y/o directamente competidores" para definir la rama de producción nacional que ha de examinarse.

4.60 El Pakistán señala asimismo que el Anexo A del AMF estipulaba que el perjuicio grave a los productores nacionales no ha de ser causado, de manera demostrable, por cambios tecnológicos o cambios de las preferencias de los consumidores "que contribuyan a orientar el mercado hacia productos similares y/o directamente competidores fabricados por la misma industria".* Esto significa que no podían invocarse las disposiciones del AMF relativas a la desorganización del mercado con respecto a un producto fabricado con una fibra no citada en el artículo 12 del AMF, aunque éste pudiera ser directamente competidor de un producto fabricado con una fibra citada en el artículo 12. Hasta 1986 el Comité no se hizo cargo de "la preocupación de algunos países importadores por el aumento sustancial de las importaciones de textiles fabricados con fibras vegetales, mezclas de fibras vegetales con fibras de las que se citan en el artículo 12 y mezclas que contienen seda, que compiten directamente con los textiles fabricados con las fibras que se citan en el artículo 12. En consecuencia, el Comité acuerda que se podrán invocar las disposiciones de los artículos 3 y 4 con respecto a las importaciones directamente competidoras de estos textiles, en las que cualquiera de las fibras o la totalidad de ellas combinadas constituyan el elemento de valor principal de las fibras o el 50 por ciento o más del peso del producto, que causen desorganización o riesgo real de desorganización del mercado ... Se encomienda al Órgano de Vigilancia de los Textiles que, al examinar las reclamaciones por desorganización del mercado, preste particular atención a las pruebas que demuestren que esos productos compiten directamente con los productos de algodón, lana y fibras sintéticas o artificiales manufacturados en el país importador de que se trate".³² En 1986 el AMF se amplió con sujeción, *inter alia*, a esta conclusión del Comité de los Textiles.³³

³¹ Página 109.

* El término inglés "industry" está traducido en el AMF por "industria" y en el ATV por "rama de producción".

³² IBDD 33S/14 y 15.

³³ IBDD 33S/7.

4.61 El Pakistán continua su explicación argumentando que el enfoque del ATV con respecto a los productos comprendidos es completamente diferente del enfoque del AMF: el artículo 6 puede invocarse con respecto a los productos enumerados en el Anexo al ATV. Con respecto a los productos no enumerados en dicho Anexo, incluido cualquier producto que pueda ser directamente competidor de un producto enumerado, solamente puede invocarse el artículo XIX del GATT.³⁴ Con estos antecedentes, resulta difícil ver cómo la definición de industria del AMF podría esclarecer la definición de rama de producción del ATV. En cualquier caso, según el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, pueden utilizarse los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración para determinar el sentido de los términos del tratado únicamente si la interpretación dada de conformidad con el método basado en textos que se establece en el artículo 31 de la Convención deja el sentido ambiguo u oscuro o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable. No obstante, el método de interpretación basado en textos no deja el sentido del artículo 6 del ATV ambiguo ni conduce a resultados absurdos o irrazonables.

La pertinencia jurídica del AMF para la interpretación del ATV

4.62 En respuesta a una petición del Grupo Especial para que ambas partes aclararan sus posiciones con respecto a la pertinencia jurídica del AMF para la interpretación del ATV, los **Estados Unidos** sostienen que el AMF es pertinente como contexto para interpretar el ATV e hicieron referencia al AMF para ilustrar que el ATV utilizó la frase del AMF "similares y/o directamente competidores" en lugar de tomar una frase de cualquier otro Acuerdo. Los Estados Unidos señalan el análisis del AMF que hizo el Órgano de Apelación al formular sus constataciones en relación con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*: "Nos ocupamos a continuación de otro elemento del contexto del párrafo 10 del artículo 6 del ATV: La anterior existencia y extinción, en su caso, del AMF ... A nuestro juicio, la desaparición en el ATV de la anterior disposición expresa del AMF que preveía la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos prácticos de una medida de limitación, refuerza firmemente la hipótesis de que esa aplicación retroactiva ya no es admisible."³⁵ Dada esta clara declaración del Órgano de Apelación, los Estados Unidos manifiestan su sorpresa ante la afirmación del Pakistán de que el Órgano de Apelación "no utilizó el AMF como parte del 'contexto' pertinente para la interpretación de los términos del artículo 6"³⁶, así como su argumento de que "los Estados Unidos tergiversan las resoluciones del Órgano de Apelación".³⁷ Parece más bien que el Pakistán ha interpretado incorrectamente tanto las constataciones del Órgano de Apelación como los argumentos de los Estados Unidos relativos al AMF al sugerir, al contrario de la clara redacción de las constataciones del Órgano de Apelación, que la anterior existencia del AMF no informa las interpretaciones del ATV.

4.63 Al comentar este punto concreto, el **Pakistán** señala que los Estados Unidos han tergiversado la declaración del Órgano de Apelación, porque no indicaron con qué fin el Órgano de Apelación hacía referencia a la extinción del AMF. Era cierto que el Órgano de Apelación había utilizado la palabra "contexto" al referirse a la existencia anterior del AMF. Sin embargo, no utilizó obviamente esta palabra en el sentido técnico que tiene en los párrafos 1 y 2 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esto se desprende claramente del hecho de que el Órgano de Apelación no utilizó el AMF para determinar el sentido de los términos del párrafo 10 del artículo 6

³⁴ Párrafo 3 del Anexo del ATV.

³⁵ *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 ("informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ropa interior*"), páginas 18 y 19.

³⁶ Segunda comunicación escrita del Pakistán, párrafo 50.

³⁷ Segunda comunicación escrita del Pakistán, párrafos 48 y 49.

del ATV de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena. El Órgano de Apelación se refirió al AMF únicamente para confirmar el sentido que ya había dado al párrafo 10 del artículo 6 sin ninguna referencia al AMF de conformidad con el artículo 31. El Órgano de Apelación, después de haber determinado el sentido de los términos del párrafo 10 del artículo 6 de conformidad con su sentido corriente en el contexto constituido por los otros párrafos del artículo 6, declaró lo siguiente: "A nuestro juicio, la desaparición en el ATV de la anterior disposición expresa del AMF que preveía la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos prácticos de una medida de limitación, refuerza firmemente la hipótesis de que esa aplicación retroactiva ya no es admisible."³⁸

4.64 En opinión del Pakistán, una lectura imparcial de la resolución del Órgano de Apelación en su conjunto lleva, por tanto, a la conclusión de que el Órgano de Apelación utilizó la comparación con el AMF simplemente como medio de interpretación complementario en el sentido del artículo 32 de la Convención de Viena a fin de confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31. En el párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados figura una lista clara y exhaustiva de los elementos que comprende el contexto a los efectos de la interpretación de un tratado de conformidad con el párrafo 1 del mismo artículo. Un tratado anterior no figura entre esos elementos. Por consiguiente, sugerir que el Órgano de Apelación utilizó el AMF como contexto en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena es sugerir que el Órgano de Apelación actuó de forma incompatible con los principios básicos de interpretación de tratados que él mismo ha aplicado en todos los casos.

La cuestión del AMF como contexto pertinente del artículo 6 del ATV

4.65 Como han aducido durante este procedimiento (párrafos 4.56 y 4.57), los **Estados Unidos** consideran muy pertinente el hecho de que el ATV conserve la frase del AMF "similares y/o directamente competidores" para los productos textiles y prendas de vestir no integrados y no se base en el artículo XIX del GATT o en cualquier otro Acuerdo. Los Estados Unidos sostienen que así como en *Estados Unidos - Ropa interior* el Órgano de Apelación extrajo importantes consecuencias de la desaparición en el ATV del texto del AMF relativo a la retroactividad, este Grupo Especial debería extraer importantes consecuencias del hecho de que el ATV conserve la expresión "similares y/o directamente competidores" del AMF, en lugar de utilizar el texto de otros Acuerdos disponibles. En consecuencia, no sería apropiado interpretar la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" a la luz de los Acuerdos de la OMC -como el GATT, el Acuerdo sobre Salvaguardias o el Acuerdo Antidumping- que no emplean esa fórmula.

4.66 Además, los Estados Unidos señalan que las normas usuales de interpretación de los tratados exigen que se conceda todo su sentido a la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", cuyo sentido corriente permite identificar la rama de producción nacional que produce 1) productos similares y directamente competidores, 2) productos similares (pero no directamente competidores) y 3) productos directamente competidores (pero no similares). En otras palabras, las conjunciones "y/o" dan un sentido independiente a la expresión "directamente competidores" en las opciones 1) y 3). Para apoyar este sentido corriente, los Estados Unidos se remiten al AMF como contexto pertinente. Como explicaron los Estados Unidos, "directamente competidores" tenía un sentido independiente para los signatarios del AMF -entre los que se encontraban los Estados Unidos y el Pakistán- que reconocía expresamente una clase distinta de productos "directamente competidores" en el párrafo 24 del Protocolo de prórroga del AMF de 1986. No obstante, el Pakistán parece negar la pertinencia de "directamente competidores" como elemento independiente a los efectos del párrafo 2 del artículo 6 y sugiere que la cuestión de "directamente competidores" tiene sólo un carácter secundario. El Pakistán ha declarado que, puesto que los hilados peinados de algodón fabricados por productores de tejidos integrados verticalmente

³⁸ WT/DS24/AB/R, página 19.

pueden ser "similares", "la cuestión de si los hilados producidos por fábricas integradas verticalmente son directamente competidores es, por consiguiente, irrelevante".³⁹ Esta alegación parece estar en contradicción tanto con el sentido corriente de la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" como con su contexto informado por la "anterior existencia y extinción, en su caso, del AMF".⁴⁰

4.67 Los Estados Unidos explican que tampoco comprenden la afirmación del Pakistán de que los Estados Unidos se remiten al AMF como contexto para tratar de "difuminar el texto del artículo 6"⁴¹ o aplicar el análisis de la desorganización del mercado del AMF en el ATV.⁴² Contrariamente a lo que alega el Pakistán, los Estados Unidos no han aducido que el Grupo Especial debería interpretar el análisis de la existencia de perjuicio grave del artículo 6 a la luz de la disposición del AMF sobre la desorganización del mercado. Por el contrario, como se debatió anteriormente, los Estados Unidos consideran que el hecho de que se haya conservado claramente en el ATV la frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" y el hecho de que el elemento "directamente competidores" de esta frase tenga un sentido independiente en el marco del AMF aportan un contexto pertinente para interpretar la disposición relativa a la rama de producción nacional del párrafo 2 del artículo 6 del ATV.

4.68 Con respecto a este mismo punto, el Pakistán explicó su posición, a saber, que, de acuerdo con la jurisprudencia constante del Órgano de Apelación, las alegaciones de los Estados Unidos relativas al AMF deben ser examinadas a la luz de los principios de interpretación establecidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena, un tratado debe interpretarse 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". De conformidad con el artículo 32 de la Convención de Viena, se puede acudir a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración con dos fines: primero, "para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31"; segundo, "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". Ni el Pakistán ni los Estados Unidos alegan que la interpretación del artículo 6 del ATV de conformidad con el artículo 31 deja su sentido ambiguo u oscuro o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable. Los argumentos de los Estados Unidos a que hace referencia el Grupo Especial en su pregunta plantean, por consiguiente, únicamente dos cuestiones. La primera es si el Grupo Especial, al interpretar los términos del artículo 6 del ATV de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena, debería considerar que el AMF forma parte del contexto de esos términos. La segunda es si el recurso al AMF confirma la interpretación del artículo 6 del ATV que los Estados Unidos piden que adopte el Grupo Especial.

4.69 El Pakistán sostiene que el AMF no forma parte del contexto de los términos del artículo 6 del ATV. El párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena define claramente el "contexto" que puede tenerse en cuenta al establecer el sentido de los términos de un tratado: "Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluido su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo

³⁹ Declaración del Pakistán en la primera reunión del Grupo Especial, página 5.

⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ropa interior*, página 18.

⁴¹ Segunda comunicación escrita del Pakistán, párrafo 48.

⁴² Segunda comunicación escrita del Pakistán, párrafo 51.

de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado." A juicio del Pakistán, el AMF no cumple estos criterios: no forma parte del texto, del preámbulo ni de los Anexos del ATV ni se celebró en conexión con el ATV. Por esta razón, no cabe duda de que el "contexto" para determinar el sentido del artículo 6 no comprende el AMF. Además, el Pakistán señala que el Órgano de Apelación no ha tratado el AMF como parte del contexto del artículo 6 del ATV.

4.70 El Pakistán señala que los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación utilizó el AMF como contexto del artículo 6 del ATV. Afirman que: "el Órgano de Apelación estableció muy claramente en *Estados Unidos - Ropa interior* que la 'anterior existencia y extinción, en su caso, del AMF' informa el contexto del artículo 6 del ATV. En ese asunto, el Órgano de Apelación extrajo importantes consecuencias de la desaparición de determinados términos del AMF en el texto del ATV".⁴³ No obstante, a juicio del Pakistán, los Estados Unidos tergiversan las resoluciones del Órgano de Apelación. En *Estados Unidos - Ropa interior*, el Órgano de Apelación abordó la cuestión de si la práctica de "retrotraer" que estaba permitida expresamente en el marco del AMF era también admisible en el marco del ATV. El Órgano de Apelación resolvió sobre esto como sigue: "El párrafo 1 del artículo 6 estipula, por una parte, que las medidas de salvaguardia de transición deben aplicarse 'con la mayor moderación posible' y, por otra, que esas medidas deben aplicarse 'de manera compatible con las disposiciones del [artículo 6] y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el [ATV]'. El Órgano de Apelación considera que la inserción en el párrafo 10 del artículo 6 de una autorización para retrotraer ... alentaría el retorno a la práctica de aplicación retroactiva ... en el régimen del AMF [y] ... difuminaría el texto, minuciosamente negociado, del párrafo 10 del artículo 6, que responde a un equilibrio de derechos y obligaciones entre los Miembros cuyo establecimiento ha requerido a su vez un proceso minucioso."⁴⁴

4.71 El Pakistán considera también que los Estados Unidos alegan incorrectamente que el Órgano de Apelación resolvió que "el AMF informa el contexto del artículo 6 del ATV". El Órgano de Apelación estableció simplemente que "la desaparición en el ATV de la anterior disposición expresa del AMF que preveía la posibilidad de retrotraer ... refuerza firmemente la hipótesis de que esa aplicación retroactiva ya no es admisible [porque no puede suponerse que esa desaparición] haya sido meramente accidental o sea imputable a la inadvertencia de ocupados negociadores o redactores poco atentos".⁴⁵ En el asunto de la *Ropa interior* el Órgano de Apelación utilizó, por consiguiente, el AMF únicamente para confirmar una interpretación a la que ya había llegado de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena. No utilizó el AMF como parte del "contexto" pertinente para la interpretación de los términos del artículo 6 del ATV. La alegación de los Estados Unidos en sentido contrario es claramente incorrecta.

4.72 El Pakistán aduce además que el AMF no confirma el sentido que los Estados Unidos han pedido que dé el Grupo Especial a la expresión "directamente competidores". El Pakistán observa que los Estados Unidos invitan al Grupo Especial a "extraer importantes consecuencias del hecho de que el ATV conserva la frase del AMF 'productos similares y/o directamente competidores' y no se basa en el artículo XIX del GATT o en otros Acuerdos de la OMC que no son de transición".⁴⁶ Los Estados Unidos alegan que, "nada en el contexto ni en el objeto y fin del ATV sugiere que el sentido corriente de la frase 'similares y/o directamente competidores' deseche una u otra de esas tres

⁴³ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 26 (notas de pie de página omitidas).

⁴⁴ WT/DS24/AB/R, páginas 16 y 17.

⁴⁵ WT/DS24/AB/R, página 19.

⁴⁶ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 26.

posibilidades. El ATV podía haberse basado en otros Acuerdos en los que la rama de producción nacional está definida de otra forma. No obstante, el ATV se basa directamente en el AMF e incorpora su frase 'y/o'. Dada la selección aparentemente intencionada de esa frase, no debería interpretarse de forma que se anule una parte del sentido de la frase a falta de alguna razón imperiosa basada en el fin y la intención del ATV".⁴⁷

4.73 El Pakistán subraya que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" no es el que los Estados Unidos alegan. En el contexto del párrafo 2 del artículo 6, estas palabras simplemente confirman que un productor nacional que ha de ser objeto de examen puede no solamente fabricar productos similares o directamente competidores, sino también productos tanto similares como directamente competidores. Las expresiones "similares" y "directamente competidores" se utilizan en el párrafo 2 del artículo 6 para definir las características de los objetos físicos fabricados por la rama de producción nacional que ha de ser objeto de examen, no las características del productor que los fabrica. Por estas razones, no se deduce del sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" en su contexto que un producto determinado puede ser similar pero no directamente competidor.

4.74 El Pakistán señala a continuación que, contrariamente a lo sugerido por los Estados Unidos, el AMF no utiliza la expresión "productos similares y/o directamente competidores" para definir la rama de producción nacional. Esta expresión figura en una cláusula del Anexo A del AMF que impone a los participantes la obligación de demostrar que el perjuicio que consideran que existe no fue causado por cambios tecnológicos o cambios de las preferencias de los consumidores que "contribuyan a orientar el mercado hacia productos similares y/o directamente competidores". Por consiguiente, al definir la rama de producción nacional, los redactores del ATV claramente no "conservaron" las frases que los redactores del AMF habían utilizado para definir los productores nacionales que han de ser examinados a los efectos de una determinación de perjuicio grave. Además, el uso de los términos "y/o" no es específico del AMF ni en modo alguno inusual. Estos términos aparecen aproximadamente 40 veces en los Acuerdos de la OMC. Por consiguiente, no se puede suponer sin más que su uso en el ATV refleja la intención de incorporar los conceptos del AMF en el ATV. Por estas razones, no es apropiado sugerir que los redactores del ATV tuvieron la posibilidad de elegir entre la definición de industria que figura en el AMF y la definición de rama de producción que figura en el artículo XIX y eligieron la definición del AMF con la expresión "productos similares y/o directamente competidores". Sencillamente no había en el AMF tal definición de industria.

4.75 El Pakistán opina también que las diferencias en el funcionamiento de las disposiciones sobre medidas de salvaguardia contenidas en el AMF y el ATV confirman que el artículo 6 del ATV no debería interpretarse de una forma que aliente el retorno a las prácticas seguidas al amparo del AMF. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial debería tener en cuenta, como contexto pertinente, que los análisis de los Estados Unidos de la desorganización del mercado y las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos con respecto a los hilados en el marco del AMF se basaron en el examen de la rama de producción de hilados para la venta. Sin embargo, el Pakistán considera que sería jurídicamente incorrecto, e incompatible con la resolución del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, que el Grupo Especial basara su interpretación del artículo 6 en las prácticas de los Estados Unidos en el marco del AMF. A diferencia del ATV, el AMF se basaba en el concepto de "desorganización del mercado". Con arreglo al Anexo A del AMF, la desorganización del mercado "se basará en la existencia o amenaza real de perjuicio grave para los productores nacionales". No obstante, el Anexo A no definía los productores nacionales. La falta de una definición de los productores y el hecho de centrarse en la desorganización de un mercado causada por las importaciones podrían haber aportado a los Estados

⁴⁷ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 70 y 71.

Unidos alguna justificación en el marco del AMF para basar sus definiciones de perjuicio grave en los efectos de las importaciones en un mercado determinado abastecido por importaciones y la situación de los productores nacionales que abastecen ese mercado. No obstante, el concepto de "desorganización del mercado" se ha dejado intencionadamente fuera del texto del ATV. Por consiguiente, el perjuicio grave debe ser causado ahora por el aumento de la cantidad de las importaciones y no por la situación existente en el mercado nacional abastecido por esas importaciones. La vaga referencia a los "productores nacionales" ha sido sustituida por términos claros que definen los productores que han de ser examinados como toda la rama de producción que produce un producto determinado. Estos cambios no dejan ya margen para una interpretación según la cual la determinación de la existencia de perjuicio grave puede basarse en un examen de la situación de los productores que abastecen un mercado determinado desorganizado por las importaciones. Por consiguiente, las diferencias en la redacción del ATV y del AMF confirman, como en el asunto de la *Ropa interior*, que no debería difuminarse el texto, minuciosamente negociado, del artículo 6 de una forma que aliente el retorno a las prácticas previstas en el AMF.

4.76 Con respecto también a este tema, el Pakistán sostiene que el Protocolo de prórroga del AMF de 1986 no confirma el sentido que los Estados Unidos piden que dé el Grupo Especial a la expresión "directamente competidores". Los Estados Unidos aducen que probablemente el ejemplo más prominente de acuerdo entre los signatarios del AMF sobre la expresión "similares y/o directamente competidores" figura en el párrafo 24 del Protocolo de prórroga del AMF de 1986, que incluyó entre las fibras comprendidas en el AMF -los textiles y productos textiles de algodón, lana y fibras sintéticas o artificiales- las fibras con mezcla de seda y las fibras vegetales distintas del algodón (como el ramio), y sus mezclas. En el párrafo 24 los signatarios del AMF subrayaron la importancia y el sentido de la expresión "directamente competidores" a los efectos de la disposición de salvaguardia del AMF. Al aceptar la ampliación de las fibras comprendidas, los signatarios del AMF reconocieron expresamente que los productos textiles fabricados con las denominadas "nuevas fibras AMF", aunque no fueran tal vez idénticos a los productos textiles fabricados con las fibras AMF tradicionales, eran no obstante directamente competidores en el mercado.

4.77 Sin embargo, a juicio del Pakistán, contrariamente a lo que afirman los Estados Unidos, el párrafo 24 del Protocolo de prórroga del AMF de 1986 no refleja un acuerdo sobre la expresión "productos similares y/o directamente competidores". Este párrafo reconoce simplemente que los textiles fabricados con las fibras citadas en el artículo 12 del AMF y los textiles fabricados con fibras vegetales (o sus mezclas) pueden ser directamente competidores. Permite asimismo invocar los artículos 3 y 4 del AMF con respecto a las importaciones de fibras no abarcadas por el artículo 12 a condición de que tales productos sean directamente competidores con los productos fabricados con las fibras abarcadas. Por tanto, el párrafo 24 del Protocolo de prórroga del AMF de 1986 fundamentalmente vuelve a definir los productos a los que puede aplicarse una limitación, no los productores nacionales que han de ser objeto de examen. Merece la pena señalar que la expresión "directamente competidores" se utiliza en el párrafo 24 para limitar la aplicación de las disposiciones del AMF sobre la desorganización del mercado a los productos fabricados con fibras vegetales. Por estas razones, el Pakistán no ve con claridad cómo el párrafo 24 podría confirmar la afirmación de los Estados Unidos de que, en el marco del ATV, un producto determinado puede ser similar pero no directamente competidor.

4.78 En la negociación del ATV un objetivo clave de los países en desarrollo fue, por tanto, liberar al sistema multilateral de comercio de este concepto. Lo consiguieron, y el artículo 6 está redactado en consecuencia. Según el Pakistán, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial vuelva a introducir este concepto aduciendo que, puesto que el ATV tuvo como predecesor al AMF, el artículo 6 permite al Miembro importador basar su determinación de perjuicio grave en un examen de la situación de los productores que compiten de hecho con las importaciones en un mercado determinado. No obstante, en opinión del Pakistán, esta solicitud no es legítima y no existe ningún principio reconocido de interpretación en el que pueda basarse.

4.79 Al comentar las opiniones del Pakistán expuestas anteriormente, los **Estados Unidos** hicieron observar que el artículo 6 del ATV debería interpretarse de conformidad con su sentido corriente teniendo en cuenta su objeto y fin. Si el Grupo Especial deseara encontrar en otro Acuerdo orientación para su interpretación de "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", los Estados Unidos consideran que debería centrarse en el Acuerdo Multifibras -el predecesor del ATV- y no en cualquier otro Acuerdo. El Pakistán ha negado repetidamente la pertinencia del AMF en cualquier interpretación del artículo 6 del ATV. Contrariamente a la clara orientación dada por el Órgano de Apelación, el Pakistán ha alegado que el AMF no informa el contexto del artículo 6. El Pakistán ha sugerido también que el hecho de que se conserve en el ATV la frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" no tiene transcendencia. Por el contrario, el Pakistán parece creer que es más apropiado que el Grupo Especial se base no en el AMF sino en otros Acuerdos -cuyo texto mismo y objeto y fin difieren significativamente del ATV- para interpretar el artículo 6.

4.80 Como los Estados Unidos expusieron anteriormente, merece la pena destacar que el párrafo 2 del artículo 6 del ATV tomó la frase "productos similares y/o directamente competidores" del AMF, en vez de basarse en el artículo XIX del GATT o en cualquier otro Acuerdo. Aunque hay diferencias específicas e importantes entre el AMF y el ATV, el ATV -sucesor, minuciosamente negociado, del AMF para los textiles y prendas de vestir que no estaban todavía integrados en el GATT- es una derivación del régimen, las normas y la estructura del AMF. La frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" es un ejemplo importante. El Pakistán alega que el nexos "y/o" no es "específico del AMF o en modo alguno inusual" para dar a entender que la selección de "y/o" se hizo en cierta forma al azar. Aunque el uso de "y/o" en general puede no ser exclusivo, la frase en cuestión -"productos similares y/o directamente competidores"- es sin duda alguna "específica del AMF" y en este sentido, es "inusual". Aparte del AMF y del ATV, ningún otro Acuerdo de la OMC emplea esa fórmula.

4.81 Los Estados Unidos consideran que el Pakistán intenta también trivializar el hecho de que el ATV se base en la frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" afirmando que el AMF no utilizó este término en el contexto de la rama de producción nacional. Aunque hay algunas diferencias entre el AMF y el ATV, ambos Acuerdos utilizan la frase "productos similares y/o directamente competidores" en el contexto de una constatación de la existencia de perjuicio grave y de amenaza real de perjuicio grave, y ambos Acuerdos utilizan la frase para referirse a las mercancías "fabricadas" o "producidas" por el productor nacional o la rama de producción nacional de que se trate. El párrafo 1 del Anexo A del AMF dice lo siguiente: "La determinación de una situación de 'desorganización del mercado', en el sentido del presente Acuerdo, se basará en la existencia o en la amenaza real de perjuicio grave para los productores nacionales. Ese perjuicio ha de ser causado, de manera demostrable, por los factores especificados en el párrafo II *infra* y no por factores tales como cambios tecnológicos o cambios de las preferencias de los consumidores que contribuyan a orientar el mercado hacia productos similares y/o directamente competidores fabricados por la misma industria, o a factores análogos. La existencia de perjuicio se determinará mediante un examen de los factores pertinentes que influyan en la evolución de la situación de la industria de que se trate, tales como: el volumen de negocios, la parte en el mercado, los beneficios, la marcha de las exportaciones, el empleo, el volumen de las importaciones que causan la desorganización y de las demás importaciones, la producción, la capacidad utilizada, la productividad y las inversiones. Ninguno de estos factores, ni incluso varios de ellos, constituyen necesariamente un criterio decisivo."

4.82 De modo similar, el párrafo 2 del artículo 6 del ATV estipula que "[p]odrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores". En contra de lo que sugiere el Pakistán, tanto el Anexo A del AMF como el párrafo 2 del artículo 6

del ATV se refieren a los productos similares y/o directamente competidores que produce la rama de producción en cuestión. Dada esta clara semejanza, es muy curioso que el Pakistán afirme que el AMF no utilizó la frase "productos similares y/o directamente competidores" en conexión con la definición de la rama de producción nacional.⁴⁸

4.83 Los Estados Unidos aclararon también que, contrariamente a lo que alega el Pakistán, no han instado al Grupo Especial a que interprete el artículo 6 del ATV de una forma que aliente el retorno a las prácticas seguidas al amparo del AMF. Por el contrario, los Estados Unidos han instado, y siguen instando, al Grupo Especial a que interprete el ATV de conformidad con el sentido corriente de su texto, minuciosamente negociado, teniendo en cuenta su objeto y fin. Como han aducido los Estados Unidos, las normas usuales de interpretación de los tratados exigen que se conceda todo el sentido a la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores". El sentido corriente de esta frase permite identificar la rama de producción nacional que produce 1) productos similares y directamente competidores, 2) productos similares (pero no directamente competidores) y 3) productos directamente competidores (pero no similares). El Pakistán impugna este argumento y afirma que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" no es el que los Estados Unidos alegan. No obstante, el Pakistán no explica por qué ni ofrece razón alguna que justifique un sentido corriente de "similares y/o directamente competidores" diferente del indicado anteriormente. De hecho, aunque el Pakistán alega que el sentido corriente es otra cosa, el Pakistán parece estar de acuerdo con los Estados Unidos en lo que respecta al sentido llano del párrafo 2 del artículo 6: "[e]n el contexto del párrafo 2 del artículo 6 estos términos confirman simplemente que un productor nacional que ha de ser objeto de examen puede no sólo fabricar productos similares o directamente competidores sino también tanto productos similares como directamente competidores".⁴⁹ En otras palabras, como los Estados Unidos, el Pakistán reconoce que "productos similares y/o directamente competidores" se refiere a 1) productos similares, 2) productos directamente competidores, y 3) productos similares y directamente competidores. No obstante, el Pakistán parece, por tanto, contradecirse al reiterar su alegación -que es contraria al texto mismo del párrafo 2 del artículo 6- de que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" no permite la existencia de un producto que sea similar pero no directamente competidor.⁵⁰

4.84 Por consiguiente, los Estados Unidos aducen que es evidente que el sentido corriente de "productos similares y/o directamente competidores" según figura tanto en el AMF como el ATV permite la identificación por los Estados Unidos de la rama de producción nacional en este caso. El Pakistán no ha señalado nada respecto del sentido corriente o el contexto de la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", o del objeto o fin del artículo 6 y del ATV que indique otra cosa. El Pakistán no ha explicado tampoco por qué el Grupo Especial no debería seguir la orientación dada por el Órgano de Apelación y considerar pertinente la existencia anterior del AMF -que utilizó la frase idéntica "productos similares y directamente competidores" para referirse a los productos fabricados por la rama de producción nacional de que se trate- o por qué el Grupo Especial debería en cambio basarse en otros Acuerdos de la OMC con textos, contextos y fines completamente diferentes.

⁴⁸ Respuestas del Pakistán a las preguntas adicionales presentadas por escrito por el Grupo Especial, párrafo 10.

⁴⁹ Respuestas del Pakistán a las preguntas adicionales presentadas por escrito por el Grupo Especial, párrafo 9.

⁵⁰ Respuestas del Pakistán a las preguntas adicionales presentadas por escrito por el Grupo Especial, párrafo 9.

C. DETERMINACIÓN POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE O DE LA AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE (PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV)

Párrafo 3 del artículo 6 del ATV: "Al formular una determinación de la existencia del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a que hace referencia el párrafo 2, el Miembro examinará los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo."

1. Determinación por los Estados Unidos de la existencia de perjuicio grave para la rama de producción nacional

Explicación por los Estados Unidos de la determinación de la existencia de perjuicio grave

4.85 Los **Estados Unidos** sostienen que han cumplido las prescripciones establecidas en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV al llegar a la conclusión de que las importaciones de hilados peinados de algodón causaron perjuicio grave a la rama de producción nacional. El Informe sobre el Mercado documenta claramente los incrementos bruscos de las importaciones de la Categoría 301 y el efecto de este rápido aumento de los niveles de las importaciones en las 11 variables enumeradas en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, así como en otras variables que los Estados Unidos consideraron pertinentes e importantes. La investigación de los Estados Unidos demostró que el total de las importaciones de hilados peinados de algodón de la Categoría 301 casi se duplicó entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998, y las importaciones procedentes del Pakistán casi se cuadruplicaron, aumentando un 283,2 por ciento en el mismo período. El precio de los hilados peinados de algodón importados -especialmente del Pakistán- fue significativamente inferior al precio medio estadounidense de los hilados peinados de algodón para la venta.

4.86 La repercusión de estos incrementos súbitos de las importaciones a bajo precio en la rama de producción estadounidense fue sin lugar a dudas un perjuicio grave y las pruebas son claras y sorprendentes. A medida que las importaciones aumentaban durante el período en cuestión, las variables económicas enumeradas en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV se deterioraban considerablemente: la producción nacional de los Estados Unidos disminuyó un 10,2 por ciento, los envíos se redujeron un 14,2 por ciento, la productividad fue un 4 por ciento inferior, la capacidad de utilización disminuyó, las existencias aumentaron un 145,9 por ciento, la parte del mercado correspondiente a los productores estadounidenses disminuyó 10 puntos porcentuales, las exportaciones cayeron un tercio, el 6,6 por ciento de la mano de obra relacionada con la producción abandonó esa rama de producción, los beneficios se redujeron casi a la mitad y las inversiones se estancaron. Dos fábricas se retiraron de la rama de producción en ese período de ocho meses.

4.87 Los Estados Unidos demostraron asimismo que el aumento de las importaciones -y no otros factores- causaron un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. Aunque las importaciones estaban acaparando una parte cada vez mayor del mercado de los Estados Unidos, el mercado nacional aparente se mantuvo relativamente constante durante el período objeto de la investigación, lo que indica que no hubo ningún cambio en las preferencias de los consumidores. Igualmente, no podía atribuirse el perjuicio grave a innovaciones tecnológicas, dado que no había habido nuevos cambios tecnológicos importantes en la rama de producción definida durante el período abarcado por la investigación.

4.88 Cada indicador económico pertinente, considerado individualmente, muestra una rama de producción que irrefutablemente sufre un perjuicio grave como consecuencia del incremento súbito de las importaciones de la Categoría 301. Considerados colectivamente, los indicadores revelan una situación de perjuicio grave. Los Estados Unidos aducen que, con estas pruebas, es difícil llegar a una conclusión que no sea que la rama de producción nacional se encontraba en una situación de peligro inmediato y había sufrido un perjuicio grave durante el período analizado en la investigación de los Estados Unidos. En los argumentos presentados ante el Grupo Especial, el Pakistán deja sin impugnar esta clara constancia del perjuicio grave causado por el incremento súbito de las importaciones. De hecho, el Pakistán pide que el Grupo Especial rechace esta demostración basándose en el hecho de que unas pocas fábricas convirtieron su producción de hilados peinados en producción de hilados cardados ante el perjuicio grave causado a la rama de producción por las importaciones.

4.89 Los Estados Unidos indican a continuación que el Pakistán refuta la determinación de los Estados Unidos de perjuicio grave utilizando una remisión equivocada a interpretaciones de otros Acuerdos de la OMC y, por lo demás, no demuestra ninguna infracción del ATV. El Pakistán sugiere que el Grupo Especial debería aplicar interpretaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias a su análisis de la relación causal en el marco del ATV y del Acuerdo sobre Salvaguardias y el Acuerdo Antidumping para establecer puntos de referencia en lo que respecta al período mínimo para el que deben recopilarse datos. El Pakistán no respalda ninguna de las dos alegaciones de otra forma que afirmando que las interpretaciones de otros Acuerdos son de alguna manera pertinentes. Como se deduce claramente del texto, el ATV y los Acuerdos de la OMC que no son de transición fueron redactados de forma diferente y utilizan un lenguaje diferente. El ATV tiene una finalidad fundamentalmente diferente de la de otros Acuerdos de la OMC que no son de transición. Los Estados Unidos indican, además que el Pakistán trata de desviar la atención de la totalidad de los datos considerando separadamente un pequeño factor tras otro y especulando sobre cuáles podían haber sido o podrían haber sido los argumentos. El ATV no permite a un Miembro considerar separadamente un factor de la lista de los 11 factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 al formular su determinación de la existencia de perjuicio grave. Todo lo contrario, el ATV estipula que "ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo". Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial debería oponer resistencia a los esfuerzos del Pakistán por centrarse exclusivamente en un factor determinado y debería, en cambio, según establece el ATV, considerar si los Estados Unidos examinaron todos los factores pertinentes al hacer su análisis. Una vez hecho esto, las constataciones de los Estados Unidos deben quedar en pie.

Interpretación de "perjuicio grave" y "daño grave"

4.90 En respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial, los **Estados Unidos** señalan que, contrariamente a lo sugerido por el Pakistán, "perjuicio grave" no establece un listón más alto para invocar la salvaguardia de transición que el que establecería la expresión "daño grave". "Perjuicio grave" y "daño grave" son expresiones diferentes que deben interpretarse teniendo en cuenta su contexto y el objeto y fin de los Acuerdos en que figuran. El ATV no define "perjuicio grave", sino que deja la determinación de su existencia en manos de los Miembros, que deben considerar minuciosamente los factores enumerados en el artículo 6. El uso de la expresión utilizada en el AMF, "perjuicio grave", en lugar de la expresión "daño grave", que figura en otros Acuerdos, es importante. Aunque cuando se redactó el ATV ya podía utilizarse la expresión "daño grave" del artículo XIX del GATT, el ATV utiliza la expresión "perjuicio grave": que no tiene las connotaciones que podrían atribuirse a "daño grave". La finalidad de la salvaguardia de transición del ATV no era dificultar la adopción de medidas de salvaguardia durante el período de transición, sino más bien facilitar la transición del AMF a las disposiciones normales del GATT durante un período definido. En efecto, "perjuicio grave" -según se deriva del AMF- tenía por objetivo dar a los Miembros una mayor capacidad para hacer frente a las desorganizaciones del mercado interno causadas por las avalanchas de importaciones que la que tenían en el marco del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre

Salvaguardias. Los Estados Unidos comentan asimismo que el Pakistán había afirmado que el sentido corriente de "perjuicio grave" es "*grave injury impairing value or usefulness*" (daño serio que menoscaba el valor o la utilidad). Aunque esta afirmación es cuestionable, queda claro lo siguiente: haya o no diferencia entre "perjuicio grave" y "daño grave", la expresión "perjuicio grave" en el ATV no exige a un Miembro que vaya más allá de lo que se exige en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Con la salvaguardia de transición del ATV no se pretendía que fuese más difícil invocar una medida de salvaguardia durante el período de transición que después del período de transición.

4.91 Asimismo en respuesta a esa pregunta, el **Pakistán** expresa la opinión de que, de conformidad con los principios de interpretación que aplica el Órgano de Apelación, la expresión "perjuicio grave" en el artículo 6 debe interpretarse sobre la base de su sentido corriente, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del ATV. El sentido corriente de las palabras "*serious damage*" (perjuicio grave) es "*grave injury impairing value or usefulness*"⁵¹ (daño serio que menoscaba el valor o la utilidad). El sentido corriente de "daño grave" es el mismo. Los Estados Unidos afirman que la renovación de la maquinaria de una fábrica de hilados peinados de algodón puede, a los efectos de una determinación de la existencia de perjuicio grave, considerarse como un "cierre" de esa fábrica y el cambio de actividad de los trabajadores afectados como "una pérdida de puestos de trabajo". Sin embargo, el hecho de que se realice la renovación de la maquinaria de una fábrica en respuesta a un cambio en la situación del mercado no demuestra que las importaciones ocasionaron un perjuicio grave a esa fábrica. Por consiguiente, si una fábrica produce hilados cardados en vez de hilados peinados, prospera en su nueva actividad y mantiene su fuerza laboral, es obvio que el incremento de las importaciones no ocasionó ningún perjuicio que menoscabara su valor o utilidad. La definición de los Estados Unidos de perjuicio grave no es, por consiguiente, compatible con la definición de perjuicio grave que figura en el diccionario.

4.92 El Pakistán considera asimismo que la interpretación de la expresión "perjuicio grave" en su contexto y teniendo en cuenta el fin del ATV no justifica el enfoque de los Estados Unidos. Según el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, las medidas de salvaguardia no deberían frustrar la "realización efectiva del proceso de integración" previsto en el ATV. El párrafo 5 del artículo 1 del ATV estipula que, con objeto de facilitar este proceso, "los Miembros deberán prever un continuo reajuste industrial autónomo". Por consiguiente, no puede interpretarse que la expresión "perjuicio grave" permita la adopción de medidas de salvaguardia en respuesta a un reajuste industrial autónomo. Si se permitiera a los Miembros declarar que las fábricas que se han reequipado con éxito han sufrido "perjuicio grave" en sentido del párrafo 2 del artículo 6 sencillamente porque ya no forman parte de la rama de producción nacional, se les permitiría invocar las disposiciones relativas a la salvaguardia de transición a efectos de prevenir el ajuste industrial autónomo. El enfoque de los Estados Unidos es, por estas razones, incompatible con el sentido corriente de la expresión "perjuicio grave", el contexto en el que figura esta expresión y el objeto y el fin del ATV.

Continuo ajuste industrial autónomo

4.93 A este respecto, los **Estados Unidos** consideran que el Pakistán utiliza incorrectamente la expresión "continuo reajuste industrial autónomo" al sugerir que es incompatible con una constatación de existencia o de amenaza real de perjuicio grave. El Pakistán da también a entender que ese proceso está de alguna forma en conflicto con el mecanismo de salvaguardia de transición. El continuo reajuste industrial autónomo y el perjuicio grave pueden ir de la mano. Por ejemplo, en el asunto presentado ante el Grupo Especial, la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta había iniciado el proceso de reajuste autónomo durante el período anterior al incremento súbito de las importaciones que ocasionó el perjuicio: la producción estaba aumentando a medida que el número de fábricas de la rama de producción disminuía. Sin embargo, durante el período objeto de la investigación -en particular durante los primeros ocho meses de 1998- un espectacular incremento

⁵¹ *The Concise Oxford Dictionary*, tercera edición, Oxford en Clarendon Press.

súbito de las importaciones ocasionó un deterioro importante de las condiciones de la rama de producción, medido por el pronunciado declive de los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6: la producción cayó, los envíos disminuyeron, las existencias aumentaron, etc. El hecho de que la rama de producción hubiese ya iniciado el reajuste -algunas instalaciones habían abandonado la rama de producción definida y otras habían aumentado su eficiencia- no minimiza el perjuicio grave ni la amenaza real de perjuicio grave que la rama de producción estaba sufriendo. El Pakistán niega la realidad misma del deterioro de todos y cada uno de los factores del párrafo 3 del artículo 6 cuando sugiere que los esfuerzos por convertir la producción de hilados peinados en producción de hilados cardados o hacer reajustes de otro tipo implica que no podía haber habido o no hubo perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave.

4.94 Los Estados Unidos sostienen que los hechos de este asunto -según se exponen en el Informe sobre el Mercado y en las diversas comunicaciones de los Estados Unidos- muestran claramente que la rama de producción estaba sufriendo de hecho un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave, a pesar de los continuos esfuerzos por reequiparse, hacer reajustes e incluso mantenerse ante la avalancha de importaciones. Además, los Estados Unidos consideran que es difícil comprender cómo el Pakistán puede sugerir que el artículo 6 es incompatible con el continuo reajuste industrial autónomo. Lejos de ser así, la salvaguardia de transición del artículo 6 es un elemento esencial de este proceso de reestructuración. El artículo 6 da a los Miembros la capacidad para actuar de forma que las ramas de producción nacional que sufren un perjuicio grave como consecuencia del aumento de las importaciones puedan ajustarse a las circunstancias modificadas en vez de ser destruidas por ellas. El ATV reconoce expresamente este hecho al prever un mecanismo de salvaguardia de transición durante el proceso de reestructuración de 10 años que se otorga al sector de los textiles y el vestido y contempla que los Miembros importadores pueden necesitar recurrir al artículo 6 para limitar temporalmente las importaciones durante el período de reajuste. Además, la salvaguardia de transición no impide las importaciones; limita simplemente las importaciones a los niveles corrientes y prevé su crecimiento en años posteriores.

2. La naturaleza de los datos empleados y del proceso de verificación de datos

Argumentos del Pakistán

4.95 El **Pakistán** aduce que los Estados Unidos no basaron su determinación de la existencia de perjuicio grave en datos verificados, correctos y completos ni proporcionaron una explicación adecuada, razonada y razonable de por qué consideraban que los hechos pertinentes apoyaban las determinaciones formuladas. Para el Informe sobre el Mercado presentado en 1998, los Estados Unidos emplearon datos sobre producción, envíos, empleo, salarios, horas-hombre, utilización de la capacidad, existencias y pedidos en cartera facilitados por la Asociación Estadounidense de Hilanderías (AYSA). En el Informe sobre el Mercado se declara que los Estados Unidos "verificaron y determinaron que los datos sobre producción de AYSA relativos a la rama de producción definida eran compatibles con las estadísticas oficiales sobre producción de la Oficina del Censo correspondientes al hilado considerado". Sin embargo, en diciembre de 1998, cuando se finalizó el Informe sobre el Mercado, las estadísticas oficiales correspondientes al período que había terminado en agosto de 1998 todavía no se hallaban disponibles. En consecuencia, los Estados Unidos no pudieron haber verificado la compatibilidad de los datos de AYSA con los datos oficiales.

4.96 Por consiguiente, por lo que respecta al período comprendido entre enero y agosto de 1998, en el que se alega que tuvieron lugar la mayoría de los acontecimientos desfavorables, los Estados Unidos emplearon exclusivamente datos no verificados proporcionados por AYSA, que tenía un interés en la medida de salvaguardia y de la que ya se sabía que había facilitado con anterioridad datos incorrectos. Las cifras del Censo publicadas tras la finalización del Informe sobre el Mercado no son conciliables con los datos suministrados por AYSA en relación con este período. Mientras que AYSA había informado de un descenso de la producción del 10,2 por ciento durante el período

comprendido entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998, las cifras del Censo sólo mostraban una caída del 5 por ciento de 1997 a 1998. Esto confirma que los datos facilitados por AYSA no eran fiables.

4.97 El Pakistán también indica que los Estados Unidos utilizaron en su investigación datos sobre beneficios e inversiones basados en los resultados de las encuestas realizadas por AYSA entre sus miembros. Los resultados de la encuesta se comunicaron en forma agregada. Los Estados Unidos indican en el Informe sobre el Mercado que verificaron que AYSA realizó las encuestas y que las empresas respondieron a ellas, pero no indican cómo verificaron la exactitud de la información facilitada por los establecimientos comprendidos en la encuesta. Durante las consultas que celebró con los Estados Unidos, el Pakistán solicitó repetidamente detalles sobre la encuesta realizada por AYSA, como los nombres de los encuestados. Sin embargo, los Estados Unidos se negaron a proporcionar ninguno de esos detalles.

4.98 En suma, el Pakistán sostiene que, en lugar de examinar toda la rama de producción que producía hilados peinados de algodón, examinaron sólo los productores que están asociados a AYSA, la organización interesada que ha solicitado la limitación. Sin embargo, AYSA sólo está integrada por la mitad, aproximadamente, de los productores nacionales de hilados peinados de algodón. Para formular su determinación sobre los cambios en las variables económicas que afectaron a estos productores durante los ocho primeros meses de 1998, los Estados Unidos se basaron exclusivamente en los datos facilitados por AYSA. No verificaron ninguno de esos datos aun cuando esta organización había suministrado con anterioridad al Gobierno de los Estados Unidos datos de producción que eran incorrectos. AYSA informó al Gobierno de los Estados Unidos de que tres de sus miembros habían cerrado durante el período objeto de investigación y de que se habían perdido 423 puestos de trabajo. Esta información resultó ser incorrecta porque, de hecho, los tres productores no habían cerrado sino pasado a la producción de hilados cardados. Por consiguiente, los Estados Unidos nunca examinaron el estado de ninguno de los productores "cerrados". Tampoco examinaron si los trabajadores realmente habían perdido su empleo o si meramente habían sido destinados a otra actividad en las mismas fábricas. En consecuencia, la determinación formulada por los Estados Unidos de que su rama de producción de hilados peinados de algodón estaba sufriendo un perjuicio grave durante los ocho primeros meses de 1998 estaba basada en información no verificada, facilitada por una parte interesada que anteriormente había suministrado datos incorrectos. La información era incompleta porque concernía sólo a la mitad de los productores y, por lo que respecta a los cierres de fábricas y a la pérdida de puestos de trabajo, era incorrecta.

4.99 El Pakistán también indica que la rama de producción estadounidense de hilados peinados de algodón fue considerablemente reestructurada durante los años anteriores a la imposición de la limitación. Entre 1993 y 1997 el número de plantas que producían hilados peinados de algodón para la venta descendió un 37 por ciento mientras que la producción aumentó un 44 por ciento. Por consiguiente, distaba mucho de estar claro si los cambios desfavorables en las variables económicas de los que informó AYSA podían imputarse al aumento de las importaciones o al reajuste autónomo. No obstante, los Estados Unidos no hicieron ningún esfuerzo por aislar las diversas causas posibles del perjuicio del que informó AYSA. Un modo de demostrar que las importaciones fueron la causa podría haber sido demostrar que había una relación coherente entre las tendencias de las importaciones y las tendencias de las variables económicas. Sin embargo, no hubo tal relación coherente durante el período objeto de investigación de dos años y ocho meses. Lo único que pudieron probar los Estados Unidos fue que durante los últimos ocho meses de este período de investigación un aumento de las importaciones coincidió con los cambios desfavorables en las variables económicas de los que informó AYSA. Los Estados Unidos determinaron que el aumento de las importaciones constituía una amenaza de perjuicio grave sin intentar evaluar ni cuantificar la magnitud del incremento previsto y su repercusión en la rama de producción nacional. Lo único que hicieron fue extrapolar las condiciones existentes al futuro. Por último, atribuyeron la totalidad del perjuicio del que informó AYSA a las importaciones procedentes del Pakistán, ignorando por

completo el hecho de que las importaciones procedentes de México habían sido más sustanciales y habían aumentado más bruscamente que las procedentes del Pakistán. Como consecuencia, atribuyeron efectivamente al Pakistán todo el perjuicio del que informó AYSA, aun cuando las importaciones procedentes del Pakistán no pudieron haber sido su única causa.

4.100 Si bien el Pakistán reconoce plenamente que el ATV no impone al Miembro importador ningún método específico para reunir y verificar los datos correspondientes a los factores económicos pertinentes, el método elegido por el Miembro, independientemente de cual sea, debe dar lugar a una demostración de que el incremento de las importaciones está causando un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave.⁵² El Pakistán alega que el método para reunir y verificar datos que los Estados Unidos decidieron adoptar en este caso específico no tuvo como resultado la demostración exigida por el párrafo 2 del artículo 6. El Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, aun cuando reconoció plenamente el derecho de los Estados Unidos a determinar sus métodos de reunión de datos⁵³, les criticó por haber reunido sólo datos inadecuados sobre determinados factores económicos. En consecuencia, llegó a la conclusión de que los Estados Unidos deberían haber podido obtener datos más fiables sobre las participaciones en el mercado a partir de información procedente de encuestas privadas "o incluso directamente de los 15, aproximadamente, productores de este sector".⁵⁴ Por lo tanto, está claro que el derecho a elegir el método para reunir y verificar los datos no incluye el derecho a elegir un método que no genere datos fiables y correctos.

4.101 Por estas razones, el Pakistán considera que ha establecido una presunción *prima facie* no refutada de que los Estados Unidos basaron su determinación de la existencia de perjuicio en datos no fiables y no verificados, no examinaron el estado de las fábricas supuestamente "cerradas" que pasaron a producir hilados cardados, y que, en consecuencia, los Estados Unidos no proporcionaron la demostración exigida de perjuicio grave a la rama de producción tal como la definieron.

Argumentos de los Estados Unidos

4.102 Los **Estados Unidos** aducen que emplearon un método apropiado y razonable para reunir y analizar los datos utilizados en apoyo de su determinación de que el incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán había causado un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción estadounidense de hilados peinados de algodón para la venta. Los Estados Unidos realizaron su investigación empleando la mejor información disponible y se basaron, dentro de lo posible, en datos oficiales. Los Estados Unidos se basaron en estadísticas oficiales de la Oficina del Censo de los Estados Unidos para obtener datos de importación y exportación en relación con la rama de producción definida y para verificar los datos de producción facilitados por AYSA. Habida cuenta de que no se disponía de datos oficiales correspondientes a los envíos, el empleo, los salarios, las horas-hombre, la utilización de la capacidad, las existencias, los pedidos en cartera, la productividad, la rentabilidad y las inversiones, los Estados Unidos hicieron uso de los datos de AYSA relativos a estos factores y los verificaron dentro de lo posible. Los Estados Unidos también se basaron en datos publicados en la medida en que estaban disponibles.

4.103 A continuación, los Estados Unidos indican que el ATV no establece ninguna metodología para la reunión y el análisis de los datos y faculta al Miembro importador para establecer su metodología, incluido el empleo de datos facilitados por el sector privado. El Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas* específicamente admitió que el Miembro

⁵² WT/DS33/R, párrafo 7.24.

⁵³ WT/DS33/R, párrafo 7.52.

⁵⁴ WT/DS33/R, párrafos 7.37-7.51.

importador reuniera los datos pertinentes de las fuentes pertinentes, incluido el sector privado. El ATV sólo exige que el Miembro acompañe su solicitud de celebración de consultas con información sobre los hechos que sea concreta, pertinente y actualizada y que guarde la relación más estrecha posible con segmentos identificables de la producción y con el período de 12 meses de referencia. Como se indica *supra*, los Estados Unidos cumplieron plenamente estos requisitos. La información de los Estados Unidos -que reflejaba datos correspondientes a 1996, 1997 y los 8 primeros meses de 1998- era lo más actualizada posible. Esos datos permitieron a los Estados Unidos evaluar el nivel de las importaciones y los efectos del aumento de las importaciones de hilados peinados de algodón en la rama de producción nacional definida, tal como se reflejaban en tales variables económicas como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones.

4.104 Los Estados Unidos verificaron en la medida de lo posible todos los datos que recibieron del sector privado. Ninguno de los argumentos en contrario del Pakistán demuestra una violación del ATV. En cambio, el Pakistán formula alegaciones carentes de fundamento e introduce nuevas pruebas que se hallan fuera del alcance de la presente diferencia en un intento por poner en duda la fiabilidad de los datos estadounidenses. Los Estados Unidos también afirman que, contrariamente a lo que afirma el Pakistán, los datos de AYSA no son "intrínsecamente no fidedignos". Los Estados Unidos verificaron los datos de AYSA comparándolos con datos oficiales y manteniendo conversaciones directas con empresas concretas. Asimismo, contrariamente a las insinuaciones del Pakistán, AYSA no facilitó datos de producción correspondientes a 1997 "incorrectos" ni suministró datos "falsos" y, por ende, "no verificables" en relación con los ocho primeros meses de 1998. Los datos de producción de AYSA correspondientes a 1996 y 1997 eran plenamente compatibles con los datos oficiales de la Oficina del Censo de los Estados Unidos. Como explicaron los Estados Unidos con respecto a los datos relativos a 1998, los Estados Unidos no disponían de los datos oficiales de producción correspondientes a 1998 cuando se elaboró el Informe sobre el Mercado. Los datos de AYSA, que abarcaban hasta agosto de 1998 inclusive, eran los datos más actualizados de que se disponía en aquel momento, y los Estados Unidos evaluaron su exactitud basándose en la exactitud de otros datos proporcionados por AYSA y en conversaciones mantenidas con productores concretos. Además, contrariamente a las alegaciones completamente falsas del Pakistán, los datos oficiales del Censo correspondientes a 1998, publicados posteriormente, apoyaban y no desautorizaban las cifras de AYSA. Los Estados Unidos analizaron la compatibilidad de los dos grupos de datos y señalaron que, si bien los datos de producción de AYSA eran ligeramente más elevados que los datos de la Oficina del Censo, la diferencia por lo que respecta a cada año era bastante pequeña (sólo dos décimos de 1 por ciento) y el nivel de la disminución era el mismo en ambos grupos de datos.

4.105 Los Estados Unidos también respondieron a los cálculos del Pakistán que figuraban en la página 23 de su segunda comunicación escrita, donde el Pakistán alegaba haber demostrado que los datos de AYSA correspondientes a parte del año estaban necesariamente en contradicción con los datos de la Oficina del Censo correspondientes a todo el año. Los Estados Unidos alegan que su análisis demuestra que el cómputo realizado por el Pakistán arroja un resultado matemáticamente imposible.

4.106 Contrariamente a la afirmación del Pakistán, los Estados Unidos afirman que la composición de AYSA representa plenamente a la rama de producción de hilados para la venta, aun cuando cinco de sus miembros producen tejidos además de hilados para la venta. Estos miembros producen tejidos e hilados para la venta en secciones distintas, que constituyen otros tantos centros de beneficios y comunican por separado sus datos de producción. En consecuencia, las secciones dedicadas a los hilados para la venta de estos cinco miembros de AYSA son parte de la rama de producción definida de hilados para la venta. Por lo que respecta a las alegaciones del Pakistán de que los Estados Unidos no examinaron la totalidad de la rama de producción porque se basaron en datos suministrados por AYSA, los Estados Unidos indican que la composición de AYSA representa plenamente a la rama

de producción de hilados para la venta y que los Estados Unidos verificaron esta información para asegurar que fuera completa. El Pakistán no ha podido presentar ningún argumento que contradiga este hecho. El Grupo Especial solicitó una explicación en relación con la adopción por los Estados Unidos de la norma de "la mejor información disponible", y en respuesta, los Estados Unidos explicaron que en su primera comunicación escrita no pretendían dar a entender que la "mejor información disponible" fuera una norma exigida por el ATV. Antes bien, habida cuenta de que el ATV no contiene ningún requisito específico para la reunión de datos, los Estados Unidos estaban formulando una declaración fáctica de que para la elaboración del Informe sobre el Mercado se basaron en la mejor y más fiable información disponible. Además, los Estados Unidos no pretenden hacer pensar que su reunión de datos concluyó con cualquier estadística disponible. Al contrario, los Estados Unidos verificaron todos los datos que recibieron del sector privado, en la medida de lo posible, para garantizar su exactitud y su compatibilidad con las estadísticas oficiales.

4.107 En suma, el Gobierno de los Estados Unidos empleó una metodología apropiada y razonable para reunir y analizar los datos, y realizó su investigación haciendo uso de la mejor información disponible basándose, en la medida de lo posible, en datos oficiales. Cuando no hubo datos oficiales disponibles, los Estados Unidos emplearon información procedente de otras fuentes y llevaron a cabo una verificación continua de esta información. Las insinuaciones del Pakistán en el sentido de que los datos facilitados por AYSA eran "datos falsos" o de que los Estados Unidos no verificaron la exactitud de tales datos son evidentemente erróneas. El Pakistán no ofrece pruebas concretas que apoyen estas alegaciones; tampoco explica de qué otra manera deberían haber actuado los Estados Unidos. El Pakistán meramente hace y extrae inferencias de afirmaciones infundadas e imprecisas.

Análisis de la metodología de verificación de datos

4.108 En una pregunta formulada a los Estados Unidos, el Grupo Especial hace notar las explicaciones, que figuran *supra*, de que los Estados Unidos habían verificado los datos empleados en el Informe sobre el Mercado a) comparándolos con las estadísticas oficiales estadounidenses preparadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos; y b) mediante un contacto directo con los productores (incluidas las empresas integradas verticalmente). El Grupo Especial pide a los Estados Unidos que expliquen este segundo aspecto de manera más exhaustiva y describan en qué se diferencia esta metodología de verificación (tanto en la reglamentación como en la práctica) de los métodos utilizados en otros tipos de investigación sobre importaciones (por ejemplo, en procedimientos antidumping/derechos compensatorios/salvaguardias).

4.109 En su respuesta, los **Estados Unidos** indican que el ATV no establece ningún requisito en relación con los datos reunidos y analizados durante una investigación realizada por el Miembro importador. Los Estados Unidos recuerdan que el párrafo 7 del artículo 6 dispone que "[l]os Miembros que se propongan adoptar medidas de salvaguardia procurarán entablar consultas con el Miembro o Miembros que vayan a resultar afectados por tales medidas. La solicitud de consultas habrá de ir acompañada de información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible, en especial en lo que respecta a: a) los factores a que se hace referencia en el párrafo 3 sobre los que el Miembro que recurra a las medidas haya basado su determinación de la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave; y b) los factores a que se hace referencia en el párrafo 4, sobre la base de los cuales se proponga recurrir a medidas de salvaguardia contra el Miembro o Miembros de que se trate. La información que acompañe a las solicitudes presentadas en virtud del presente párrafo deberá guardar la relación más estrecha posible con segmentos identificables de la producción y con el período de referencia fijado en el párrafo 8 ...". El Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas* no consideró que el ATV impusiera ningún método específico para la reunión y análisis de datos. Subrayó en cambio que "... no interpreta[ba] el ATV en el sentido de que impon[ía] a los Miembros de la OMC determinado método de recopilación de datos, sino que incumb[ía] a cada Miembro interesado reunir los datos

pertinentes de las fuentes pertinentes, incluyendo de ser posible al sector privado".⁵⁵ Los Estados Unidos han cumplido plenamente estos requisitos suministrando al Pakistán un Informe sobre el Mercado que contiene información concreta, pertinente y reciente con respecto a las variables económicas enumeradas en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV y los factores relativos a la atribución mencionados en el párrafo 4 del artículo 6. El Informe sobre el Mercado, que refleja datos de 1996, 1997 y los ocho primeros meses de 1998 e incluye los datos de importación más recientes, hasta octubre de 1998 inclusive, era lo más actualizado posible y guardaba la relación más estrecha posible con segmentos identificables de la producción y con el período de referencia fijado en el párrafo 8 del artículo 6.

4.110 Refiriéndose a la respuesta de los Estados Unidos que figura *supra*, el **Pakistán** insiste en que reconoce plenamente que el ATV no impone al Miembro importador ningún método específico para reunir y verificar los datos relativos a los factores económicos pertinentes y que no excluye el recurso a datos del sector privado. Sin embargo, cualquiera que sea el método que el Miembro haya elegido, ese método debe tener como resultado una demostración de que el incremento de las importaciones está causando perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave.⁵⁶ La alegación del Pakistán es que el método para reunir y verificar datos que los Estados Unidos decidieron adoptar en este caso concreto no tuvo como resultado la demostración exigida en el párrafo 2 del artículo 6. El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, si bien reconoció plenamente el derecho de los Estados Unidos a determinar sus métodos para la reunión de datos⁵⁷, les criticó que hubiesen reunido sólo datos inadecuados sobre determinados factores económicos. En consecuencia, concluyó que los Estados Unidos deberían haber podido obtener más datos fiables por lo que respecta a la participación en el mercado mediante encuestas privadas "o incluso directamente de los 15, aproximadamente, productores de este sector".⁵⁸ Por consiguiente, es claro que el derecho a elegir un método para reunir y verificar los datos no incluye el derecho a elegir un método que no genere datos exactos y fiables ni que el Miembro tenga que obtener datos directamente de las empresas en cuestión.

4.111 A continuación, los **Estados Unidos** explican sus afirmaciones anteriores de que han confirmado minuciosamente la exactitud y fiabilidad de los datos clave del presente caso. Los Estados Unidos emplearon datos oficiales de la Oficina del Censo como datos fuente en la medida de lo posible (por ejemplo, datos de importación) y para verificar los datos facilitados por AYSA. AYSA reunió datos procedentes de la rama de producción sobre la producción, los envíos, el empleo, las horas-hombre, los salarios, la utilización de la capacidad, las existencias, las exportaciones, los pedidos en cartera, los beneficios, los precios y las inversiones; agregó los datos y suministró información agregada a los Estados Unidos. Los Estados Unidos verificaron todos estos datos en la máxima medida posible. Además de basarse en estadísticas oficiales a efectos de la verificación, los Estados Unidos mantuvieron conversaciones directas con empresas concretas para verificar los datos de AYSA. Por ejemplo, los Estados Unidos obtuvieron datos sobre beneficios e inversiones que estaban basados en los resultados de dos encuestas diferentes realizadas por AYSA sobre la actuación económica de aquellos de sus miembros que producían hilados peinados de algodón para la venta. Las encuestas estaban destinadas a obtener información relativa a la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta e incluían específicamente información con respecto a los hilados peinados de algodón para la venta. Las encuestas no reflejaban la actuación económica de las empresas que no producían hilados peinados de algodón para la venta y sólo reflejaban las operaciones de las empresas miembros que producían dicho producto.

⁵⁵ *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, 6 de enero de 1997, WT/DS33/R, párrafo 6.4.

⁵⁶ WT/DS33/R, párrafo 7.24.

⁵⁷ WT/DS33/R, párrafo 7.52.

⁵⁸ WT/DS33/R, párrafos 7.37 y 7.51.

4.112 El **Pakistán** formula observaciones en relación con el párrafo anterior afirmando que, por lo que respecta a los datos correspondientes al período crucial de los ocho primeros meses de 1998, no había estadísticas oficiales disponibles que pudieran emplearse a efectos de verificación. Los datos de AYSA no pudieron verificarse mediante conversaciones directas con empresas concretas porque estos datos se habían suministrado en forma agregada. No obstante la pregunta directa del Grupo Especial, los Estados Unidos no suministraron ninguna prueba que demostrara lo contrario.

4.113 Los **Estados Unidos** continúan su explicación afirmando que ocho empresas, que representaban al 90 por ciento de la rama de producción nacional, habían participado en ambas encuestas. Todas estas empresas, excepto una, eran de propiedad privada y no daban a conocer fuera de la empresa los datos financieros. Por ello, los datos sobre rentabilidad e inversiones se reunieron mediante encuestas realizadas por AYSA, en el entendimiento de que los resultados se comunicarían a los Estados Unidos en forma agregada. Los Estados Unidos mantuvieron conversaciones individuales con estas ocho empresas para confirmar que habían participado en la encuesta y que las cifras agregadas comunicadas por AYSA eran compatibles con su propia apreciación de la rentabilidad y las inversiones. Por lo que respecta a los beneficios, las ocho empresas que respondieron a la encuesta comunicaron beneficios en disminución en relación con los hilados peinados de algodón para la venta. Los resultados de la encuesta indicaban que los beneficios de la rama de producción, calculados en función de los ingresos de explotación procedentes de las ventas de hilados peinados de algodón expresados como porcentaje de las ventas, disminuyeron a lo largo del período objeto de investigación. Asimismo, los Estados Unidos verificaron los resultados de la encuesta sobre inversiones realizada por AYSA manteniendo conversaciones individuales con estas empresas con vistas a evaluar la medida en que las inversiones o la ausencia de inversiones afectaron a la competitividad de la rama de producción estadounidense de hilados peinados de algodón para la venta. Por lo general, las respuestas quedaron comprendidas en dos categorías. Las inversiones se habían realizado en maquinaria para la producción de hilados o en la manipulación automatizada de materias primas y el embalaje de hilados. En ambos casos, el objetivo era recortar costos en un esfuerzo por llegar a ser tan competitivas como fuera posible en el mercado mundial. Sin embargo, de acuerdo con la encuesta, y como lo verificaron los Estados Unidos en conversaciones mantenidas con empresas concretas, debido a que los beneficios descendían bruscamente, no eran buenas las perspectivas para la inversión en nueva capacidad, ni siquiera en nuevos métodos de producción o de manipulación para mejorar el rendimiento, en esa rama de producción.

4.114 Además, los Estados Unidos han mantenido conversaciones por separado con fábricas concretas para verificar los datos facilitados por AYSA relativos al número de fábricas que abandonaron la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta, al número de puestos de trabajo perdidos y al hecho de que esas pérdidas de empleos tuvieron lugar en la producción de hilados peinados de algodón. Los Estados Unidos también mantuvieron conversaciones directas con productores de tejidos integrados verticalmente para verificar la medida en que tales empresas compraron o vendieron hilados peinados de algodón en el mercado abierto. En el apéndice I del Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos señalaron que habían "verificado que, durante el período abarcado por la investigación, se compró en el mercado 'para la venta' menos del 5 por ciento del hilado consumido por el sector integrado". Los Estados Unidos basaron esta cifra en una encuesta realizada por AYSA entre los principales fabricantes (tanto productores de hilados para la venta como productores de tejidos integrados verticalmente) que indicaba que los productores de tejidos integrados verticalmente compraban una cantidad pequeña de hilados peinados de algodón, que se estimaba inferior al 5 por ciento anual de las ventas en el mercado de hilados para la venta. Los Estados Unidos verificaron esta información en conversaciones mantenidas individualmente con representantes de grandes productores de tejidos integrados verticalmente. Concretamente, los Estados Unidos preguntaron a estos productores qué porcentaje, en su caso, de sus necesidades de hilado peinado de algodón fue satisfecho con hilado comprado en el "mercado para la venta" durante el período abarcado por la investigación. En las conversaciones mantenidas individualmente con los Estados Unidos, estos productores de tejidos integrados verticalmente confirmaron que, en promedio,

durante el período abarcado por la investigación, compraron menos del 5 por ciento anual del hilado peinado de algodón que necesitaban.

4.115 Además de lo expuesto *supra*, con anterioridad al examen de la medida de salvaguardia de transición realizado por el OST los Estados Unidos habían mantenido otras conversaciones con productores de tejidos integrados verticalmente para determinar qué porcentaje de sus necesidades de hilado peinado de algodón se satisfizo mediante compras de hilado en el mercado "para la venta" y qué porcentaje de su producción se vendió.⁵⁹ Sobre la base de las conversaciones mantenidas con estos productores de tejidos integrados verticalmente, además de la información suministrada por los productores de tejidos integrados verticalmente con anterioridad al examen del OST, los Estados Unidos determinaron que estas fábricas compraron en torno al 2 por ciento de sus necesidades de hilado en el mercado "para la venta" y vendieron aproximadamente el 1 por ciento de su producción en dicho mercado.

Comparación del proceso de verificación previsto en el ATV con los métodos previstos en otros Acuerdos

4.116 En respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre cuál era la diferencia entre este proceso de verificación y la metodología empleada por los Estados Unidos en otros tipos de investigación sobre importaciones, los **Estados Unidos** observaron que el Presidente había delegado la facultad de aplicar los Acuerdos sobre los textiles y las prendas de vestir -incluido el ATV- en el Comité Interministerial para la Aplicación de los Acuerdos Textiles ("CITA").⁶⁰ A los efectos de las medidas de salvaguardia adoptadas en virtud del artículo 6, la Oficina para los Textiles y el Vestido ("OTEXA"), perteneciente al Departamento de Comercio de los Estados Unidos, realiza la investigación y presenta la declaración de perjuicio grave, amenaza real de perjuicio grave y atribución, y el CITA examina la declaración y formula la determinación definitiva de perjuicio grave, amenaza real de perjuicio grave y atribución. Como se indica *supra*, el ATV ofrece poca orientación en cuanto al procedimiento que hay que seguir en las investigaciones o determinaciones de perjuicio grave -aparte de los factores contenidos en el párrafo 3 del artículo 6. Las leyes y reglamentos estadounidenses no imponen ninguna prescripción adicional.

4.117 Los Estados Unidos explican que la legislación en materia antidumping y de derechos compensatorios es administrada por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC").⁶¹ La USITC también se encarga de evaluar, en el marco de una medida de salvaguardia global, si las ramas de producción estadounidenses son gravemente dañadas por las importaciones. A diferencia de lo que ocurre en el caso de las salvaguardias de transición adoptadas en la esfera de los textiles, las leyes y reglamentos

⁵⁹ Los Estados Unidos formularon a estas fábricas cuatro preguntas diferentes en relación con los años 1996, 1997 y los ocho primeros meses de 1998, a saber: 1) ¿Han producido hilados peinados de algodón para su propio consumo? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?; 2) ¿Han vendido hilados peinados de algodón? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?; 3) ¿Han comprado hilados peinados de algodón en el "mercado para la venta"? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?; y 4) ¿Han comprado hilados peinados de algodón procedentes de fuentes extranjeras? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?

⁶⁰ El artículo 204 de la Ley Agropecuaria de 1956, modificado, otorga al Presidente la facultad de regular las importaciones de productos textiles. 7 U.S.C., artículo 1854. El Presidente delegó esta facultad en el CITA en virtud de la Orden Ejecutiva 11651 de 3 de marzo de 1972.

⁶¹ La información relativa al precio inferior al valor justo (empleada en las determinaciones antidumping) y la información relativa a subvenciones (empleada en determinaciones sobre derechos compensatorios) son competencia del Departamento de Comercio. Las determinaciones sobre la existencia de daño tanto a efectos antidumping como de derechos compensatorios son competencia de la USITC.

estadounidenses proporcionan una amplia orientación con respecto a los procedimientos, plazos e investigaciones relativos a medidas antidumping, derechos compensatorios⁶² y medidas de salvaguardia globales.⁶³ Con respecto a la verificación, el Departamento de Comercio verifica la información suministrada por los declarantes en los procedimientos antidumping y compensatorios, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 y el Anexo I del Acuerdo Antidumping y el párrafo 6 del artículo 12 y el Anexo VI del Acuerdo SMC, respectivamente, y con las disposiciones legales y reglamentarias estadounidenses pertinentes.⁶⁴ En cada uno de los casos, el principal propósito de la investigación es verificar la información facilitada u obtener más detalles sobre la información recibida en la respuesta al cuestionario enviada por la empresa o el gobierno declarante. Además de verificar la exactitud de la información presentada, el Departamento de Comercio también verifica que en la respuesta no se hayan omitido datos pertinentes.⁶⁵

4.118 En las investigaciones sobre la existencia de daño realizadas de conformidad con la legislación en materia antidumping, sobre derechos compensatorios y salvaguardias, la USITC puede verificar los datos presentados por empresas representativas de la rama de producción nacional pertinente. Si bien no hay leyes ni reglamentos nacionales que rijan específicamente la metodología para verificar tales datos en las investigaciones sobre la existencia de daño, el proceso habitual de verificación seguido por la USITC es el que se expone a continuación. Durante la investigación, la USITC elabora cuestionarios que tratan de recabar el tipo de información sobre la rama de producción exigido por la legislación estadounidense y el Acuerdo pertinente de la OMC y los envía a los productores nacionales pertinentes. A continuación examina las respuestas a los cuestionarios. Si se estima procedente, el personal de la USITC puede realizar una verificación *in situ* de la información presentada por los productores nacionales en las respuestas a estos cuestionarios. Normalmente, la verificación incluye un examen de toda la información presentada por la empresa en la respuesta al cuestionario. A menudo, un importante aspecto de la verificación consiste en un examen de la imputación de costos al producto objeto de la investigación y a otros productos conexos producidos por la empresa. Normalmente, las imputaciones son problemáticas dado que pocas investigaciones antidumping, sobre derechos compensatorios o medidas de salvaguardia globales

⁶² Subtítulo IV de la Ley Arancelaria de 1930, 19 U.S.C., artículo 1671-1677n (establece los requisitos legales estadounidenses aplicables a los derechos compensatorios y antidumping). Véanse también 19 C.F.R., Parte 351 (contiene las disposiciones federales en materia de derechos antidumping y compensatorios) y 19 C.F.R., Parte 207 (contiene las disposiciones federales aplicables a las determinaciones de daño en casos de derechos antidumping y compensatorios).

⁶³ Artículo 201-204 de la Ley de Comercio de 1974, modificado, 19 U.S.C., artículo 2251-2254 (establece las prescripciones legales estadounidenses en materia de medidas de salvaguardia). Véase también 19 C.F.R., Parte 206 (contiene las disposiciones federales aplicables en las investigaciones relativas a medidas de salvaguardia).

⁶⁴ Véanse 19 U.S.C., artículo 1677m(i) (requisito legal estadounidense de que la autoridad administradora deberá verificar toda la información que ha servido de base al formular ... una determinación definitiva en una investigación) y 19 C.F.R., artículo 351.307 (disposiciones federales estadounidenses relativas a la verificación de la información en una determinación sobre la existencia de ventas a precio inferior al valor justo o de una subvención que puede ser objeto de medidas compensatorias).

⁶⁵ En las investigaciones sobre derechos antidumping y compensatorios el Departamento de Comercio verifica la información relativa a declarantes extranjeros (y, en consecuencia, puede ser menos pertinente por lo que respecta a la pregunta del Grupo Especial, que versa sobre la verificación de los datos facilitados por la rama de producción nacional pertinente). Para más detalles sobre el proceso de verificación llevado a cabo por el Departamento de Comercio en el marco de medidas antidumping, véase el *Commerce Anti-dumping Manual*, "Verification", capítulo 13 en 2, www.ita.doc.gov/admanual. Tras la verificación, el Departamento de Comercio elabora un informe en el que se detallan los métodos, procedimientos y resultados de la verificación. 19 C.F.R., artículo 351.307(c).

abarcen productos que constituyan la totalidad de la producción de los productores estadounidenses. A diferencia de la OTEXA, la USITC también está facultada para hacer citaciones a fin de obligar a fuentes del exterior a que suministren información.⁶⁶

4.119 Los Estados Unidos insisten en que las prácticas que se describen *supra* han sido establecidas por el Departamento de Comercio y la USITC en relación con investigaciones antidumping, sobre derechos compensatorios y salvaguardias globales. Si bien las prácticas de estos dos organismos difieren entre sí y de la del Departamento de Comercio en casos de salvaguardia de transición, lo que es crucial es que cada práctica cumple las obligaciones dimanantes del pertinente Acuerdo de la OMC, y que la práctica demuestra de manera satisfactoria la fiabilidad de los datos en los que se basa la decisión. Por ejemplo, el párrafo 6 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping establece que las "autoridades, en el curso de la investigación, se cerciorarán de la exactitud de la información presentada por las partes interesadas en la que basen sus conclusiones"⁶⁷, algo sobre lo que guarda silencio el ATV; el Anexo I del Acuerdo Antidumping y el Anexo VI del Acuerdo SMC autorizan "investigaciones *in situ*" a efectos de la verificación de la información recibida o para obtener más detalles; y el párrafo 3 del Anexo II del Acuerdo Antidumping establece que "[a]l formular las determinaciones deberá tenerse en cuenta toda la información verificable, presentada adecuadamente". Las prácticas establecidas en el marco de estos Acuerdos se ajustan a estas disposiciones expresas. Además, los párrafos 7 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping y 6 del artículo 12 del Acuerdo SMC autorizan, pero no exigen, que se investiguen entidades extranjeras, con sujeción a ciertas limitaciones, a efectos de la verificación. El Acuerdo sobre Salvaguardias no regula la verificación pero, a diferencia del ATV, proporciona una orientación detallada con respecto a los procedimientos de investigación del Miembro importador.⁶⁸ Por consiguiente, las prácticas establecidas con arreglo a ese Acuerdo reflejan esa orientación.

4.120 El Grupo Especial también pidió que se explicara si en los procedimientos estadounidenses de investigación se da a los Miembros exportadores la oportunidad de exponer sus opiniones y presentar pruebas en apoyo de las mismas y, en tal caso, en qué forma. Los Estados Unidos explicaron que el párrafo 7 del artículo 6 del ATV exige que los Miembros que se propongan adoptar medidas de salvaguardia de transición procuren entablar consultas con el Miembro de que se trate y acompañen la solicitud de consultas de información sobre los hechos concreta, pertinente y actualizada, pero no establece prescripciones para la reunión y análisis de datos. El ATV permite al Miembro importador establecer esta metodología. El ATV tampoco contiene (a diferencia de los Acuerdos no transitorios) prescripciones específicas relativas al aviso público y a la formulación de observaciones durante la investigación. Los Estados Unidos cumplieron los requisitos del ATV presentando una solicitud de consultas con el Pakistán, acompañada de información sobre los hechos concreta, pertinente y actual, contenida en el Informe sobre el Mercado. Aunque no lo exige el ATV, los Estados Unidos también dieron aviso público de su solicitud de celebración de consultas con el Pakistán sobre las importaciones de la Categoría 301 de hilados peinados de algodón, e invitaron al público a que formulara observaciones a ese respecto. Los Estados Unidos añadieron que consideraban que habría sido inapropiado que el Grupo Especial, sobre todo en ausencia de alegaciones del Pakistán en ese sentido, atribuyera al texto del ATV requisitos estipulados en Acuerdos de la OMC no transitorios (por ejemplo, procedimientos específicos de aviso público y formulación de observaciones), especialmente en vista del minuciosamente negociado equilibrio que este Acuerdo logró entre los Miembros importadores y exportadores.

⁶⁶ 19 U.S.C., artículo 1333; 19 C.F.R., artículo 207.8.

⁶⁷ Análogamente, el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo SMC dispone que "... las autoridades, en el curso de la investigación, se cerciorarán de la exactitud de la información presentada por los Miembros interesados o partes interesadas en la que basen sus conclusiones".

⁶⁸ Artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el ATV no hay ninguna disposición paralela a ésta.

4.121 En suma, los Estados Unidos explican que, independientemente del Acuerdo en el marco del cual surja la necesidad de verificar los datos, el objetivo es en todos los casos el mismo, es decir, demostrar de manera satisfactoria la fiabilidad de los datos en los que se basa la decisión. Esto podría lograrse empleando infinidad de enfoques. Por consiguiente, la pregunta en este caso debería ser si hubo alguna duda seria en relación con la fiabilidad de los datos presentados, y no si los pasos dados en el presente caso eran iguales o distintos a los pasos que podría haber dado otro organismo, u otro componente de un organismo, en una investigación diferente referida a hechos distintos y a otro Acuerdo de la OMC. En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos han llevado a cabo una minuciosa y concienzuda verificación de los datos que recibieron de AYSA para garantizar su exhaustividad y exactitud. Los Estados Unidos se han basado en estadísticas oficiales de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, cuando estaban disponibles, para evaluar los datos facilitados por AYSA. Los Estados Unidos también han mantenido conversaciones con fábricas concretas para confirmar datos en esferas con respecto a las que no había estadísticas oficiales disponibles. En consecuencia, las diversas afirmaciones infundadas y no probadas del Pakistán relativas a los datos "no verificados", "no verificables", "no fidedignos", "inexactos", "incorrectos" o "falsos" de AYSA carecen de fundamento fáctico y no desautorizan la ineludible conclusión de que la medida de salvaguardia de transición estadounidense aplicada a las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán es plenamente compatible con el ATV.

Observaciones adicionales del Pakistán

4.122 El **Pakistán** señala que no está alegando que los Estados Unidos violaron normas sobre la reunión, verificación o evaluación de datos. Reconoce que no existen tales normas. Sin embargo, el Pakistán alega que, al basarse exclusivamente en los datos no verificados facilitados por la organización interesada, que se podía beneficiar de la medida de salvaguardia y que anteriormente había suministrado información incorrecta, los Estados Unidos eligieron un método de reunión de datos que propiciaba el abuso por una parte interesada y, por lo tanto, no podía tener como resultado la demostración exigida. El Pakistán hace hincapié en que, en efecto, cuestiona los datos clave en los que se basaron los Estados Unidos al formular sus determinaciones. Al Pakistán le preocupa seriamente el hecho de que los Estados Unidos se basaran en datos no verificados, facilitados por una organización de productores que se podía beneficiar de la salvaguardia. Considera que constituye una importante cuestión que este Grupo Especial tiene ante sí. Es lamentable la decisión de los Estados Unidos de responder a los argumentos del Pakistán alegando que el Pakistán nunca los formuló.

4.123 Con respecto al punto que figura *supra* y en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, el Pakistán afirma que está de acuerdo con los Estados Unidos en que el Grupo Especial no puede examinar pruebas a fin de volver a investigar la situación del mercado. Sin embargo, de acuerdo con la arraigada jurisprudencia de la OMC respaldada por el Órgano de Apelación, el Grupo Especial, con arreglo al artículo 11, debe hacer una evaluación objetiva de si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la forma en que los hechos que constan en el expediente apoyan la determinación formulada. El Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* dejó claro que la labor de un grupo especial con arreglo al artículo 11 del ESD comprende un examen que permita determinar si los Estados Unidos "[han] examinado todos los hechos pertinentes que tenía[n] ante sí (incluidos aquellos que podían apartarl[es] de una determinación positiva ...)".⁶⁹ En consecuencia, el Pakistán tiene derecho a presentar hechos de que disponían los Estados Unidos en el momento de la investigación pero que no consideraron en el Informe sobre el Mercado. De lo contrario, se le impediría al Pakistán demostrar que los Estados Unidos no consideraron hechos pertinentes que los apartaban de una determinación positiva.

⁶⁹ WT/DS24/R, párrafo 7.13.

Observaciones adicionales de los Estados Unidos

4.124 A este respecto, los **Estados Unidos** señalan que el Pakistán introdujo un informe sobre el mercado, elaborado en 1997, relativo a hilados de continua de anillos, peinados, de algodón (una subcategoría de los hilados peinados de algodón de la Categoría 301) para sugerir que los datos estadounidenses no eran fiables. Habida cuenta de que el Grupo Especial está limitado a las pruebas que ha utilizado el Miembro al formular su determinación, este documento no está comprendido en el examen del Grupo Especial y no debería considerarse. Las cifras contenidas en anteriores informes sobre el mercado no son pertinentes a la presente diferencia. Como explicaron los Estados Unidos, el Informe sobre el Mercado de 1997 relativo a hilados de continua de anillos, peinados, de algodón no es una cuestión que se ventile en el presente caso. No se aplicó ninguna medida de salvaguardia como resultado de esa investigación. Por consiguiente, es inapropiado que el Pakistán extraiga conclusiones acerca del Informe sobre el Mercado en cuestión en el presente procedimiento a partir de documentos anteriores que abarcan diferentes períodos. No obstante, este documento -que emplearon los Estados Unidos para considerar la imposición de una medida de salvaguardia de transición sobre las importaciones procedentes del Pakistán de hilados de continua de anillos, peinados, de algodón- sólo destaca la cabalidad del Informe sobre el Mercado. Finalmente, los Estados Unidos decidieron retirar la medida que habían adoptado al amparo del artículo 6 después de que una verificación de los datos, que se llevaba a cabo, suscitara dudas con respecto a los datos contenidos en el Informe de 1997. En consecuencia, lejos de sugerir que los Estados Unidos emplearon datos no fiables, las circunstancias que rodearon la decisión estadounidense de no adoptar una medida de salvaguardia de transición contra los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón demuestran hasta qué punto los Estados Unidos utilizaron la mejor información disponible, verificaron la información dentro de lo posible y siguieron supervisando la rama de producción para asegurar que la información que finalmente constituyó la base del Informe sobre el Mercado fuera precisa.

4.125 A los Estados Unidos también les preocupa que el Pakistán esté intentando confundir al Grupo Especial llevándole a cuestionar la exactitud de las estadísticas de producción facilitadas por AYSA introduciendo datos de 1998 publicados por la Oficina del Censo de los Estados Unidos tras la elaboración del Informe sobre el Mercado. Los Estados Unidos no disponían de esos datos en el momento en que elaboraron el Informe sobre el Mercado y por lo tanto esos datos no deberían considerarse. No obstante, contrariamente a las afirmaciones del Pakistán, los datos del Censo de 1998 apoyan los datos de AYSA. Tanto los datos de AYSA como los del Censo -que comparan dos períodos diferentes- mostraban una brusca disminución de la producción en 1998. El hecho de que el nivel de la disminución fuera diferente en los dos grupos de datos no indica que uno de ellos sea incorrecto. Antes bien, ambos confirman que la tendencia era descendente durante 1998 y dan a entender que el mayor cambio desfavorable en la producción tuvo lugar durante los ocho primeros meses. Además, las afirmaciones del Pakistán en relación con la exactitud de los datos de AYSA sobre rentabilidad e inversiones carecen de fundamento. Los Estados Unidos verificaron en la medida de lo posible la información sobre beneficios e inversiones y el Pakistán no da ningún motivo para dudar de su exactitud.

4.126 Los Estados Unidos también responden a las observaciones formuladas por el Pakistán en relación con AYSA, afirmando que AYSA no es una organización de presión, constituida con el propósito de obtener una medida de salvaguardia en el presente caso, ni representa a la mitad de los productores de la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta. AYSA representa los intereses de la totalidad de la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta y lo ha hecho desde 1967. Por lo tanto, el haberse basado en información facilitada por la única voz de la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta -información que fue posteriormente verificada- era perfectamente razonable y apropiado.

Información sobre la situación de determinados fabricantes

4.127 En preguntas formuladas a los **Estados Unidos**, el Pakistán planteó una serie de cuestiones en relación con determinados fabricantes de las ramas de producción estadounidenses de hilados y textiles. En primer lugar, el Pakistán presenta información que ha sido suministrada con anterioridad al OST por los Estados Unidos con respecto específicamente a *Avondale Mills*, afirmando que esta empresa no producía hilado peinado de algodón para su propio consumo. El Pakistán preguntó si el hecho de que *Avondale Mills* sea un productor de tejidos integrado significa que "vende" la totalidad de su propia producción de hilados peinados de algodón y que compra en el "mercado para la venta" el hilado peinado que necesita para la fabricación de tejidos. Los Estados Unidos responden que la pregunta del Pakistán se basa en la errónea suposición de que *Avondale Mills* se dedica tanto a la producción de hilados peinados de algodón para la venta como a la fabricación de tejidos a partir de hilados peinados de algodón. Si bien un establecimiento de la sección de hilados de *Avondale Mills* produce hilados peinados de algodón para la venta, sus secciones de tejidos no utilizan hilados peinados de algodón en la fabricación de tejidos y, por lo tanto, no compran hilados peinados de algodón en el mercado. A continuación, los Estados Unidos explican que el documento en cuestión presentado al OST es absolutamente exacto y fue elaborado por la delegación de los Estados Unidos en consulta con un representante de AYSA para responder a una pregunta formulada por el OST. Dado que el Pakistán ha cuestionado la información de AYSA en repetidas ocasiones a lo largo del presente procedimiento, los Estados Unidos -al preparar la descripción más completa de *Avondale* en respuesta a esta pregunta- han mantenido contactos personales con representantes de *Avondale* y se han basado en una comunicación de la misma requerida por el Gobierno federal (esto es, la comunicación de *Avondale* "10-K" presentada a la Comisión de Bolsa y Valores) para reconfirmar lo que tenían entendido de las operaciones de dicha empresa. Esta investigación adicional apoya plenamente la información presentada al OST.

4.128 A continuación, los Estados Unidos explicaron que *Avondale Mills* estaba estructurada en tres principales segmentos comerciales, a saber: hilados; tejidos en crudo (tejidos sin blanquear y sin teñir, en el mismo estado en que se encuentran al salir del telar) y tejidos especiales; y tejidos para prendas de vestir. Estos tres segmentos comerciales constituían secciones separadas. Como explicaron los Estados Unidos en sus respuestas a preguntas escritas del Pakistán, el término "sección", como se emplea habitualmente para hacer referencia a las dependencias comerciales dentro de una empresa, hace referencia a una entidad orgánica que opera en una esfera comercial distinta. Normalmente, esta entidad es independiente y tiene sus propios departamentos funcionales (por ejemplo, sus propios departamentos de finanzas, compras, producción y comercialización). Los tres segmentos comerciales de *Avondale* eran independientes y tenían sus propios departamentos funcionales. La sección de hilados de *Avondale* produce varios tipos de hilado en diversas instalaciones de fabricación. Como se refleja en el documento en cuestión presentado al OST, una de esas instalaciones produce hilados para la venta, en los que predominan en peso los hilados peinados de algodón. El documento presentado al OST también describe correctamente el segmento de hilados de *Avondale* como una sección separada de hilados para la venta, con su propio personal de gestión y ventas, que opera como una empresa independiente de hilados para la venta. Todo este hilado peinado de algodón se vende en el mercado abierto.

4.129 En el documento presentado al OST al que se hace referencia *supra* también se afirma que "*Avondale Mills* no produce hilados peinados de algodón para su consumo interno". En respuesta, el **Pakistán** pregunta a los Estados Unidos si *Avondale*, al no producir hilado peinado de algodón para su propio consumo, satisface sus necesidades de dicho hilado para la fabricación de tejidos comprándolo en el mercado. Los Estados Unidos contestaron que la respuesta a esta pregunta era negativa. Ninguna de las dos secciones de tejidos de *Avondale* tiene "necesidad de hilado peinado de algodón" y, por lo tanto, ninguna compra hilados peinados de algodón. En primer lugar, por lo que respecta a la sección de tejidos en crudo y tejidos especiales, en ninguno de los tejidos producidos por esta sección se emplea hilado peinado de algodón en el que predomina en peso el algodón. De hecho,

prácticamente todo el tejido de algodón de *Avondale* producido en esta sección es tejido de algodón cardado. La sección de tejidos en crudo y tejidos especiales fabrica tejidos en crudo, de algodón sin acabar y de mezcla de algodón, sin teñir, que se venden a los fabricantes de prendas de vestir, artículos textiles de uso doméstico y productos industriales, y diversos tejidos especiales que se venden a fabricantes de productos de recreo, industriales y militares, incluidos tejidos revestidos para toldos, tiendas de campaña, fundas para barcos y chalecos salvavidas. En segundo lugar, la sección de tejidos para prendas de vestir fabrica tejidos para pantalones vaqueros, ropa de trabajo, ropa de deporte y otras prendas de vestir, empleando hilados cardados de algodón e hilados cardados de mezcla de algodón. Por lo tanto, estos productos de algodón y de mezcla de algodón se producen empleando hilados distintos de los hilados peinados de algodón en los que predominan en peso los hilados de algodón. La sección de tejidos para prendas de vestir no compra hilados peinados de algodón. En la rara circunstancia de que se necesite tejido de algodón peinado, representantes de *Avondale* han informado a los Estados Unidos de que la sección de tejidos para prendas de vestir compra el tejido de algodón peinado sin acabar (no hilado peinado de algodón) y lo acaba con arreglo a las especificaciones de sus clientes. Los Estados Unidos confirmaron estos hechos en una conversación mantenida con representantes de *Avondale*.

4.130 El Pakistán también se refiere a una afirmación de los Estados Unidos de que AYSA representa los intereses de la totalidad de la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta y que lo ha hecho desde 1967. El Pakistán ha encontrado empresas que figuran como ofertantes de hilado peinado de algodón para la venta cuyo nombre no aparecía en la lista de miembros de AYSA y fabricantes que ofrecen hilado peinado de algodón para la venta que no son miembros de AYSA. El Pakistán preguntó, en vista de estas fábricas que ofrecen hilado peinado de algodón para la venta (muchas de ellas fábricas integradas), cómo podían los Estados Unidos afirmar categóricamente que AYSA representa los intereses de la totalidad de la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta.

4.131 En respuesta a esta pregunta, los **Estados Unidos** suministraron la siguiente información en relación con las cuatro empresas sobre las que el Pakistán había obtenido información del *On-Line Product Directory of American Textile Manufacturers Institute* (directorio de productos en línea del Instituto Americano de Fabricantes de Textiles (ATMI)):

- 1) *Dan River Inc.* - *Dan River* es un productor de tejidos integrado verticalmente que, en otros tiempos, producía telas tejidas y tejidos de punto. En 1996, *Dan River* puso fin a la fabricación de tejidos de punto circular y se encontró con un exceso de capacidad de hilado. En vez de dejar de utilizar las máquinas de hilar, *Dan River* colocó (o vendió) mediante corredores toda la producción que no consumía en la fabricación de telas tejidas.

Cualquier producción de hilado peinado de algodón vendida por *Dan River* era parte de las cantidades *de minimis* de hilado peinado de algodón vendidas por productores integrados verticalmente de tejidos que los Estados Unidos abarcaron en su investigación. El presidente de la empresa describió el volumen de estas ventas como "insignificante", esto es, menos del 2 por ciento de su producción total de hilados peinados de algodón. Dado que la empresa no se dedica sustancialmente a la producción de hilados para la venta, no puede pertenecer a AYSA.

- 2) *Nisshinbo California, Inc.* - Antes de su venta a *Mount Vernon Mills* en 1999, *Nisshinbo* era una empresa integrada verticalmente que producía cantidades relativamente pequeñas de tejido de algodón peinado.

- 3) *Saunders Thread Company* es un productor de hilo de coser de algodón peinado, no de hilados. El hilo de coser no está incluido en la Categoría 301; está incluido en la Categoría 200, hilado para la venta al por menor, hilo de coser.
- 4) *Titan Textiles Co., Inc. - Titan Textiles Company* importa hilado peinado de algodón y ofrece este hilado en el mercado "para la venta". En los Estados Unidos, esta empresa fabrica hilados de poliéster texturado, de filamento de nailon, de rayón cortado y poliéster cortado, pero no fabrica hilados peinados de algodón.

ATMI ha confirmado a los Estados Unidos que se debió a un error la inclusión de *Nisshinbo California Inc.*, *Saunders Thread Company* y *Titan Textiles Co. Inc.* en el directorio de productos en línea de ATMI como abastecedores de hilado peinado de algodón.

4.132 Los Estados Unidos también señalan que las empresas identificadas por el Pakistán en el sitio Web del Consejo Internacional del Algodón no son, como el Pakistán alega, fabricantes de hilado peinado de algodón. Tampoco el sitio Web del que se obtuvo la información las presenta como tales. Más bien, este sitio Web es un recurso destinado a prestar asistencia a los compradores extranjeros en la localización de fuentes de productos, incluido el hilado fabricado a partir de algodón en rama estadounidense. Estas fuentes pueden incluir productos textiles fabricados fuera de los Estados Unidos a partir de algodón en rama estadounidense. Por lo que respecta a los cuatro nombres descubiertos por el Pakistán en el sitio Web del Consejo Internacional del Algodón: 1) *American Textile Export Company* (AMTEC) es una empresa comercial que exporta hilado de los miembros de AYSA. AMTEC no produce nada; 2) *Andrex Industries Corp.* es un productor de tejido de punto circular. Todo el hilado que necesita, incluido algodón, lo compra en el mercado "para la venta"; 3) *Joe Tisdale & Assoc.* es un agente de ventas de hilado; 4) *L.P. Muller & Co., Inc.* es un corredor a comisión. No vende hilado peinado de algodón; en cambio, vende hilado cardado de algodón. En suma, los Estados Unidos demostraron correctamente que AYSA representa plenamente a la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta. Los "hechos" facilitados por el Pakistán en esta pregunta de ningún modo ponen en duda la confianza depositada por los Estados Unidos en AYSA como representante de los intereses de toda la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta.

4.133 En las observaciones que formuló sobre las respuestas de los Estados Unidos indicadas *supra*, el **Pakistán** resume su posición frente a este aspecto del asunto diciendo que considera que los hechos que se indican a continuación no fueron objeto de controversia entre las partes en la presente diferencia:

- En 1997, AYSA proporcionó al Gobierno de los Estados Unidos cifras de producción incorrectas. La inexactitud contribuyó a una determinación de perjuicio en 1997 destinada a favorecer a los miembros de AYSA.
- La información sobre producción correspondiente al período comprendido entre enero y agosto de 1998 facilitada por AYSA no era verificable mediante las cifras del Censo porque se refería a un período de ocho meses con respecto al que el Censo no reúne estadísticas. La decisión de los Estados Unidos de basar su determinación de perjuicio en cambios que tuvieron lugar durante períodos de ocho meses y no en años civiles proporcionó a AYSA la posibilidad de presentar, una vez más, datos falsos cuya incorrección no pudo demostrarse posteriormente mediante cifras del Censo.
- AYSA informó incorrectamente de que 3 de sus 22 miembros "cerraron" y sufrieron "pérdidas de empleos" durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, cuando, en realidad habían pasado simplemente a la producción de hilado cardado.

- Los Estados Unidos no verificaron si los establecimientos supuestamente "cerrados" que habían pasado a producir hilado cardado habían sufrido un perjuicio grave. Los Estados Unidos simplemente dieron por supuesto que pasar de producir hilado peinado a producir hilado cardado implica un perjuicio grave.
- Los Estados Unidos tampoco verificaron ninguno de los datos sobre rentabilidad e inversiones presentados por AYSA. En particular, no solicitaron datos sobre la actuación económica directamente a las ocho empresas que habían participado en las encuestas realizadas por AYSA. Los contactos con las empresas miembros sirvieron meramente para "confirmar que habían participado en la encuesta y que las cifras agregadas que comunicó AYSA eran compatibles con su propia apreciación de la rentabilidad y las inversiones".⁷⁰
- Según el Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos "verificaron en conversaciones mantenidas con las empresas que el cierre de [los tres] establecimientos ['cerrados'] fue consecuencia de las importaciones".⁷¹ De hecho, los establecimientos de ningún modo habían cerrado. En consecuencia, el método de verificación elegido por los Estados Unidos no reveló la verdad.
- La legislación nacional estadounidense no impone a la Oficina para los Textiles y el Vestido ningún requisito detallado de procedimiento para la realización de la investigación relativa a medidas de salvaguardia de transición. El país exportador no participa en la investigación. En particular, no se le da ninguna oportunidad de formular observaciones sobre los hechos reunidos por la Oficina. La Oficina tampoco trata de obtener del público observaciones sobre los resultados de su investigación antes de formular su determinación definitiva. La Oficina no está facultada para hacer citaciones a fin de compeler a fuentes exteriores a que suministren información.⁷²

4.134 A juicio del **Pakistán**, los hechos no controvertidos indicados *supra* demuestran que los datos facilitados por AYSA, como única parte interesada que participó en la investigación, eran intrínsecamente no fiables y que los Estados Unidos tenían conocimiento de ello cuando se llevó a cabo la investigación. También demuestran que, durante el período decisivo comprendido entre enero y agosto de 1998, los Estados Unidos se basaron exclusivamente en cifras sobre producción, beneficios, inversiones, cierre de fábricas y pérdidas de empleos que había proporcionado AYSA. No obstante el hecho de que AYSA había facilitado con anterioridad información incorrecta que favorecía a sus miembros, los Estados Unidos no verificaron estos datos. El método elegido por los Estados Unidos para verificar la información de AYSA sobre los cierres de fábricas y las pérdidas de puestos de trabajo -conversaciones telefónicas directas con las empresas "cerradas" en cuestión- no revelaba de ningún modo que los establecimientos hubieran cerrado. La legislación nacional de los Estados Unidos no impone ningún requisito legal a la Oficina para los Textiles y el Vestido ni a las empresas u organizaciones participantes en estas investigaciones que esté destinado a garantizar la exactitud y la fiabilidad de los datos en los que se basan sus determinaciones. Por estas razones, los hechos no controvertidos llevan a la conclusión ineludible de que el Informe sobre el Mercado en el que los Estados Unidos basaron su medida de salvaguardia no proporciona la demostración exigida por el párrafo 2 del artículo 6 del ATV.

⁷⁰ Párrafo 12 de las respuestas de los Estados Unidos.

⁷¹ Párrafo 1.6 b).

⁷² Véanse los párrafos 17 y 20 de la respuesta de los Estados Unidos.

3. Argumentos relativos al cierre de fábricas

4.135 El **Pakistán** aduce que un punto clave en la determinación de la existencia de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos era la constatación de que, durante el período objeto de investigación, "3 de los 22 productores del hilado considerado cerraron" debido a la repercusión desfavorable de las importaciones y de que "se perdieron 423 puestos de trabajo" en la rama de producción definida. Sin embargo, la investigación del Pakistán revelaba que los 3 productores no habían cerrado durante el período objeto de investigación sino que habían renovado su maquinaria para producir un diferente tipo de hilado de algodón y que, en consecuencia, los trabajadores de los que se alegaba que habían perdido su empleo siguieron teniendo un puesto de trabajo en las mismas fábricas.

4.136 El Pakistán indica que durante el examen efectuado por el OST los Estados Unidos no negaron el hecho de que esos tres productores no habían cerrado sino que habían renovado su maquinaria para producir un tipo diferente de hilado de algodón y adujeron que las tres fábricas podían considerarse "cerradas" (y por esta razón podían presentarse como perjudicadas por las importaciones) porque ya no formaban parte de la rama de producción definida. Este argumento estaría bien fundado si la finalidad de la investigación sobre salvaguardias fuera determinar si los productores nacionales tuvieron que reestructurarse en respuesta a un aumento de las importaciones. Si fuera ése el caso, se podría considerar legítimamente que los productores que tuvieron que pasar a otras actividades como consecuencia de la competencia de las importaciones sufrieron un perjuicio grave. Sin embargo, de hecho, uno de los principales objetivos del requisito de examinar los efectos del aumento de las importaciones en el estado de la rama de producción nacional es obligar al Miembro importador a determinar si la rama de producción se reestructuró con éxito en respuesta a la mayor competencia de las importaciones o no. En la medida en que lo hiciera, las importaciones no habrían causado un perjuicio grave y no habría ninguna razón para imponer una medida de salvaguardia. Los párrafos 5 del artículo 1 y 1 del artículo 6 del ATV dejan claro que el mecanismo de salvaguardia de transición no ha de emplearse de modo que interfiera en el reajuste industrial autónomo e impida el aumento de la competencia. Si se pudiera considerar que las fábricas que se han adaptado con éxito a los cambios en su entorno competitivo han sufrido un perjuicio grave, el objetivo de estas disposiciones se vería frustrado.

4.137 Haciendo referencia a la información que figura *supra*, los **Estados Unidos** consideran que el Pakistán formula una serie de alegaciones engañosas en relación con los cierres de fábricas y las tendencias del empleo. Los Estados Unidos determinaron correctamente que, durante el período objeto de su investigación, tres establecimientos abandonaron la rama de producción definida y que, como consecuencia, se perdieron 423 puestos de trabajo en esa rama de producción. El hecho de que dos de esas fábricas sigan en funcionamiento dedicadas a otra actividad y en otros mercados no es pertinente por lo que respecta a la existencia de perjuicio grave en la rama de producción definida. En cambio, lo que es pertinente es que el deterioro de las condiciones de la rama de producción (esto es, el descenso de la producción, la disminución de la rentabilidad, el aumento de las existencias, etc.) al que se enfrentó la rama de producción de hilados peinados de algodón en el momento en que las importaciones procedentes del Pakistán registraban un incremento súbito fue la causa directa de que estas fábricas abandonaran la rama de producción de hilados peinados de algodón. Debido a la situación a la que se enfrentaban, ya no eran participantes viables en esa rama de producción y se vieron forzadas a cerrar por completo o a producir productos diferentes.

Productores que abandonaron la rama de producción durante el período comprendido entre 1994 y 1998

4.138 El Grupo Especial preguntó si hubo productores que abandonaron la rama de producción durante los cinco años precedentes para reestructurarse o modernizarse, incluidas tanto las empresas de hilados para la venta como las empresas integradas verticalmente que fabricaban hilados para su propio consumo en la producción de tejidos. En respuesta, los **Estados Unidos** explicaron que no

investigaron si los productores habían abandonado la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta durante el período precedente de cinco años; en cambio, de conformidad con los términos del párrafo 7 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos consideraron pruebas de cierres de fábricas ocurridos durante el período de dos años y 8 meses objeto de su investigación sobre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. El párrafo 7 del artículo 6 exige que la información con respecto a los factores del párrafo 3 del artículo 6 sea "lo más actualizada posible" y guarde la relación más estrecha posible con el período de 12 meses de referencia fijado en el párrafo 8 del artículo 6. Los Estados Unidos consideraron que la información relativa a cierres de fábricas era pertinente en el contexto del párrafo 3 del artículo 6 y, en consecuencia, incluyeron en el Informe sobre el Mercado la información de que tres fábricas que producían hilados peinados de algodón para la venta habían abandonado la rama de producción durante el período 1996, 1997 y enero-agosto 1997/1998.

4.139 Habida cuenta de los requisitos de los párrafos 7 y 8 del artículo 6, los Estados Unidos no examinaron si otras fábricas habían dejado de dedicarse a los hilados peinados de algodón en los cinco años anteriores al período objeto de investigación. No obstante, los Estados Unidos tenían conocimiento de que otras fábricas que producían hilados peinados de algodón habían abandonado la rama de producción con anterioridad al período objeto de investigación. Sin embargo, los Estados Unidos decidieron limitar al período objeto de investigación su análisis de las empresas que abandonaron la rama de producción y, en consecuencia, no consideraron esta evolución en su determinación de la existencia de perjuicio grave/amenaza real de perjuicio grave. Además, dado que la investigación realizada por los Estados Unidos se centraba en la rama de producción de hilados para la venta, los Estados Unidos fijaron su atención en los productores de tejidos integrados verticalmente sólo para demostrar que estas fábricas compraban y vendían cantidades *de minimis* de hilado peinado de algodón. Los Estados Unidos no investigaron específicamente si estas fábricas integradas verticalmente dejaron de fabricar hilado peinado de algodón.

4.140 En relación con este mismo tema, el **Pakistán** afirma que los Estados Unidos podían obtener las cifras sobre cierres de fábricas (esto es, las fábricas que abandonaron la fabricación de hilado peinado de algodón) durante el período comprendido entre 1994 y 1998 en sus anteriores Informes sobre el Mercado, y las cifras correspondientes a la producción de hilado peinado de algodón durante ese período, en las estadísticas del Censo de los Estados Unidos. El reajuste industrial autónomo que tuvo lugar en la rama de producción estadounidense de hilado peinado de algodón para la venta durante el período comprendido entre 1994 y 1998 se refleja en las siguientes cifras correspondientes al número de fábricas de hilado peinado de algodón para la venta: 1994 (32); 1995 (26); 1996 (22); 1997 (21); y 1998 (19). Durante esos mismos años, la producción de hilado peinado de algodón para la venta en 1.000 kg fue: 1994 (122.785); 1995 (135.985); 1996 (142.346); 1997 (144.401); y 1998 (136.617).

4.141 Una comparación de las cifras que figuran *supra* indica lo siguiente: a) antes de 1996 hubo productores que abandonaron la rama de producción de hilados peinados, momento en el que las importaciones procedentes del Pakistán eran inexistentes (hasta 1994) o nominales (en 1995); b) muchas de las fábricas que abandonaron la rama de producción se reestructuraron y modernizaron; c) el número de fábricas que abandonaron la industria del hilado peinado era insignificante por lo que respecta a la producción de hilados; y d) por diversas razones, la producción puede aumentar mientras el número de fábricas disminuye. Entre estas razones se encuentran las siguientes: i) durante un proceso de reajuste industrial autónomo, las distintas fábricas van encontrando sus propios nichos; ii) algunas fábricas aumentan su capacidad de producción de hilados peinados; iii) algunas fábricas cambian a otros productos como los hilados cardados y los jaspeados y también pasan de producir fibras de algodón a producir fibras artificiales como el poliéster o las mezclas; iv) la misma maquinaria puede producir poliéster o una mezcla de poliéster y algodón; y v) algunas fábricas se convierten en fábricas integradas mediante fusiones y adquisiciones o dedicándose también a la producción de tejidos. Todos los fenómenos que se indican *supra* son parte del proceso

de continuo reajuste industrial autónomo al que se refiere el párrafo 5 del artículo 1 del ATV. Resulta digno de mención en este contexto que el total de "hilados para la venta" (peinados, cardados, jaspeados, etc.) registró un crecimiento de 913,45 millones de kg en 1997 a 975,94 millones de kg en 1998 (Oficina del Censo de los Estados Unidos).

4.142 Refiriéndose a las cifras expuestas *supra*, los **Estados Unidos** aducen que el Pakistán intenta desacreditar la constatación de la existencia de perjuicio grave efectuada por los Estados Unidos introduciendo cuadros que pretenden demostrar que lo ocurrido entre enero y agosto de 1998 en la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta era meramente parte del "continuo reajuste industrial autónomo". Estas cifras revelan que, con anterioridad a 1998, la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta se hallaba en un proceso de "reajuste autónomo" en el que algunos establecimientos abandonaban la rama de producción y los demás establecimientos mejoraban su rendimiento. Sin embargo, estas cifras demuestran que la situación cambió drásticamente en 1998. El número de fábricas que abandonaban la rama de producción invirtió su tendencia previa a la baja, duplicándose en 1998. Y, por primera vez desde 1994, la producción descendió casi hasta el nivel de 1995. En 1998 ocurrió algo significativo en esta rama de producción. Como reflejan los hechos del presente caso, algo que resulta obvio es el espectacular incremento súbito del 91 por ciento registrado por las importaciones de la Categoría 301 durante los ocho primeros meses de ese año. En resumen, los dos conceptos -"perjuicio grave" y "continuo reajuste industrial autónomo"- no se excluyen mutuamente como sugiere el Pakistán. Una rama de producción puede sufrir un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave al mismo tiempo que se encuentra en proceso de reajuste o de renovación de maquinaria. El ATV reconoce explícitamente este hecho proporcionando un mecanismo de salvaguardia de transición durante el período de reestructuración de 10 años concedido al sector de los textiles y el vestido. Lejos de ser incompatible con el continuo reajuste autónomo, la salvaguardia del artículo 6 es un elemento esencial en este proceso de reestructuración, que da a los Miembros la posibilidad de facilitar el reajuste en ramas de producción a las que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un perjuicio grave.

4.143 El **Pakistán** insiste en que su argumento respecto del cierre de las fábricas es claro y simple: si una fábrica pasa a la producción de un nuevo producto y prospera en esta nueva actividad, ha emprendido con éxito un reajuste industrial autónomo. En tal caso no ha habido ningún perjuicio porque el valor de la fábrica no ha disminuido y los trabajadores no han perdido sus empleos. Esto demuestra que "abandonar" una rama de producción definida de manera restringida no equivale a sufrir un perjuicio grave. Por consiguiente, los Estados Unidos no podían simplemente dar por supuesto que las fábricas presuntamente "cerradas" habían sufrido un perjuicio grave. Tenían que examinar si el cambio del hilado peinado al cardado trajo realmente aparejado un perjuicio. Los Estados Unidos no realizaron dicho examen porque habían sido erróneamente informados por AYSA de que las fábricas ya no existían. En consecuencia, no demostraron que las fábricas "cerradas" habían sufrido un perjuicio grave. Éste es el único punto que el Grupo Especial ha de tratar. El costo que supone pasar de la producción de hilado peinado a la de cardado y hasta qué punto los Miembros están facultados para determinar la gravedad del perjuicio sufrido son cuestiones que no es necesario que este Grupo Especial decida.

4.144 Los **Estados Unidos** rechazan enérgicamente el argumento del Pakistán de que la "renovación de maquinaria" (párrafos 4.135 y 4.136) debería mitigar de algún modo el perjuicio grave causado a la rama de producción por el incremento súbito de las importaciones y de que una medida de salvaguardia de transición del artículo 6 es inapropiada si una rama de producción puede reestructurarse con éxito en respuesta a un incremento súbito de las importaciones o si un empleado de una fábrica en crisis puede encontrar un puesto de trabajo en otra rama de producción. La reestructuración no exige una situación de perjuicio grave. Es más bien parte de la evolución normal de una rama de producción. El asunto que tiene ante sí el Grupo Especial es un caso de reestructuración forzosa que tuvo lugar como resultado directo de un perjuicio grave causado a la

rama de producción por un incremento súbito de las importaciones. El hecho de que a continuación algunas fábricas se reestructuraran y equiparan con nueva maquinaria de ningún modo quita importancia al perjuicio grave al que se enfrentaba la rama de producción de hilado peinado de algodón cuando los Estados Unidos publicaron su Informe sobre el Mercado en diciembre de 1998. Estas fábricas y sus empleados -aunque tuvieron la fortuna de reubicarse en otra rama de producción- no pudieron sino abandonar la rama de producción de hilados peinados de algodón.

4.145 Los Estados Unidos consideran que la prueba de que tres fábricas abandonaron la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta constituye uno de los muchos factores examinados en la investigación sobre el perjuicio. La prueba de que hubo fábricas que abandonaron la rama de producción también puede ser indicativa del "continuo reajuste industrial autónomo" al que se refiere el párrafo 5 del artículo 1 del ATV. Sin embargo, el "perjuicio grave" y el "continuo reajuste industrial autónomo" no se excluyen mutuamente como el Pakistán sugiere. Una rama de producción puede sufrir un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave al mismo tiempo que se reajusta o equipa con nueva maquinaria. El ATV reconoce explícitamente este hecho proporcionando un mecanismo de salvaguardia de transición durante el período de reestructuración de 10 años concedido al sector de los textiles y el vestido. Lejos de ser incompatible con un continuo reajuste autónomo, como el Pakistán sugiere, la salvaguardia del artículo 6 es un elemento esencial de este proceso de reestructuración. El artículo 6 da la posibilidad de reajustarse a las ramas de producción que se han visto gravemente perjudicadas por un aumento de las importaciones.

4.146 Los Estados Unidos también aducen que es errónea la alegación del Pakistán de que no puede constatar la existencia de "perjuicio grave" si hubo alguna posibilidad de que determinados establecimientos pertenecientes a la rama de producción se "equiparan con nueva maquinaria" y se convirtieran en participantes en otra rama de producción, y que la alegación del Pakistán confunde la cuestión de la existencia o amenaza de perjuicio grave con la cuestión de la respuesta a ese perjuicio o amenaza. La alegación del Pakistán parte del supuesto de que un solo factor -que ni siquiera figura en el párrafo 3 del artículo 6- puede por sí solo impedir una constatación de existencia de perjuicio grave. No es razonable sugerir que un factor, que ni siquiera se encuentra entre los enumerados en el ATV, pueda por sí solo impedir una constatación de existencia de perjuicio grave. Contrariamente a la sugerencia del Pakistán, los Estados Unidos no basaron su determinación de la existencia de perjuicio grave y amenaza real de perjuicio grave solamente en el hecho de que tres fábricas y sus empleados abandonaron la rama de producción de hilados peinados de algodón. Si bien son importantes, los datos sobre los empleados y las empresas que abandonaron la rama de producción definida constituyen uno de los muchos factores que los Estados Unidos examinaron. Como se expone *supra*, los Estados Unidos basaron su determinación en una amplia gama de factores adicionales, incluidos la producción, los envíos, las exportaciones, la utilización de la capacidad, las existencias, los pedidos en cartera, los salarios, la productividad, los beneficios, las inversiones, la participación en el mercado, la participación en las importaciones, los precios y el mercado interno aparente.

4.147 En suma, en opinión de los Estados Unidos, estos factores, considerados individualmente o en conjunto, mostraban una rama de producción nacional en peligro -con una producción y envíos que disminuían, resultados financieros que empeoraban, existencias que aumentaban y pedidos en cartera que caían, una participación en el mercado que menguaba, exportaciones que se contraían e inversiones que se estancaban. Basados en una minuciosa consideración de todos estos factores -no sólo en la cantidad de empleados y empresas que abandonaron la rama de producción- los Estados Unidos concluyeron que el incremento súbito del 283,2 por ciento registrado por las importaciones procedentes del Pakistán había causado un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón para la venta.

Repercusiones técnicas del cambio de los hilados peinados a los cardados

4.148 El Grupo Especial preguntó qué dificultades (técnicas o financieras) entrañaba la conversión de una fábrica que producía hilados peinados de algodón en una que produjera hilados cardados de algodón y qué medidas (por ejemplo, inversiones, sustitución de máquinas o capacitación de empleados) eran necesarias para convertir con éxito una fábrica que producía hilados peinados de algodón en una fábrica que produjera hilados cardados de algodón. En respuesta, los **Estados Unidos** explicaron que en el proceso de peinado se emplea algodón de alta calidad, se necesita maquinaria especializada y se produce un producto destinado a nichos de mercado distintos y específicos (es decir, mayor calidad). El *Fairchild's Dictionary of Textiles* define "*combing*" (peinado) como una fase posterior al proceso de cardado en la fabricación de hilados. En el sistema de hilado del algodón, el peinado se emplea para producir hilados de algodón más finos y suaves que los resultantes del mero cardado. En el proceso de peinado, antes del hilado del algodón, se separan físicamente las fibras largas, mejores y de más calidad, de los nudos, impurezas y fibras más débiles y cortas. Como resultado del proceso de peinado, los hilados peinados de algodón producidos son más finos, limpios, lustrosos y fuertes que los hilados de algodón cardado. En cambio, los hilados cardados contienen una gama más amplia de longitudes de fibra y, como resultado, no son tan uniformes o fuertes como los hilados peinados. Sólo el algodón de mejor calidad puede peinarse. Las compras de este algodón de mejor calidad se contratan normalmente con anterioridad a la nueva cosecha de estas fibras, a precios elevados, que son un 15 por ciento (o más) superiores a los del algodón de la calidad que se emplea en el cardado. El mercado nacional estadounidense de hilados cardados de algodón es aproximadamente cinco veces mayor que el mercado nacional de hilados peinados de algodón. Los hilados cardados de algodón se emplean generalmente para tejidos más burdos y pesados (como mezclilla ("denim"), lona, cretona, mantas y prendas gruesas de tejidos de punto, tales como suéteres, calcetines de deporte o forros polares). Los hilados peinados de algodón se emplean generalmente en la fabricación de tejidos de mejor calidad, más ligeros y finos (tales como tejidos jersey finos, popelina, percal o batista fina/batista).

4.149 Los Estados Unidos consideran que el Pakistán exagera la facilidad con la que una fábrica puede pasar de producir hilados peinados de algodón a producir hilados cardados de algodón. El Pakistán no tiene en cuenta el costo de amortización generado por la no utilización del equipo, la pérdida en instalaciones y maquinaria ni el costo de comercialización que implica establecer una nueva clientela. Debido al riesgo financiero que suponen, tales conversiones no son por lo general viables sin rediseñar considerablemente las instalaciones. Concretamente, la conversión de una fábrica productora de hilados peinados de algodón en una fábrica productora de hilados cardados de algodón generaría los siguientes graves obstáculos financieros y técnicos: 1) la fábrica incurriría en un costo superior de materia prima por la compra de algodón de primera calidad, contratada con anterioridad a la nueva cosecha de estas fibras, al mismo tiempo que disminuiría el valor de la producción de la fábrica; 2) la fábrica soportaría costos de amortización y de oportunidad ocasionados por la no utilización del costoso equipo adicional que se requiere para las operaciones de peinado (además, los gastos fijos de los locales, el aire acondicionado, los almacenes, el espacio dedicado a oficinas y el equipo de servicios auxiliares seguirían aumentando); 3) al no llevarse a cabo operaciones de peinado, habría más fibras de algodón que hilar. Habida cuenta de que los husos instalados están "calculados" (esto es, desde la apertura de la fibra de algodón sin elaborar hasta el embalaje de los hilados) para la menor cantidad de materias primas resultante del proceso de peinado, la fábrica tendría que instalar nuevos husos para recoger la fibra de algodón adicional, o dejar de utilizar parte de la maquinaria de preparación, y en uno u otro caso los gastos se verían incrementados; 4) es posible que se requieran nuevas obras para mantener la eficiencia operativa; 5) la no utilización de equipo tendría como consecuencia la supresión de puestos de trabajo; y 6) por último, sería necesario que la fábrica invirtiera en actividades de investigación y comercialización para lograr una nueva clientela en un mercado más amplio que el de los hilados peinados de algodón y sujeto a mayores presiones competitivas.

4.150 El paso de la producción de hilados peinados a la producción de hilados cardados no ofrece ninguna garantía de éxito en el mercado de los hilados cardados. Como señalaron los Estados Unidos en su primera comunicación escrita, uno de los tres establecimientos que producían hilados peinados de algodón durante el período abarcado por la investigación estadounidense sobre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave, *China Grove Textiles*, intentó convertir una fábrica de hilados peinados de algodón en una fábrica de hilados cardados de algodón. La fábrica no era competitiva en el mercado de los hilados cardados y fue cerrada. La experiencia de *China Grove Textiles* es un ejemplo de que intentar convertir una fábrica productora de hilados peinados en una fábrica productora de hilados cardados constituye una empresa complicada, costosa e incierta, que no se acomete a la ligera ni rutinariamente.

4.151 En relación con esta pregunta, la opinión del **Pakistán** era que, esencialmente, todos los hilados son hilados cardados; los hilados peinados son una subcategoría de los hilados cardados, esto es, hilados cardados que también han sido peinados. Para la producción de hilados cardados no se lleva a cabo el proceso de peinado y la cinta de carda va directamente al estiraje. No se requiere la renovación de la maquinaria. La mayoría de las hilanderías producen tanto hilados cardados como hilados peinados. En otras palabras, una parte de la producción pasa por el peinado para producir "hilados peinados" y otra parte no pasa por el peinado y se producen "hilados cardados". Ocurre a menudo en el curso de operaciones comerciales normales que una fábrica cierre todas sus peinadoras, o algunas de ellas, en respuesta a cambios en la demanda. Cuando no se utilizan las peinadoras, ha de absorberse su costo de capital. En el caso de las fábricas más antiguas, el costo de capital de las peinadoras es muy reducido y, en consecuencia, constituye un factor insignificante al decidir la composición por productos. Por ejemplo, la fábrica *Dixie, Tarboro*, que fue vendida a *Pillowtex Corporation*, era una fábrica muy antigua. En el caso de esta fábrica "la preferencia del consumidor" por los hilados cardados (al ser el consumidor su nuevo propietario) sería un factor más importante que los costos de capital originados por dejar de utilizar viejas peinadoras cuyo valor ya se había amortizado. Por lo que respecta a las fábricas más nuevas, el costo de capital derivado de la no utilización de peinadoras puede ser más importante. Sin embargo, las fábricas más nuevas son eficientes y sus productos son de buena calidad. No se ha informado de ninguna fábrica con menos de 5 a 10 años de existencia que haya abandonado la fabricación de hilados peinados. Con arreglo a la investigación realizada por el Pakistán, todas las fábricas de las que se alegaba que habían "cerrado" o "abandonado la fabricación de hilados peinados" eran fábricas muy antiguas (con más de 30 años de existencia). No es necesario adoptar ninguna medida (inversión, sustitución de maquinaria o capacitación de empleados) para convertir una fábrica que produce hilados peinados de algodón en una fábrica que produzca hilados cardados de algodón ni para reconvertir a esta última en una fábrica de hilados peinados de algodón.

D. DEMOSTRACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE LAS IMPORTACIONES Y EL PERJUICIO GRAVE

4.152 El **Pakistán** señala que el párrafo 2 del artículo 6 del ATV exige que el Miembro importador demuestre que hay un vínculo causal entre el aumento de las importaciones y el perjuicio sufrido por la rama de producción nacional y que el perjuicio causado es grave. Como se explica en el reciente informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado*, un análisis adecuado de la relación de causalidad consiste en un análisis de la relación entre la tendencia de las importaciones y las tendencias de las variables económicas que afectan al estado de la rama de producción nacional, tales como la producción, la participación en el mercado, etc. Puede suponerse que existe un vínculo causal entre las importaciones y el perjuicio si el aumento de las importaciones coincide con los cambios en las variables económicas. Esto quiere decir que, como norma, el período durante el que se observan las tendencias debe ser lo suficientemente largo como para permitir que el Miembro importador demuestre de manera convincente que el aumento de las importaciones fue la causa de los cambios desfavorables en las variables económicas y que el perjuicio causado era más que temporal y, por ende, grave. En el caso que tiene ante sí el Grupo Especial, los Estados Unidos determinaron la

existencia de una relación de causalidad sobre la base de acontecimientos desfavorables ocurridos durante los ocho primeros meses de 1998. El Pakistán solicita al Grupo Especial que constate que este período era demasiado corto como para permitir un análisis adecuado de las tendencias y que, dada la ausencia de cualquier otra prueba que respalde lo contrario, los Estados Unidos no han, por lo tanto, demostrado la existencia de una relación de causalidad.

4.153 El Pakistán también indica que entre 1994 y 1998 se ha producido una reestructuración considerable en la rama de producción estadounidense de hilados peinados de algodón para la venta: si bien el número de plantas descendió de manera constante de 32 a 19, la producción aumentó de 122 a 136 millones de kg. Habida cuenta de estas circunstancias, la alegación de los Estados Unidos de que los cambios desfavorables en todas las variables económicas que afectan a la rama de producción definida eran atribuibles a un aumento de las importaciones no es para nada convincente. Con toda probabilidad, los cambios fueron en gran medida un reflejo del proceso de reajuste industrial autónomo que tuvo lugar durante el período comprendido entre 1994 y 1998. Este factor, que es contrario a una determinación positiva de la existencia de una relación de causalidad, debería haber sido examinado y tenido en cuenta.

4.154 Los **Estados Unidos** consideran que demostraron claramente la existencia de una relación de causalidad, incluso conforme a las referencias del Pakistán ajenas al ATV. Los Estados Unidos examinaron la relación entre la tendencia alcista de las importaciones y las tendencias negativas de las variables económicas y sobre la base de este análisis llegaron razonablemente a la conclusión de que el incremento súbito de las importaciones de hilados peinados de algodón de la Categoría 301 causó un perjuicio grave a la rama de producción nacional. Como se expone de manera concluyente en el Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos demostraron que las importaciones procedentes del Pakistán registraban un incremento súbito al mismo tiempo que las condiciones de la rama de producción se deterioraban y que no había otros factores que causaran ese deterioro.

4.155 Además, los Estados Unidos consideran que han satisfecho los requisitos del ATV de suministrar información concreta y pertinente sobre los hechos, que esté lo más actualizada posible. El Pakistán critica la determinación formulada por los Estados Unidos alegando que el período de ocho meses empleado por los Estados Unidos para demostrar la existencia de perjuicio grave era demasiado corto. Aparentemente el Pakistán parte del supuesto de que, como los Estados Unidos presentaron los datos más actuales estructurados en ocho meses, los Estados Unidos de algún modo limitaron su investigación a ocho meses. El Pakistán se equivoca. El Informe sobre el Mercado reflejaba datos completos correspondientes a dos años y ocho meses -del 1º de enero de 1996 a agosto de 1998 inclusive- e incluía datos sobre importaciones hasta el final de octubre de 1998. En el momento en que los Estados Unidos presentaron la solicitud de consultas, estos datos eran los más actualizados de que se disponía, que en el caso de las importaciones llegaban hasta octubre de 1998 inclusive y en el del resto de las variables hasta agosto de 1998 inclusive. Estos datos revelaban que, durante la primera parte del período objeto de investigación, muchos indicadores de la rama de producción se mantenían relativamente estacionarios mientras que otros presentaban una tendencia preocupante. Las condiciones durante 1998 -momento en el que se registró un incremento súbito de las importaciones totales del 91,3 por ciento y de las importaciones procedentes del Pakistán del 283,2 por ciento- validaban los primeros indicios de crisis en la rama de producción.

4.156 Los Estados Unidos señalaron que el párrafo 2 del artículo 6 del ATV exige que el Miembro que recurra a una salvaguardia de transición demuestre que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es el aumento de las importaciones y no otras causas como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores. Los Estados Unidos lo hicieron, observando que "el mercado para estos hilados había permanecido constante" durante el período objeto de investigación, lo que demostraba que "no había habido ningún cambio en las preferencias de los consumidores" al que pudiera deberse el perjuicio grave. En el Informe sobre el Mercado también se señala que "no ha habido ninguna innovación tecnológica significativa en la rama

de producción definida" durante el período objeto de investigación. El Pakistán no hace ningún esfuerzo por impugnar la demostración de los Estados Unidos de que la causa del perjuicio a la rama de producción nacional definida es el aumento de las importaciones de la Categoría 301 y no otros factores. En cambio, el Pakistán alega que la relación de causalidad no puede demostrarse a menos que el Miembro realice un examen de "la relación entre la tendencia alcista de las importaciones y las tendencias negativas de las variables económicas", sin explicar por qué considera que los Estados Unidos no lo han hecho. El Pakistán no toma en cuenta la clara demostración que se hace en el Informe sobre el Mercado de que las importaciones registraban un incremento súbito cuando los factores económicos enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 se deterioraban y no ha intentado refutar esta demostración. Asimismo, el Pakistán no volvió a formular su otra alegación referente a la relación de causalidad, esto es, que el período de tiempo considerado por los Estados Unidos era demasiado corto para demostrar la existencia de una relación de causalidad.

E. ATRIBUCIÓN DEL PERJUICIO GRAVE O LA AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE (PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV)

Párrafo 4 del artículo 6 del ATV: "Toda medida a que se recurra al amparo de las disposiciones del presente artículo se aplicará Miembro por Miembro. Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo. Estas medidas de salvaguardia no se aplicarán a las exportaciones de un Miembro cuyas exportaciones del producto en cuestión estén sometidas ya a limitaciones en virtud del presente Acuerdo."*

** El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente en los Miembros exportadores.*

1. La atribución al Pakistán del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave

4.157 Los **Estados Unidos** sostienen que la atribución que hicieron del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a un incremento brusco y sustancial de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán era plenamente compatible con los requisitos del párrafo 4 del artículo 6 del ATV -que autoriza la aplicación Miembro por Miembro de la salvaguardia de transición.

4.158 Durante los períodos comprendidos entre enero y agosto de 1997 y enero y agosto de 1998, las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán registraron un incremento súbito del 283,2 por ciento frente al 73 por ciento registrado por las procedentes de otras fuentes; el porcentaje que representaban las importaciones procedentes del Pakistán en relación con la producción nacional se cuadruplicó y las importaciones procedentes del Pakistán como porcentaje de las importaciones totales se duplicó. Además, los precios de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán, en comparación con los del resto del mundo, fueron sustancialmente inferiores -un 26,2 por ciento inferiores al precio medio estadounidense y un 20 por ciento inferiores al precio medio mundial. Por lo que respecta a una subcategoría de la Categoría 301 (en la que se concentraron las importaciones procedentes del Pakistán), las importaciones procedentes del Pakistán entraron en los

Estados Unidos con un valor un 28,3 por ciento inferior al precio medio estadounidense y un 12,6 por ciento inferior al precio medio mundial.

4.159 En opinión de los Estados Unidos, el Pakistán no discute que, durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, la magnitud de su incremento súbito del 283,2 por ciento fuera mayor que cualquiera de las registradas por los principales abastecedores del mercado de los Estados Unidos, o que sus precios (un 26,2 por ciento inferiores al precio medio de los Estados Unidos y un 20 por ciento inferiores al precio medio mundial de las importaciones) fueran sustancialmente inferiores a los de cualquiera de los principales abastecedores del mercado estadounidense. En cambio, el Pakistán solicita al Grupo Especial que revoque el análisis de atribución estadounidense porque los Estados Unidos no cumplieron obligaciones que el ATV no impone.

2. La cuestión de la necesidad de una evaluación comparativa de las importaciones procedentes de México

4.160 El **Pakistán** señala que el Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior procedente de Costa Rica* aclaró un punto importante, esto es, que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV exige que el Miembro importador atribuya el perjuicio grave a las exportaciones del Miembro sujeto a la medida sobre la base de una "evaluación comparativa" de las importaciones procedentes de fuentes diferentes y de sus respectivos efectos. Sin embargo, los Estados Unidos atribuyeron el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al aumento de las importaciones procedentes del Pakistán sin comparar esas importaciones y sus efectos con las importaciones procedentes de México. Por lo tanto, no tuvieron en cuenta que el aumento de las importaciones procedentes de México había sido más brusco y sustancial que el de las importaciones procedentes del Pakistán. En consecuencia, al igual que en el caso de la ropa interior, los Estados Unidos no llevaron a cabo la evaluación comparativa exigida por el párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

4.161 A este respecto, los **Estados Unidos** alegan que el Pakistán no objeta las cifras ni demuestra una violación del párrafo 4 del artículo 6 del ATV. En cambio, el Pakistán intenta oscurecer la clara demostración de la atribución afirmando, sin ningún fundamento, que el párrafo 4 del artículo 6 exigía que los Estados Unidos realizaran un análisis comparativo específico entre el Pakistán y México. La sugerencia del Pakistán de que los Estados Unidos debían llevar a cabo una evaluación específica de las exportaciones de otro Miembro carece de apoyo en el ATV. El artículo 6 no impone tal requisito, más bien, el artículo 6 dispone que los niveles y las tendencias de las importaciones son uno de los diversos factores que han de analizarse. El ATV autoriza específicamente la aplicación Miembro por Miembro de una medida de salvaguardia sobre la base de un incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de ese Miembro considerado individualmente y sobre la base de un análisis de las importaciones procedentes de otras fuentes en general, así como de la cuota de mercado y el precio. Como establece el ATV, ningún factor considerado en el análisis de atribución "por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo".

4.162 En contra de lo que afirma el Pakistán, los Estados Unidos argumentan que efectivamente consideraron de forma minuciosa el incremento de las importaciones procedentes de otras fuentes como un factor en su análisis de atribución previsto en el párrafo 4 del artículo 6. En el Informe sobre el Mercado se refleja con claridad que el análisis estadounidense tuvo en cuenta el aumento de las importaciones procedentes de sus asociados en Acuerdos de Libre Comercio (ALC). Los Estados Unidos concluyeron que, aun cuando las importaciones procedentes de sus asociados en Acuerdos de Libre Comercio también estaban aumentando, el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave era atribuible al incremento súbito del 283,2 por ciento registrado por las importaciones procedentes del Pakistán. El Informe sobre el Mercado apoya la salvaguardia de transición relativa a las importaciones de productos de la Categoría 301 procedentes del Pakistán, y no se requería información específica con respecto a México. El ATV no exige que en el Informe sobre el Mercado se incluya un análisis separado de cada Miembro exportador o de todos los principales abastecedores

del mercado. El párrafo 4 del artículo 6 sólo exige la consideración de los factores enumerados en él, y el párrafo 7 del artículo 6 exige que esta información sea lo más actualizada posible.

4.163 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos formulan la observación de que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV concede a los Miembros importadores la facultad de adoptar una medida de salvaguardia de transición contra un Miembro exportador al que sea atribuible un perjuicio grave, pero simultáneamente le faculta para no adoptar tal medida contra otro Miembro exportador cuyas exportaciones estén contribuyendo al mismo perjuicio grave. El ATV dispone que los Miembros impondrán medidas de salvaguardia de transición sólo a aquellos Miembros a los que se pueda aplicar la medida de salvaguardia con arreglo a los términos estrictos del párrafo 4 del artículo 6 y no a todos los Miembros cuyas "exportaciones estén contribuyendo al mismo perjuicio grave".

4.164 La posición del **Pakistán** en relación con esta cuestión es que, de acuerdo con la primera frase del párrafo 4 del artículo 6 del ATV, las medidas de salvaguardia de transición "se aplicará[n] Miembro por Miembro". La expresión "Miembro por Miembro" debe interpretarse en su contexto. Parte de su contexto es el párrafo 1 del artículo 4, según el cual las restricciones aplicadas de conformidad con el artículo 6 serán administradas por los Miembros exportadores. En consecuencia, el requisito de aplicar las restricciones Miembro por Miembro significa que el Miembro que invoque el artículo 6 no puede imponer un contingente global o un contingente aplicable a las importaciones procedentes de varios Miembros porque, en tal caso, los Miembros exportadores no podrían administrar las restricciones. Por consiguiente, la aplicación Miembro por Miembro de las restricciones significa que las restricciones deben ser específicamente destinadas a un país. La segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 constituye otra parte del contexto, en virtud de la cual el perjuicio grave se atribuirá a los Miembros considerados individualmente sobre la base de un incremento brusco y sustancial de las importaciones. Por lo tanto, el Miembro que invoque el artículo 6 no puede imponer una restricción destinada a un país específico a las importaciones procedentes de todos los Miembros. Las restricciones deben aplicarse exclusivamente a las importaciones procedentes de aquellos Miembros cuyas exportaciones hayan registrado un incremento brusco y sustancial. Además, la tercera frase del párrafo 4 del artículo 6 prohíbe la aplicación de restricciones a los Miembros que ya estén sujetos a limitaciones. Este contexto deja claro que el requisito de imponer las restricciones "Miembro por Miembro" no significa que las restricciones destinadas a un país específico deban imponerse sobre la base del principio de la nación más favorecida.

4.165 El Pakistán también considera que, conforme al párrafo 6 del artículo 1 del ATV, los derechos que correspondan a los Miembros exportadores en virtud de los artículos I y XIII del GATT se verán afectados por el ATV sólo en la medida en que el ATV así lo disponga. Sin embargo, nada en la expresión "Miembro por Miembro" ni en su contexto da a entender que un Miembro exportador concreto al que sea atribuible un perjuicio grave de conformidad con la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 pueda quedar exento de la aplicación de la medida. En consecuencia, el Pakistán discrepa de la alegación de los Estados Unidos de que el requisito de imponer restricciones "Miembro por Miembro" constituya una licencia para exceptuar arbitrariamente de la aplicación de una salvaguardia de transición a un país exportador determinado al que deba atribuirse un perjuicio grave.

4.166 En respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial sobre cómo determinaron los Estados Unidos que las importaciones procedentes de otras fuentes no "contribuyeron de una manera importante" al perjuicio grave o a la amenaza real de perjuicio grave cuya existencia fue constatada de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6, los **Estados Unidos** indican que "contribución" no es lo mismo que "atribución". A diferencia del párrafo 2 del artículo 6 del ATV, el párrafo 4 del artículo 6 no está redactado en términos de causa del perjuicio grave o de la contribución al mismo. En el presente caso, cada una de las 29 fuentes enumeradas en el cuadro V del Informe sobre el Mercado elaborado por los Estados Unidos contribuyó en mayor o menor medida al perjuicio grave o a la

amenaza real de perjuicio grave. El párrafo 4 del artículo 6 está destinado a determinar a qué Miembro o Miembros -cuyas importaciones forman parte del incremento total de las importaciones que causa perjuicio grave- hay que asignar este perjuicio grave. El párrafo 4 del artículo 6 define lo que debe considerarse al formular esta determinación. Cualquier exigencia de que un Miembro importador vaya más allá de estas prescripciones sería incompatible con el equilibrio cuidadosamente negociado del ATV. En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos consideraron con detenimiento todos estos factores -incluido el incremento de las importaciones procedentes de otras fuentes- en el análisis que efectuaron a efectos de la atribución con arreglo al párrafo 4 del artículo 6. Los Estados Unidos concluyeron que -aun cuando las importaciones procedentes de otras fuentes también estaban aumentando- el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave era atribuible al incremento súbito del 283,2 por ciento que registraron las importaciones procedentes del Pakistán. El incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes del Pakistán, junto con el hecho de que los precios de sus importaciones fueran tan inferiores al precio medio mundial, hacían que la atribución al Pakistán fuera apropiada con arreglo al ATV.

4.167 El **Pakistán** abordó la pregunta del Grupo Especial, con respecto a las precauciones que, en su caso, deberían tomarse en el marco del ATV con el fin de asegurar una atribución transparente y equitativa del "perjuicio grave" o la "amenaza real de perjuicio grave" al Miembro o Miembros afirmando que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV establece que la atribución del perjuicio grave a determinados Miembros se debe realizar sobre la base de "un incremento brusco y sustancial ... de las importaciones" y sobre la base del "nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos ...". Basado en esto, el Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior procedente de Costa Rica* llegó a la conclusión de que el párrafo 4 del artículo 6 exige una "evaluación comparativa" de las importaciones procedentes de las diferentes fuentes y sus respectivos efectos.⁷³ Por consiguiente, se exige al Miembro importador que evalúe individualmente y compare todas las fuentes potenciales de perjuicio grave. El Pakistán sostiene que esto se desprende no sólo de los términos "comparación" e "individualmente" del párrafo 4 del artículo 6 sino también de la naturaleza de la determinación de la atribución. Atribuir un perjuicio a un Miembro de la OMC significa imputar la causa del perjuicio a las importaciones procedentes de ese Miembro. En consecuencia, la atribución exige un análisis de la relación de causalidad. En cualquier análisis adecuado de la relación de causalidad, deben tenerse en cuenta todos los factores pertinentes para la determinación de la causa, incluidos los factores que puedan ser contrarios a una determinación positiva. Por lo tanto, en el presente caso los Estados Unidos debían determinar si las importaciones procedentes de fuentes distintas del Pakistán eran la causa del supuesto perjuicio. Dado que México y el Pakistán son los dos mayores abastecedores del mercado estadounidense, lógicamente la atribución al Pakistán no podía realizarse sin una comparación entre las importaciones procedentes de estas dos fuentes.

4.168 A juicio del Pakistán, las estadísticas de importación anexas al Informe sobre el Mercado elaborado por los Estados Unidos no indican los cambios en los niveles de las importaciones procedentes de México sino sólo el total de todas las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes de países con los que los Estados Unidos han concluido acuerdos de libre comercio, esto es, el Canadá, México e Israel.⁷⁴ En consecuencia, en el Informe sobre el Mercado no se indica que los Estados Unidos consideraran el incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de México como una posible causa alternativa de su determinación en relación con la atribución. Por consiguiente, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta un factor pertinente que era contrario a una

⁷³ *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/R, párrafo 7.49.

⁷⁴ Informe sobre el Mercado, elaborado por los Estados Unidos, cuadro V.

determinación positiva. Por lo tanto, los Estados Unidos no atribuyeron el supuesto perjuicio al Pakistán de un modo compatible con el párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

4.169 Al resumir sus argumentos, el Pakistán sostiene que los Estados Unidos no pueden alegar razonablemente que los hechos que constan en el expediente justifiquen la atribución al Pakistán y no a México si el expediente no contiene ninguna cifra sobre las importaciones procedentes de México. Como declaró el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, es en el expediente público donde se debe indicar que se consideraron todos los factores pertinentes.⁷⁵ No basta con presentar posteriormente esos hechos al Grupo Especial. Lo que es evidente es que los Estados Unidos no realizaron el análisis de cada fuente o Miembro por Miembro que exige el párrafo 4 del artículo 6. En su primera comunicación el Pakistán presentó estadísticas relativas a las importaciones procedentes del Pakistán y México que los Estados Unidos no han objetado. Estas estadísticas demuestran con claridad que el aumento de las importaciones procedentes de México había sido más brusco y sustancial que el de las importaciones procedentes del Pakistán y que, por lo tanto, no se justificaba atribuir el perjuicio grave exclusivamente a las importaciones procedentes del Pakistán. Lo que ocurrió fue que los Estados Unidos atribuyeron al Pakistán la totalidad del supuesto perjuicio, cuando las estadísticas de importación demostraban con nitidez que había otra posible fuente mucho más importante de ese perjuicio. Evidentemente esto es injusto y no es lo que permite el párrafo 4 del artículo 6. El Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* consideró que los Estados Unidos no podían atribuir un perjuicio grave a Costa Rica y dejar su mercado completamente abierto a las importaciones procedentes de otros cinco países.⁷⁶ También declaró que "[e]l hecho de que la rama estadounidense de producción de ropa interior haya podido aceptar y soportar una enorme entrada de productos de los otros cinco Miembros exportadores sugiere que, en primer lugar, no hubo perjuicio grave a la rama de producción".⁷⁷ En el presente caso, el Grupo Especial debería considerar de manera análoga que los Estados Unidos no podían atribuir la totalidad del perjuicio grave al Pakistán y dejar su mercado abierto a un abastecedor mucho más importante de hilados peinados de algodón. También debería considerar que el hecho de que la rama de producción estadounidense de hilados peinados de algodón haya podido soportar el incremento más brusco y sustancial de las importaciones procedentes de México sugiere que, en primer lugar, no hubo perjuicio grave.

4.170 En respuesta a otra pregunta formulada por el Grupo Especial, el Pakistán expresa la opinión de que la cuestión de si los Estados Unidos tenían derecho a exceptuar a México de la aplicación de la salvaguardia en virtud del artículo XXIV es distinta de la cuestión de si los Estados Unidos debían comparar las importaciones procedentes de México con las procedentes del Pakistán a fin de atribuir adecuadamente el supuesto perjuicio a las importaciones procedentes del Pakistán. El Pakistán decidió no plantear la cuestión de exención de México de la medida de salvaguardia porque ello habría requerido que el Grupo Especial examinara la relación entre el ATV y el artículo XXIV del GATT y, en función de sus conclusiones sobre dicha cuestión, la aplicabilidad del artículo XXIV a medidas de salvaguardia discriminatorias. De acuerdo con la resolución del Órgano de Apelación en el asunto *Turquía - Textiles*, el recurso al artículo XXIV del GATT por la parte demandada exige que el Grupo Especial examine la compatibilidad del acuerdo comercial regional de que se trate con esa disposición.⁷⁸ El Pakistán temía que, si estas cuestiones formaban parte de las actuaciones de este Grupo Especial, haría falta mucho más tiempo para solucionar la diferencia.

⁷⁵ WT/DS33/R, párrafos 7.28, 7.50 y 7.52.

⁷⁶ WT/DS24/R, párrafo 7.51.

⁷⁷ WT/DS24/R, nota 24 de pie de página.

⁷⁸ WT/DS90/AB/R, párrafo 108.

Los datos sobre las importaciones procedentes de México

4.171 El Grupo Especial invitó a los Estados Unidos a que suministraran datos relativos a los hilados peinados de algodón importados de México equivalentes a los relativos a las importaciones procedentes del Pakistán que figuran en cada uno de los cuadros del Informe sobre el Mercado de 1998. En respuesta, los Estados Unidos suministraron los cinco cuadros que se exponen y explican más abajo. A modo de observación introductoria, los **Estados Unidos** recuerdan que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV no exige que un Miembro importador realice un análisis separado de cada Miembro exportador o de todos los principales abastecedores del mercado. El párrafo 4 del artículo 6 exige, en cambio, que el Miembro importador efectúe la atribución sobre la base de un incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes del Miembro exportador y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las importaciones procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial. Como queda reflejado en el Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos consideraron con detenimiento todos esos factores al efectuar su atribución al Pakistán. Además, tal como los Estados Unidos habían expuesto en su segunda comunicación escrita, el Informe sobre el Mercado se preparó en apoyo de una medida de salvaguardia de transición aplicada a las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán. Habida cuenta de que el párrafo 4 del artículo 6 no exigía información separada y específica en relación con otros abastecedores considerados individualmente, los Estados Unidos no incluyeron un análisis separado de México ni de cualquier otro abastecedor. Sin embargo, el hecho de que México no aparezca como un apartado diferente no quiere decir que los Estados Unidos no consideraran los datos relativos a México. Como revelan los cuadros que figuran *infra*, los datos sobre México refuerzan la determinación de los Estados Unidos de atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave a un incremento brusco y sustancial de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán.

4.172 En el cuadro I, que es una reproducción del contenido en el Informe sobre el Mercado, figuran los datos económicos clave relativos a las variables que se enuncian en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV y a otros factores cuyo análisis durante el período objeto de investigación de dos años y ocho meses los Estados Unidos consideraron pertinente e importante. Este cuadro demuestra que durante la primera parte del período objeto de investigación, muchos indicadores de la rama de producción se encontraban relativamente estacionarios, mientras que otros (como las importaciones, las existencias y los pedidos en cartera) revelaban una tendencia preocupante y daban muestras de una rama de producción en dificultades. Además, a la vista del cuadro resulta claro que las condiciones empeoraron muchísimo durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, momento en el que se registró un incremento súbito del 91 por ciento de las importaciones totales y del 283,2 por ciento de las importaciones procedentes del Pakistán.

CUADRO I

**Datos económicos¹ sobre la rama de producción de hilados para la venta,
en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón**

Categoría 301

			Enero-agosto		Variación porcentual	
	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1996/1997</u>	<u>Enero-agosto 1997/1998</u>
Total de envíos (1.000 kg)	142.628	141.984	99.818	85.644	-0,4	-14,2
Producción (1.000 kg)	142.346	144.664	98.371	88.337	1,6	-10,2
Importaciones (1.000 kg)	19.045	21.347	10.767	20.595	12,1	91,3
Exportaciones (1.000 kg.)	14.014	14.409	10.690	7.168	2,8	-32,9
Mercado interno aparente (1.000 kg) ²	147.659	148.922	99.895	99.071	0,8	-0,8
P/I (%)	13,4	14,8	10,9	23,3	n/a	n/a
Participación en el mercado interno (%) ³	87,1	85,7	89,2	79,2	n/a	n/a
Empleo (trabajadores encargados de la producción)	5.258	5.175	5.175	4.835	-1,6	-6,6
Salarios (\$ por h)	8,34	8,67	8,67	9,02	4,0	4,0
Horas-hombre (1.000 h)	10.831	10.971	7.425	6.937	1,2	-6,6
Utilización de la capacidad (%)	86,3	82,7	84,3	75,7	n/a	n/a
Existencias, final del período (1.000 kg)	6.120	8.800	4.673	11.493	43,8	145,9
Pedidos en cartera, final del período (1.000 kg)	64.268	49.628	48.865	41.155	-22,8	-15,8
Productividad (producción por hora-hombre)	13,14	13,19	13,26	12,73	0,4	-4,0
Beneficios (relación entre ingresos de explotación y ventas netas)	4,0	3,5	3,9	2,1	-12,5	-46,2

¹ Datos suministrados por AYSA sobre envíos, producción, empleo, salarios, horas-hombre, utilización de la capacidad, existencias, pedidos en cartera y beneficios. Los datos suministrados por AYSA provienen de sus miembros, que representan a la totalidad de la producción de la rama de producción definida.

² Igual a envíos - exportaciones + importaciones.

³ Igual a (envíos - exportaciones)/(envíos - exportaciones + importaciones).

4.173 En el cuadro II se comparan los precios de los Estados Unidos, el Pakistán y México durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, correspondientes a todas las importaciones de la Categoría 301 y a los hilados específicos en los que se concentraron las importaciones de la Categoría 301. Los datos revelan que los precios del Pakistán eran considerablemente inferiores a los de México. Como se indica *infra*, por lo que respecta a toda la Categoría 301, el precio de las importaciones procedentes de México (3,96 dólares EE.UU. por kg) era un 9,1 por ciento superior al precio de las importaciones procedentes del Pakistán (3,63 dólares EE.UU. por kg). Por lo que se refiere a las clasificaciones de los productos específicos en las que se concentran las importaciones de la Categoría 301 (que representaron el 54 por ciento de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán y el 77 por ciento de las importaciones de la Categoría 301 procedentes de México), el precio de las importaciones procedentes de México (3,96 dólares EE.UU. por kg) era un 16,8 por ciento superior al precio de las importaciones procedentes del Pakistán (3,39 dólares EE.UU. por kg). En una rama de producción en la que los márgenes de beneficio se calculan en centavos, la diferencia de precio entre las importaciones procedentes del Pakistán y las procedentes de México era sumamente significativa.

CUADRO II

**Precio medio de los productores estadounidenses y valor medio de las importaciones
después de pagados los derechos
Hilados para la venta, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón**

Categoría 301

	Valor unitario (\$ por kg) <u>enero-agosto de 1998</u>	% superior o inferior al precio medio de los <u>productores</u> <u>estadounidenses</u>
Categoría 301¹		
Precio medio de los productores estadounidenses	4,92	
Mundial	4,54	-7,8
Pakistán	3,63	-26,2
México	3,96	-19,5
CLASIFICACIONES DEL ARANCEL DE ADUANAS ARMONIZADO DE LOS ESTADOS UNIDOS ANOTADO QUE INCLUYEN HILADOS SENCILLOS DE TÍTULO 18 A 38²		
Precio medio de los productores estadounidenses	4,73	
Mundial	3,88	-18,0
Pakistán	3,39	-28,3
México	3,96	-16,3

¹ Precio medio de los productores estadounidenses para toda la Categoría 301. El precio de los productores estadounidenses representa el precio medio de los hilados considerados producidos en los Estados Unidos y se obtuvo mediante consultas con empresas pertenecientes a la rama de producción definida. El precio de importación representa el valor de las importaciones de la Categoría 301 después de pagados los derechos y se ha calculado a partir de datos estadounidenses sobre las importaciones.

² El precio estadounidense representa el precio medio de hilados sencillos de continua de anillos, peinados, enteramente de algodón, de título 18 a 38, calculado a partir de las publicaciones de datos de *American Textiles International*. Los precios de importación representan los valores medios, después de pagados los derechos, de los productos de las líneas 5205.22.0020, 5205.23.0020 y 5205.24.0020 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos Anotado. Las importaciones correspondientes a estas líneas del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos Anotado son hilados sencillos de continua de anillos, peinados, enteramente de algodón, de título 8 a 47 (número métrico 14 a 80). La mayor parte de las importaciones de hilados de estas líneas del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos Anotado son de algodón de título 18 a 38 y representan el 46 por ciento del volumen total de las importaciones de la Categoría 301, el 54 por ciento de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán y el 77 por ciento de las importaciones de la Categoría 301 procedentes de México.

4.174 En el cuadro III se compara la variación porcentual de las importaciones durante los períodos críticos comprendidos entre enero y agosto de 1997 y enero y agosto de 1998 y puede observarse que la magnitud del incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán superó la variación porcentual de las importaciones procedentes de México. Durante este período, las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán registraron un incremento súbito del 283,2 por ciento frente al incremento del 212,5 por ciento de las importaciones procedentes de México.

CUADRO III

**Importaciones de los Estados Unidos procedentes del Pakistán y de todo el mundo
Hilados para la venta, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón**

Categoría 301 (kg)

			Enero-agosto		
	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>Variación porcentual</u>
TODO EL MUNDO	19.044.740	21.346.787	10.766.564	20.595.066	91,3
PAKISTÁN	2.279.348	2.709.192	942.756	3.612.652	283,2
MÉXICO	2.066.480	3.603.675	1.450.969	4.534.144	212,5

4.175 En el cuadro IV se comparan las participaciones en el mercado correspondientes a las importaciones procedentes del Pakistán y México, calculadas en relación con la producción y el volumen total de las importaciones. Una vez más se desprende de los datos que, durante el período crítico comprendido entre enero y agosto, la participación del Pakistán en el mercado estaba creciendo a un ritmo mucho más rápido que la de México. Las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán expresadas como porcentaje de la producción se cuadruplicaron con creces, mientras que las importaciones procedentes de México expresadas como porcentaje de la producción se multiplicaron por 3,4. De modo análogo, expresadas como porcentaje del volumen total de las importaciones, las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán se duplicaron mientras que las importaciones procedentes de México se multiplicaron por 1,6.

CUADRO IV

**Participación del Pakistán en la producción y las importaciones
Hilados para la venta, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón**

Categoría 301

	Porcentaje de la producción				Porcentaje de las importaciones			
			Enero-agosto				Enero-agosto	
	1996	1997	1997	1998	1996	1997	1997	1998
TODO EL MUNDO	13,4	14,8	10,9	23,3	100,0	100,0	100,0	100,0
PAKISTÁN	1,6	1,9	1,0	4,1	12,0	12,7	8,8	17,5
MÉXICO	1,4	2,5	1,5	5,1	10,8	16,9	13,5	22,0

4.176 En el cuadro V se facilitan datos de importación relativos a la situación posterior al período objeto de investigación. Los Estados Unidos incluyen la información en el cuadro V para asegurar que, conforme al párrafo 7 del artículo 6, los datos suministrados en el Informe sobre el Mercado eran lo más actualizados posible.⁷⁹ En el cuadro V se demostraba que el volumen de las importaciones procedentes de México seguía aumentando después de agosto de 1998 al igual que el del Pakistán. Sin embargo, en ese momento concreto, el ritmo del incremento de las importaciones procedentes del Pakistán disminuyó en comparación con el de México, pero las importaciones procedentes del Pakistán todavía registraban el incremento súbito del 164,3 por ciento. Además, en el cuadro V sólo figuran datos de importación y no se refleja ninguna otra de las variables enunciadas en los párrafos 3 y 4 del artículo 6, en particular el precio. El precio de las importaciones procedentes de México permaneció sustancialmente más elevado que el de las importaciones procedentes del Pakistán, país que siguió siendo el abastecedor del mercado estadounidense y con los precios más bajos no sometido a limitaciones.

CUADRO V

**Informe sobre los principales abastecedores
Hilados para la venta, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón**

Categoría 301 (kg)

	País	Años civiles		Año terminado en		Año terminado en octubre de 1998	
		1996	1997	10/1997	10/1998	% Variación	% Participación

⁷⁹ Como se ha indicado, la información presentada y analizada por los Estados Unidos en el Informe sobre el Mercado era lo más actualizada posible, reflejando datos correspondientes a 1996, 1997 y los ocho primeros meses de 1998 e incluyendo los datos más actuales sobre importaciones hasta octubre de 1998 inclusive. Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 146.

		Años civiles		Año terminado en		Año terminado en octubre de 1998	
	País	1996	1997	10/1997	10/1998	% Variación	% Participación
	Todo el mundo	19.044.740	21.346.787	17.929.878	30.282.677	68,90	100,00
	ALC ¹	2.719.817	4.008.235	2.683.456	7.687.307	186,47	25,39
	México	2.066.480	3.603.675	2.311.225	7.241.757	213,33	23,91
	Canadá	650.837	404.494	372.165	445.550	19,72	1,47
	Pakistán	2.279.348	2.709.192	1.857.294	4.908.794	164,30	16,21
SL	Egipto	2.443.227	1.866.402	1.672.623	3.466.952	107,28	11,45
SL	Tailandia	1.691.592	2.125.347	1.562.573	2.886.357	84,72	9,53
SL	Indonesia	2.252.218	1.884.384	1.674.586	2.739.284	63,58	9,05
SL	Malasia	451.842	1.117.351	880.241	1.818.626	106,61	6,01
	UE15 ²	1.782.298	2.964.098	2.903.903	1.577.397	-45,68	5,21
SL	Taiwán, China	878.262	1.167.230	1.065.616	1.076.588	1,03	3,56
SL	República de Corea	532.770	612.589	724.619	969.874	33,85	3,20
	Perú	1.241.386	1.431.693	1.513.055	955.966	-36,82	3,16
SL	Turquía	491.322	265.458	252.604	453.093	79,37	1,50
	El Salvador	333.870	236.475	187.329	398.648	112,81	1,32
G	Filipinas	32.660	16.330	16.330	369.296	2161,46	1,22
	Suiza	473.795	335.282	371.404	290.209	-21,86	0,96
	Japón	160.980	248.214	247.667	285.593	15,31	0,94
	Sri Lanka	295.413	0	0	128.355	*	0,40
G	India	205.761	199.708	165.989	106.690	-35,72	0,35
SL	República Popular de China	40.824	0	0	103.357	*	0,34
SL	Brasil	576.046	106.624	85.414	57.737	-32,4	0,19
	República Checa	61	0	0	729	*	0
	Lituania	*	0	0	626	*	0
	Tanzania	0	0	0	296	*	0
	Costa Rica	0	46	46	287	523,91	0
	Kenya	0	39.853	39.599	254	-99,36	0
	Argentina	477	37	37	200	440,54	0
	Uzbekistán	*	0	0	162	*	0
	Colombia	781	0	0	0	*	0
	Australia	21.926	9.533	10.674	0	-100,00	0
	Marruecos	137.914	0	11.963	0	-100,00	0
	República de Sudáfrica	150	2.706	2.856	0	-100,00	0

¹ Acuerdos de Libre Comercio: el Canadá, México e Israel. Israel no exportó hilados peinados de algodón a los Estados Unidos.

² Comunidades Europeas.

4.177 Los Estados Unidos concluyen, sobre la base de la totalidad de los factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 6 -considerados individualmente o en comparación con México- que la determinación de los Estados Unidos de atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio

grave al Pakistán fue apropiada y plenamente compatible con el ATV. Durante los ocho primeros meses de 1998:

- las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán registraron un incremento súbito del 283,2 por ciento (frente a un incremento del 212,5 por ciento registrado por las importaciones procedentes de México);
- las importaciones procedentes del Pakistán consideradas como un porcentaje de la producción nacional se cuadruplicaron (frente a las importaciones procedentes de México, que se multiplicaron por 3,4);
- las importaciones procedentes del Pakistán consideradas como un porcentaje del volumen total de las importaciones se duplicaron (frente a las procedentes de México, que se multiplicaron por 1,6);
- el precio de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán era un 26,2 por ciento inferior al precio medio estadounidense (frente al precio de las importaciones procedentes de México, que era un 19,5 por ciento inferior al precio medio estadounidense); y
- por lo que respecta a los productos de hilados específicos en los que se concentraron las importaciones de la Categoría 301, el precio de las importaciones procedentes del Pakistán era un 28,3 por ciento inferior al precio medio estadounidense (frente al precio de las importaciones procedentes de México, que era un 16,3 por ciento inferior al precio medio estadounidense).

4.178 En consecuencia, aun cuando se hubiera de llevar a cabo un análisis de cada fuente -un análisis que no exige el ATV- las diferencias estadísticas entre el Pakistán y México eran extremadamente significativas y refuerzan lo apropiado de atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al Pakistán y no a ningún otro Miembro.

Observaciones formuladas por el Pakistán en relación con la información que figura en los cuadros

4.179 En sus observaciones con respecto a la información suministrada por los Estados Unidos que se recoge *supra* el **Pakistán** se remite a las siguientes alegaciones formuladas en su primera comunicación: el Informe sobre el Mercado no incluye ninguna comparación entre los respectivos precios y participaciones en el mercado de las importaciones procedentes del Pakistán y México. En el Informe sobre el Mercado meramente se comparan las importaciones procedentes del Pakistán con el volumen total de las importaciones y los precios del Pakistán con los precios internos y los precios del mercado mundial.⁸⁰ Durante el año que finaliza en octubre de 1997, las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán representaron el 10,4 por ciento del volumen total de las importaciones. La participación del Pakistán se elevó al 16,2 por ciento durante el año que finaliza en octubre de 1998. Sin embargo, durante el mismo período el porcentaje de México en el volumen total de las importaciones aumentó casi el doble. El Informe sobre el Mercado no contiene ninguna referencia a este hecho. Las estadísticas de importación anexas al Informe sobre el Mercado no indican los cambios en el nivel de las importaciones procedentes de México sino sólo el volumen total de todas las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes de países con los que los Estados Unidos han concluido acuerdos de libre comercio, esto es, el Canadá, México e Israel.⁸¹ En

⁸⁰ Informe sobre el Mercado (Pakistán - Prueba documental 1), párrafos 7.4-7.6.

⁸¹ Informe sobre el Mercado (Pakistán - Prueba documental 1), cuadro V.

consecuencia, en el Informe sobre el Mercado no se indica que los Estados Unidos hayan considerado individualmente el incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de México.⁸²

4.180 A juicio del Pakistán, los datos proporcionados por los Estados Unidos en respuesta a la pregunta del Grupo Especial confirman la exactitud de las alegaciones del Pakistán. Las modificaciones efectuadas en el cuadro V del Informe sobre el Mercado revelan ahora con claridad que las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes de México fueron más sustanciales y aumentaron más bruscamente que las procedentes del Pakistán. El Pakistán señala a la atención del Grupo Especial en particular los siguientes elementos que figuran en el cuadro V modificado:

CUADRO V (modificado)

Fuente	Año que finaliza en		Año que finaliza en 10/1998	
	10/1997 (kg)	10/1998 (kg)	Variación (%)	Participación (%)
Todo el mundo	17.929.878	30.282.677	68,90	100,00
México	2.311.225	7.241.757	213,33	23,91
Pakistán	1.857.294	4.908.794	164,30	16,21

La cuestión del precio

4.181 El Grupo Especial también preguntó a los Estados Unidos si habían determinado si existía una diferencia a largo plazo entre el precio del Pakistán y los de otras fuentes, incluido México. Los **Estados Unidos** respondieron que el artículo 6 no exige que un Miembro lleve a cabo un análisis de las diferencias a largo plazo entre los precios de otras fuentes. Más bien, el párrafo 4 del artículo 6 del ATV exige que un Miembro examine "los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial" como parte de su determinación de atribución, y el párrafo 7 del artículo 6 exige información reciente, pertinente y actualizada. En cumplimiento de estos requisitos, los Estados Unidos consideraron el valor medio después de pagados los derechos de las importaciones de los productos de la Categoría 301 procedentes de todas las fuentes, incluidos México y otros socios de ALC, y determinaron que, de los precios de las importaciones de la Categoría 301 procedentes de los principales abastecedores no sujetos a control, los del Pakistán eran los más bajos. En el Informe sobre el Mercado se refleja que el valor de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán (3,63 dólares EE.UU. por kg) era un 26,2 por ciento inferior al precio medio de los productores estadounidenses (4,92 dólares EE.UU. por kg) y un 20 por ciento inferior a los precios medios mundiales (4,54 dólares EE.UU. por kg). Por lo que respecta a México, sus estadísticas reforzaron la determinación de los Estados Unidos de atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave a un incremento brusco y sustancial de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán. Estas estadísticas revelaron que las importaciones procedentes de México durante el período objeto de investigación también estaban aumentando. Sin embargo, durante los ocho primeros meses de 1998, la magnitud del incremento súbito de las importaciones precedentes del Pakistán fue mayor que la del incremento de las importaciones precedentes de México, y los precios del Pakistán fueron considerablemente inferiores a los de México. Mientras que las importaciones procedentes del Pakistán registraban un incremento súbito del 283,2 por ciento, las procedentes de México registraban un incremento del 212,5 por ciento. El precio de las importaciones procedentes de México era un 9,1 por ciento superior al precio de las importaciones procedentes del Pakistán. Por lo que se refiere a los productos de la Categoría 301 en que se concentraron las importaciones, el precio de las importaciones procedentes de México fue un 16,8 por ciento más elevado. En una rama de producción en la que los márgenes de beneficio se

⁸² Páginas 42 y 43.

calculan en centavos, la diferencia entre las importaciones procedentes del Pakistán y las procedentes de México era muy significativa.

4.182 El Pakistán preguntó a los Estados Unidos cuál era la razón de que las ventas de hilados peinados de algodón mexicanos fueran superiores a las de hilados peinados de algodón pakistaníes (durante el período de 12 meses que terminó en octubre de 1998, se importó en los Estados Unidos un 50 por ciento más de hilados peinados de algodón mexicanos que de hilados peinados de algodón pakistaníes), a pesar de la diferencia de precio. Los Estados Unidos respondieron que, como se había indicado con anterioridad, podía haber varias razones por las que las ventas de hilados peinados de algodón mexicanos en el mercado estadounidense podían ser superiores a las de ventas de los hilados pakistaníes, aun cuando el precio de los hilados peinados de algodón procedentes de México era superior al de los hilados procedentes del Pakistán. Algunas de estas razones podían ser la celeridad en la entrega, la proximidad al mercado estadounidense, la fiabilidad, las relaciones comerciales antiguas y consolidadas y la calidad constante. Sin embargo, como explicaron los Estados Unidos cuando se formuló con anterioridad esta pregunta, cualquier intento por aislar una razón concreta sería especulativo.

4.183 Refiriéndose a esta respuesta, el **Pakistán** afirma que los Estados Unidos intentaron justificar la atribución de la totalidad del perjuicio al Pakistán con el hecho de que los hilados peinados de algodón pakistaníes eran menos costosos que los mexicanos. En su respuesta a una pregunta anterior (párrafo 4.176), los Estados Unidos habían explicado que en el cuadro V sólo figuraban datos de importación y no se reflejaba ninguna otra de las variables enunciadas en los párrafos 3 y 4 del artículo 6, en particular el precio. El precio de las importaciones procedentes de México siguió siendo sustancialmente más elevado que el de las importaciones procedentes del Pakistán, país que siguió siendo el abastecedor del mercado estadounidense sujeto a limitaciones con los precios más bajos.⁸³ Sin embargo, en el Informe sobre el Mercado no se comparaban los precios de los hilados mexicanos y los hilados pakistaníes ni se daba ninguna razón para la diferencia entre los precios de los hilados nacionales y los pakistaníes. En dos ocasiones, el Pakistán preguntó a los Estados Unidos por qué las importaciones procedentes de México registraron un incremento más brusco que las procedentes del Pakistán a pesar del hecho de que se había determinado que los precios del Pakistán eran inferiores (véase el párrafo 4.173 *supra*).

4.184 En sus observaciones, el Pakistán sostuvo que los Estados Unidos no podían llevar a cabo un análisis de atribución adecuado sin identificar la razón o las razones por las que los importadores compraron cantidades mayores de hilados mexicanos a pesar de que su precio era más elevado. Si, por ejemplo, la diferencia de precio pudiera justificarse por diferencias en la calidad o por la proximidad al mercado de los Estados Unidos, o por las normas de origen aplicables al comercio entre los países del TLCAN, el precio inferior de los hilados pakistaníes tan sólo compensaría a los importadores por los costos adicionales incurridos al comprar hilados pakistaníes en vez de mexicanos. Desde la perspectiva del importador, los costos totales de la importación de hilados pakistaníes y mexicanos serían los mismos, no obstante la diferencia de precio. Por ello, la diferencia de precio, como tal, no indicaría la mayor competitividad de los hilados pakistaníes y, por consiguiente, no constituiría una razón para atribuir el supuesto perjuicio grave y la supuesta amenaza de perjuicio grave al Pakistán.

Examen de los aspectos técnicos de los hilados

4.185 El Pakistán también preguntó después de la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, si los Estados Unidos habían determinado el título medio de los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón importados del Pakistán y el de los fabricados en los Estados Unidos. Afirmó que la gama de títulos "18 a 38" empleada por los Estados Unidos en su Informe sobre el

⁸³ Párrafo 31 de las respuestas de los Estados Unidos.

Mercado era una gama muy amplia y que los precios de los hilados variaban unos 5 centavos/título/kg. Por consiguiente, si el título medio de los hilados importados del Pakistán era 20 y el de los hilados fabricados en los Estados Unidos 30, habría una diferencia de 50 centavos por kg (alrededor del 15 por ciento del precio de venta), sin tener en cuenta otras diferencias, a saber, el nivel del comercio, la calidad, el trato preferencial, etc. En respuesta, los **Estados Unidos** explicaron que habían impuesto la medida de salvaguardia de transición a las importaciones de hilado peinado de algodón procedentes del Pakistán en estricta conformidad con el ATV y habían hecho todo lo posible para asegurar que en sus comparaciones de precios quedaran reflejadas mercancías comparables. El Anexo del ATV exige específicamente que las medidas de salvaguardia que se adopten en virtud del artículo 6 se apliquen respecto de productos determinados, tales como el hilado peinado de algodón. El párrafo 2 del Anexo del ATV dispone que "[l]as medidas que se adopten en virtud de las disposiciones de salvaguardia estipuladas en el artículo 6 se aplicarán respecto de productos textiles y prendas de vestir determinados y no sobre la base de las líneas del SA *per se*". La medida de los Estados Unidos se aplicó respecto del hilado peinado de algodón para la venta. A efectos de la administración de contingentes, incluidas las medidas que se adopten en virtud de las disposiciones de salvaguardia estipuladas en el artículo 6, las diferentes clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos relativas a los hilados peinados de algodón se encuentran agrupadas en una categoría de contingentes de textiles, concretamente la Categoría 301. Dado que las categorías sirven para identificar "productos textiles y prendas de vestir determinados", los datos relativos a la producción nacional y a otras variables previstas en el párrafo 3 del artículo 6 por lo que respecta a productos similares y/o directamente competidores se reunieron y analizaron en el marco de la misma categoría. No obstante, los Estados Unidos hicieron todo lo posible para asegurar que en las comparaciones de precios contempladas en su análisis y en su Informe sobre el Mercado quedaran reflejadas mercancías comparables. De hecho, la Categoría 301 abarca una amplia gama de títulos de hilado, que van desde el inferior o igual al número métrico 14 hasta el superior al número métrico 120, que corresponden a títulos de hilado inferiores o iguales a 8, a 71 y superiores.⁸⁴ Como se indica en el Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos incluyeron dentro de esta amplia categoría las clasificaciones concretas en las que se concentraron las importaciones.⁸⁵ Una vez que los Estados Unidos hubieron identificado las clasificaciones específicas del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos que abarcaban la mayoría de las importaciones procedentes del Pakistán, los Estados Unidos obtuvieron de datos publicados el precio de los productores estadounidenses correspondiente a los hilados con los mismos "títulos" concretos, con el fin de asegurar que la comparación de precios se hacía sobre la base de mercancías similares. Por consiguiente, como se refleja en el cuadro II del Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos basaron sus comparaciones de precios en todas las importaciones de la Categoría 301 y en aquellos hilados de títulos concretos en los que se concentraron las importaciones procedentes del Pakistán.

⁸⁴ *A yarn count is a measure of the fineness of yarn. Lower numbers designate heavier or thicker yarns, while higher numbers refer to finer yarns.* (El título es una medida de la finura del hilado. Los números inferiores designan hilados más pesados o más gruesos, mientras que los superiores se refieren a hilados más finos.) Phyllis G. Tortora y Robert S. Merkel, *Fairchild's Dictionary of Textiles* (séptima edición, 1996), página 143. *To go from a cotton count to a metric count number, one would use the conversion factor of cotton count x 1.693. For example, a yarn of cotton count 8 would have a number metric of 13.55.* (Para pasar de un título de algodón a un número métrico se ha de emplear el factor de conversión de título de algodón x 1,693. Por ejemplo, a un hilado de título de algodón 8 le correspondería un número métrico 13,55.) Hoechst Celanese, Yarn Number Conversion Formula, *Dictionary of Fibre & Textile Technology* (1990), página 209.

⁸⁵ Informe sobre el Mercado, cuadro II, nota 2. Los Estados Unidos explicaron que el 46 por ciento del total de las importaciones de la Categoría 301 y el 54 por ciento de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán entraron en los Estados Unidos conforme a tres clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos (5205.22.0020, 5205.23.0020, y 5205.24.0020). Estas clasificaciones comprenden hilados sencillos de continua de anillos, peinados, enteramente de algodón, de título 8 a 47 (número métrico 14 a 80). La mayor parte de estas importaciones son de título 18 a 38.

4.186 Los Estados Unidos también señalan que, en esta pregunta, el Pakistán hace una serie de sugerencias carentes de fundamento en relación con el título medio de los hilados importados del Pakistán, el título medio de los hilados de producción nacional estadounidense y las variaciones en el precio que pueden ser consecuencia de las diferencias entre los títulos. El Pakistán no ofrece ninguna base, probatoria o de otro tipo, para su afirmación de que el título medio de los hilados importados del Pakistán es el 20. Tampoco ofrece el Pakistán ninguna justificación para su afirmación de que el título medio de los hilados fabricados en los Estados Unidos es el 30. En cambio, el Pakistán pide que demos por supuesto que el título medio de los hilados importados del Pakistán es el 20 y que el título medio de los hilados de producción nacional estadounidense es el 30 con el fin de apoyar su alegación relativa al precio de los hilados. Quizá sea de ayuda en la evaluación de la alegación formulada por el Pakistán saber que los títulos 20 y 30 están incluidos en esta gama de clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos en la que se concentraron las importaciones procedentes del Pakistán. Por lo tanto, como se indica *supra*, los Estados Unidos hicieron todos los esfuerzos razonables por asegurar que en las comparaciones de precios utilizadas en el análisis del Informe sobre el Mercado quedaran reflejados, en la medida de lo posible, productos comparables por lo que respecta a los títulos de los hilados. En la observación hecha entre paréntesis al formular su pregunta, el Pakistán no ha proporcionado ningún fundamento que dé a entender que el análisis de los precios realizado por los Estados Unidos fuera de algún modo inapropiado o, lo que es más importante, violara el ATV.

4.187 A continuación, los Estados Unidos respondieron a la pregunta formulada por el Grupo Especial relativa a la calidad y las especificaciones técnicas de los hilados de producción nacional en relación con las importaciones procedentes del Pakistán o de México. Señalaron que algunas variaciones en la calidad son características de las mercancías que se encuentran en el mercado, ya sean de producción nacional o importadas, si bien la calidad es un elemento en cierto modo subjetivo. Sin embargo, por regla general, los hilados peinados de algodón, ya sean de producción nacional o importados (de cualquier fuente) son de calidad similar y comparable. No les consta que haya diferencias importantes en las especificaciones técnicas de los hilados de producción nacional para la venta o para uso interno y los hilados importados del Pakistán o de México.

4.188 Los Estados Unidos también indicaron, en respuesta a otra pregunta del Grupo Especial, que no les constaba que los fabricantes estadounidenses realizaran inversiones directas en la producción de hilados peinados de algodón en México durante el período objeto de investigación.

F. LA CUESTIÓN DE LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS PROSPECTIVO PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE

4.189 El **Pakistán** recordó que, según el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Ropa interior procedente de Costa Rica* la existencia de una amenaza real de perjuicio grave sólo puede determinarse mediante lo que describió como un "análisis prospectivo": "[E]l 'perjuicio grave' se refiere a una situación que ya ha ocurrido, mientras que la 'amenaza real de perjuicio grave' se refiere a una situación existente en la actualidad que podría llevar a un perjuicio grave en el futuro. En consecuencia, en [su] opinión, una conclusión de existencia de 'perjuicio grave' exige que la parte que adopta la medida demuestre que el perjuicio ya ha ocurrido realmente, mientras que una conclusión de existencia de 'amenaza real de perjuicio grave' exige que esa parte demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo".⁸⁶

4.190 De lo expuesto *supra* se desprende que los Estados Unidos debían demostrar en el expediente publicado que, a menos que se impusiera la limitación a los hilados peinados de algodón, la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón sufriría un perjuicio grave. Esta demostración

⁸⁶ *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas artificiales*, WT/DS24/R, párrafo 7.55.

exigía un análisis cuantitativo de la probable repercusión futura de las importaciones. De lo indicado *supra* se desprende que los parámetros de un "análisis prospectivo" para determinar si existía una amenaza real de perjuicio grave exigían que los Estados Unidos, como mínimo: a) demostraran que era posible y probable un nuevo incremento brusco y sustancial de las importaciones; b) cuantificaran el nivel de esas importaciones; y c) presentaran una evaluación de la repercusión de este incremento de las importaciones en todas las variables económicas pertinentes que afectaran al estado de la rama de producción nacional, incluidos los factores mencionados en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 del ATV.

4.191 En el Informe sobre el Mercado realizado por los Estados Unidos no se presenta tal análisis prospectivo; en primer lugar, en el epígrafe "Amenaza real de perjuicio grave" se describen las condiciones de la rama de producción nacional haciendo referencia a los mismos datos empleados para la determinación de la existencia de amenaza real.⁸⁷ A continuación vuelven a presentarse, en el epígrafe "Análisis de la existencia de amenaza real", los datos de importación y precios empleados para la determinación de la existencia de amenaza real. La siguiente declaración es el único elemento de naturaleza prospectiva: "El incremento de las importaciones totales y el hecho de que sus precios son y seguirán siendo inferiores a los precios internos llevan al Gobierno de los Estados Unidos a concluir que el incremento de las importaciones del producto considerado constituye una amenaza de perjuicio grave o de la agravación del perjuicio grave a la rama de producción nacional definida."⁸⁸ El Pakistán sostiene que una mera afirmación de que continuarán las tendencias de las importaciones y los precios no satisface el requisito de demostrar la existencia de una amenaza real de perjuicio grave.

4.192 Los **Estados Unidos** indican, en respuesta a la pregunta del Grupo Especial relativa a los parámetros de un "análisis prospectivo" que se exigiría para determinar si existe una amenaza real de perjuicio grave, que el artículo 6 del ATV no establece ningún requisito específico con respecto a si un importador debe realizar un análisis separado de la existencia de amenaza real de perjuicio grave y, de ser así, cuáles deberían ser los parámetros de ese análisis. No obstante, el artículo 6 exige que los Miembros basen su evaluación de la existencia de una amenaza real de perjuicio grave en 1) las 11 variables económicas enunciadas en el párrafo 3 del artículo 6 y 2) información concreta y pertinente sobre los hechos, que sea lo más actualizada posible. Los Estados Unidos cumplieron claramente estos requisitos realizando un análisis separado centrado en la probable repercusión del incremento súbito de las importaciones de la Categoría 301 en el futuro inmediato. Los Estados Unidos examinaron datos objetivos y verificables en relación con los factores contenidos en el párrafo 3 del artículo 6 -concretamente datos correspondientes a los meses anteriores a la medida de salvaguardia, cuando el incremento súbito de las importaciones de la Categoría 301 se encontraba en su punto máximo y era más perjudicial- que reflejaban la información más reciente disponible. Sobre la base de esta información fáctica y actualizada, la magnitud del incremento súbito más reciente, los bajos precios de las importaciones en comparación con el precio medio estadounidense, la probabilidad de que los hilados peinados de algodón siguieran entrando en los Estados Unidos a esos bajos precios y la grave situación de la rama de producción nacional, los Estados Unidos concluyeron que las variables económicas relativas a la rama de producción seguirían descendiendo y que la rama de producción se enfrentaba a una amenaza real de perjuicio grave y a un agravamiento del perjuicio grave existente como consecuencia del aumento de las importaciones de hilado peinado de algodón.

4.193 En consecuencia, los Estados Unidos consideran que han demostrado, sobre la base de un análisis prospectivo, que las importaciones de hilado peinado de algodón procedentes del Pakistán estaban causando una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional de hilado peinado de algodón para la venta. El análisis del mercado revelaba sin lugar a dudas que en 1998 cada uno de los principales indicadores de los resultados económicos empeoraba y era probable que

⁸⁷ Informe sobre el Mercado, párrafos 8.1-8.3.

⁸⁸ Informe sobre el Mercado, párrafo 8.7.

siguiera empeorando. Los datos demostraban que, cuando las importaciones procedentes del Pakistán registraban un incremento súbito, la producción bajaba, la productividad empeoraba, la utilización de la capacidad caía, la participación en el mercado nacional descendía, el empleo disminuía, los precios bajaban, los beneficios menguaban, la inversión se estancaba, las existencias aumentaban, los pedidos en cartera disminuían y las fábricas abandonaban la rama de producción.

4.194 Además, los precios mundiales -en particular los del Pakistán- eran sustancialmente inferiores a los internos. Por lo que respecta a toda la Categoría 301, el precio mundial era un 7,8 por ciento inferior al precio medio estadounidense, y el precio del Pakistán era un 26,2 por ciento inferior al precio medio de los Estados Unidos. En áreas específicas, en las que se concentraban las importaciones, el precio mundial era un 18 por ciento inferior al precio medio estadounidense y el precio del Pakistán era un 28,3 por ciento inferior al precio medio de los Estados Unidos. Debido a que el precio es un factor importante en la generación de pedidos, los Estados Unidos concluyeron que las importaciones de hilado peinado de algodón -en particular las importaciones de bajo precio procedentes del Pakistán- seguirían aumentando mientras que la rama de producción nacional, la participación en el mercado y la rentabilidad de la inversión seguirían bajando.

4.195 Los Estados Unidos también afirman que el Pakistán ni objeta sus constataciones ni presenta ningún argumento que demuestre una violación del ATV. El Pakistán, en cambio, confunde el texto del párrafo 3 del artículo 6 con el del párrafo 4 del artículo 6 e intenta, sobre esa base, añadir nuevos requisitos infundados al análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave, como demostrar un nuevo incremento brusco y sustancial de las importaciones y cuantificar ese incremento súbito. Además, el Pakistán introduce datos sumamente engañosos en relación con las tendencias de las importaciones del Pakistán posteriores a la investigación, que están fuera del ámbito de este procedimiento. En el momento de su investigación, los Estados Unidos desconocían la evolución que tuvo lugar después de la determinación inicial y, en consecuencia, esta evolución no debería considerarse. En una nota de pie de página a su comunicación, los Estados Unidos formulan la observación de que la introducción de nuevas pruebas por parte del Pakistán también es sumamente engañosa. Aun cuando se halla fuera del alcance del examen del Grupo Especial, los Estados Unidos indican que un descenso de dos meses de las importaciones de hilados de la Categoría 301 procedentes del Pakistán, calculadas al final del ejercicio, no constituye una tendencia significativa. En el pasado, las importaciones de hilados de la Categoría 301 procedentes del Pakistán han presentado una fuerte volatilidad de un mes a otro, y las exportaciones pakistaníes pueden registrar espectaculares incrementos súbitos en períodos breves. Desde 1996, las importaciones mensuales procedentes del Pakistán han oscilado entre 0 y más de 1 millón de kg. Lo que finalmente ocurrió fue que las importaciones procedentes del Pakistán, calculadas al final del ejercicio, descendieron hasta agosto de 1999 inclusive, pero luego las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán volvieron a registrar un incremento súbito alcanzando niveles sin precedentes, y los envíos del Pakistán acabaron de hecho superando el límite correspondiente al primer año. A continuación, los Estados Unidos argumentan que el Pakistán también sugiere erróneamente que el Informe sobre el Mercado no se basó en la información más actualizada posible y, en consecuencia, no puede apoyar la determinación de la existencia de amenaza real de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos. Como se ha expuesto *supra*, los Estados Unidos se basaron en la información más actualizada posible al realizar su evaluación de la existencia de amenaza real de perjuicio grave.

4.196 El **Pakistán** también formula observaciones sobre la pregunta mencionada *supra*, explicando que el texto del párrafo 4 del artículo 6 deja claro que la amenaza de perjuicio grave debe ser "real" y que su existencia debe determinarse sobre la base de un incremento "brusco y sustancial" de las importaciones que sea "real" o "inminente". De acuerdo con la nota de pie de página al párrafo 4 del artículo 6, un "incremento inminente será susceptible de medida". Por consiguiente, el Miembro que invoque el párrafo 2 del artículo 6 debe demostrar que la amenaza no es meramente potencial o hipotética y que un incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de Miembros considerados individualmente ya se ha producido o amenaza producirse inmediatamente. El requisito

de limitar las medidas de salvaguardia a situaciones en las que exista amenaza "real" y en las que la inminencia del incremento de las importaciones sea "susceptible de medida" fija una norma estricta para la formulación de determinaciones de existencia de amenaza real de perjuicio grave.

4.197 En respuesta al punto mencionado *supra*, los **Estados Unidos** formulan la observación de que, sin reconocer que el ATV no exige a los Miembros que realicen un análisis separado de la existencia de amenaza real de perjuicio grave ni que establezcan parámetros para ese análisis, el Pakistán da por supuesto que se exige dicho análisis e incluso propone sus propios parámetros. Sin citar ningún fundamento en el ATV o en otra disposición, el Pakistán también añade por su cuenta requisitos adicionales a los párrafos 2 y 3 del artículo 6, a saber, "un nuevo incremento brusco y sustancial" y el requisito de "cuantificar el nivel de las importaciones [futuras]". El Pakistán parece confundir el texto de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 con el texto del párrafo 4 del artículo 6. Los párrafos 2 y 3 del artículo 6 no exigen probar un "incremento brusco y sustancial" para demostrar la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. En cambio, se exige un "incremento brusco y sustancial" para efectuar la atribución a un Miembro concreto con arreglo al párrafo 4 del artículo 6. Los párrafos 2 y 3 del artículo 6 sólo exigen a los Miembros demostrar que "las importaciones de un determinado producto en su territorio [...] causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave".

4.198 En opinión de los Estados Unidos, el Pakistán, en el mejor de los casos, ha confundido los requisitos para la determinación de la existencia de perjuicio grave de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 con los requisitos para efectuar la atribución contemplados en el párrafo 4 del artículo 6. En el peor de los casos, el Pakistán está invitando a este Grupo Especial a incluir en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 el requisito de atribución del párrafo 4 del artículo 6, que es un requisito distinto. Vale la pena observar que, aun cuando las importaciones mundiales se habían duplicado y las propias importaciones del Pakistán se habían cuadruplicado en tan sólo ocho meses, el Pakistán querría imponer en el análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave el requisito de demostrar un segundo incremento brusco y sustancial. Por si fuera poco, el Pakistán exigiría que el Miembro que recurriera a la salvaguardia "cuantificara" ese futuro incremento súbito. En caso de que ya existiera una amenaza real a la rama de producción nacional, exigir al Miembro que demuestre un segundo incremento brusco y sustancial quitaría todo valor a su capacidad de demostrar la existencia de una amenaza real de perjuicio grave. Además, pedir, como lo hace el Pakistán, que el Miembro cuantifique el futuro incremento súbito, simplemente lo invita a especular, sin aportar nada al análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave. Los esfuerzos del Pakistán por cuestionar el análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave realizado por los Estados Unidos fracasan.

4.199 El Grupo Especial preguntó si, a juicio de los Estados Unidos, en un análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave, se exigiría un examen de la capacidad de producción del país exportador. En respuesta, los Estados Unidos observaron que la nota de pie de página al párrafo 4 del artículo 6 se refiere a situaciones en que la atribución del perjuicio grave/amenaza real de perjuicio grave se efectúa sobre la base de un incremento inminente, y no de un incremento real, de las importaciones. En el presente caso, los Estados Unidos basaron su atribución de perjuicio grave/amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce hilado peinado de algodón para la venta en un incremento real del 283,2 por ciento de las importaciones de los productos de la Categoría 301 procedentes del Pakistán, en el sentido del párrafo 4 del artículo 6. Los Estados Unidos no consideraron estadísticas disponibles relativas a la capacidad de producción del Pakistán cuando prepararon el Informe sobre el Mercado. Dichas estadísticas revelan que la capacidad de producción del Pakistán superaba con creces la de otros exportadores y que, en el pasado, las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán habían presentado una fuerte volatilidad de un mes a otro, lo que demostraba que las exportaciones del Pakistán, sin lugar a dudas, tenían la capacidad de registrar espectaculares incrementos súbitos en períodos breves.

4.200 La opinión del **Pakistán** en relación con esta pregunta es que el texto de la nota de pie de página no establece por sí mismo este requisito. Sin embargo, la capacidad de producción del Miembro exportador puede ser un factor pertinente en el análisis prospectivo exigido en el párrafo 4 del artículo 6.

G. ANÁLISIS DEL EXAMEN DE ESTE ASUNTO EFECTUADO POR EL OST

4.201 Los **Estados Unidos** señalan que el Pakistán ha alegado repetidamente que los Estados Unidos actuaron inadecuadamente al no seguir las recomendaciones del OST en el presente caso, sugiriendo que los Estados Unidos violaron el ATV a este respecto. Si bien el OST desempeña una importante función de supervisión general de la aplicación del ATV, las recomendaciones del OST no son vinculantes ni dispositivas a los efectos de las presentes actuaciones. Los Estados Unidos no se refirieron a anteriores recomendaciones del OST para dar a entender que son vinculantes. Antes bien, los Estados Unidos señalaron que el OST había justificado con anterioridad una salvaguardia, cuya identificación de la rama de producción nacional reflejaba la del presente caso, con el fin de hacer hincapié en que los Estados Unidos actuaban razonablemente al identificar la rama de producción nacional de manera similar sobre la base de hechos y circunstancias prácticamente idénticos. El párrafo 10 del artículo 8 del ATV prevé específicamente que un Miembro puede discrepar de las conclusiones del OST. En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos tenían una serie de preocupaciones graves y de fondo acerca del examen realizado por el OST e informaron a éste de que se consideraban en la imposibilidad de ajustarse a sus recomendaciones. En consecuencia, los Estados Unidos han seguido escrupulosamente el ATV, tanto en términos sustantivos como procesales, del mismo modo que el Pakistán ha ejercido su derecho de solicitar a este Grupo Especial que escuche sus alegaciones (párrafos 4.209 a 4.210).

H. LA PRESENTACIÓN TARDÍA DE PRUEBAS

4.202 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial y el Pakistán en ocasión de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, los **Estados Unidos** consideran que el Pakistán no justificó su presentación tardía de "pruebas" sobre la base del párrafo 12 de los Procedimientos de Trabajo de este Grupo Especial, que establece lo siguiente: "Las partes presentarán al Grupo Especial todas las pruebas a más tardar en la primera reunión sustantiva, excepto en lo que respecta a las pruebas necesarias a efectos de escritos de réplica, respuestas a preguntas u observaciones formuladas en relación con respuestas suministradas por otros. Podrán establecerse excepciones a este procedimiento si existen causas justificadas. En tal caso, se dará a la otra parte un plazo para formular observaciones, según proceda."

4.203 Los Estados Unidos señalan que el Pakistán adjuntó tres documentos a las preguntas que dirigió por escrito a los Estados Unidos el 14 de diciembre de 2000. Con arreglo al párrafo 12 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial, el Pakistán debía presentar estas pruebas al Grupo Especial a más tardar en la primera reunión sustantiva. Estas pruebas no eran necesarias a efectos del escrito de réplica, las respuestas a preguntas de los Estados Unidos o del Grupo Especial o las observaciones formuladas en relación con preguntas suministradas por los Estados Unidos, ni se emplearon con este fin. En cambio, el Pakistán había introducido estas pruebas como base para formular nuevas preguntas a los Estados Unidos -circunstancia no abarcada por la excepción prevista en el párrafo 12.

4.204 Los Estados Unidos no comprenden cómo el Pakistán pudo alegar que estas nuevas pruebas se presentaron como réplica a los argumentos formulados por los Estados Unidos en su segunda comunicación escrita o durante la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial. Los puntos planteados por los Estados Unidos en su segunda comunicación escrita y durante la segunda reunión del Grupo Especial no eran argumentos nuevos. Los Estados Unidos estaban más bien respondiendo a alegaciones que el Pakistán había vuelto a hacer, y que no había respaldado con pruebas

verosímiles, de que los Estados Unidos se basaron en datos falsos, no verificados, no verificables, no fidedignos, incorrectos e inexactos. El Pakistán podría y debería haber presentado sus supuestas nuevas "pruebas" para apoyar las múltiples afirmaciones carentes de fundamento que había formulado durante este procedimiento en el momento en que formuló tales afirmaciones. De hecho, el Pakistán debía de disponer de cada uno de estos documentos mucho antes de que comenzara el presente procedimiento.

4.205 Además, habida cuenta de que estas nuevas "pruebas" no parecían necesarias para refutar los argumentos formulados por los Estados Unidos, el Pakistán debería haber justificado la presentación tardía de sus pruebas de conformidad con el párrafo 12 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial. Sin embargo, el Pakistán no hizo ningún esfuerzo en absoluto para ello. En consecuencia, los Estados Unidos no entienden cómo el Pakistán puede alegar que ha dado cumplimiento al párrafo 12 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial al presentar pruebas nuevas en esta fase del procedimiento en relación con alegaciones que ha formulado y debería haber fundado en su primera comunicación escrita, en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en sus respuestas a las preguntas escritas del Grupo Especial, en su segunda comunicación escrita y en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial.

4.206 Los Estados Unidos también señalan que las nuevas pruebas presentadas por el Pakistán no apoyaban muchas afirmaciones carentes de fundamento que introdujo en el curso del presente procedimiento. Como recordará el Grupo Especial, el Pakistán había afirmado oralmente, en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, que tenía pruebas en apoyo de varios argumentos que los Estados Unidos habían enumerado en la nota 3 de pie de página de su segunda comunicación escrita como especulaciones del Pakistán carentes de fundamento. Sin embargo, el Pakistán no presentó esas pruebas para que se incorporaran en el expediente ni suministró pruebas en apoyo de otras alegaciones carentes de fundamento que formuló en la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial. Los Estados Unidos también señalaron que el Pakistán tampoco había suministrado ninguna prueba que apoyara muchas afirmaciones infundadas similares formuladas en su segunda comunicación escrita.

4.207 En consecuencia, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial haga caso omiso de cualquier supuesta "prueba" que el Pakistán afirma oralmente poseer pero que no ha hecho constar a tiempo en el expediente escrito. Los Estados Unidos también solicitan que el Grupo Especial desestime todas las afirmaciones que el Pakistán hizo oralmente o en sus comunicaciones y que no respaldó con pruebas efectivas. Por último, los Estados Unidos solicitan que no se dé al Pakistán ninguna otra ocasión de presentar pruebas que debería haber presentado en el curso de este procedimiento.

4.208 El **Pakistán** formuló observaciones en relación con las opiniones de los Estados Unidos expuestas en los dos párrafos precedentes. El Pakistán insistió en que discrepaba enérgicamente de cada una de las alegaciones de los Estados Unidos. En los casos enumerados por los Estados Unidos, el Pakistán presentó hechos y expuso consideraciones para demostrar *prima facie* una violación del artículo 6 del ATV. Correspondía a los Estados Unidos refutar efectivamente los argumentos del Pakistán. La mera caracterización de estos hechos y consideraciones como "especulativos" no constituye una réplica efectiva. En varios casos los Estados Unidos transformaron un argumento jurídico presentado por el Pakistán en una alegación de hecho basada en una especulación infundada. Por ejemplo, en los párrafos 36 y 37 de su segunda comunicación, el Pakistán adujo que los términos del párrafo 2 del artículo 6 dejaban claro que la definición del producto sujeto a la medida de salvaguardia gobierna la definición de la rama de producción nacional. Si se hubiera permitido a los Estados Unidos que definieran la rama de producción nacional como los fabricantes de hilados peinados de algodón para la venta, habrían tenido que imponer su limitación sólo a los hilados peinados de algodón para la venta. Sin embargo, de hecho, la limitación se aplica a todas las importaciones de hilado peinado de algodón, se destinan a la venta en el mercado comercial o al

consumo de un productor de tejidos vinculado. Por lo tanto, aun cuando la definición de la rama de producción estadounidense fuera compatible con el artículo 6 del ATV, su medida de salvaguardia no podría estar justificada por dicho artículo. Los Estados Unidos describieron este argumento en los párrafos 36 y 37 de la segunda comunicación como una "especulación carente de fundamento relativa a la existencia de importaciones cautivas" y relacionándola con el caso de que "un productor estadounidense de tejidos quisiera comprar una fábrica de hilados en el Pakistán" aun cuando el Pakistán dejó claro que su argumento no estaba basado en la existencia de importaciones cautivas sino en las posibilidades actuales de tales importaciones. En consecuencia, el Pakistán opina que el rechazo por los Estados Unidos de la alegación de derecho formulada por el Pakistán por considerarla una especulación fáctica carente de fundamento no constituye una refutación efectiva de esa alegación.

I. OBSERVACIONES FINALES

4.209 El **Pakistán** afirma que muchas de las deficiencias de las determinaciones formuladas por los Estados Unidos son similares a las identificadas por los Grupos Especiales que examinaron las medidas de salvaguardia de transición impuestas por los Estados Unidos a la ropa interior procedente de Costa Rica y a las camisas de lana procedentes de la India. En consecuencia, debe haber sido obvio para los Estados Unidos que la medida que aplicaban a los hilados peinados de algodón no era compatible con las prescripciones del artículo 6. Los sucesivos exámenes de una medida de salvaguardia por el OST, un grupo especial y el Órgano de Apelación suponen una cantidad considerable de tiempo y durante todo ese tiempo la rama de producción nacional permanece protegida. En los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, no se prevé ninguna compensación para el Miembro exportador que sufre el perjuicio correspondiente a los beneficios de los que goza la rama de producción protegida. Por ello, el Pakistán, con gran pesar y frustración, solicita ahora a un tercer grupo especial que formule una resolución esencialmente igual y obvia, esto es, que los Estados Unidos no pueden recurrir al mecanismo de salvaguardia de transición a menos que puedan demostrar sobre la base de datos verificables, correctos y completos que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6.

4.210 El Pakistán también observa que los argumentos presentados por los Estados Unidos en el presente procedimiento no pueden conciliarse con los principios más básicos de interpretación ni con las resoluciones del Órgano de Apelación. Algunas de las posiciones defendidas por los Estados Unidos son incompatibles con las adoptadas por los Estados Unidos en otros procedimientos de grupos especiales. Otras no pueden conciliarse con sus propias prácticas. Al Pakistán no le resulta claro si lo que estamos oyendo en las presentes actuaciones es una voz que expresa los intereses superiores de los Estados Unidos o la voz de AYSA. La conducta de los Estados Unidos en las presentes actuaciones confirma, a juicio del Pakistán, que los Estados Unidos están utilizando los prolongados procedimientos del ATV y el ESD no como un medio para solucionar una diferencia genuina sino como un medio para proporcionar protección a los miembros de AYSA mientras esos largos procedimientos siguen su curso. Esto es sumamente preocupante. Si esta práctica continuara y se extendiera a otros miembros, el procedimiento de solución de diferencias de la OMC se convertiría en un mecanismo para eludir la obligaciones dimanantes de la OMC, y el ATV de hecho dejaría de ser aplicable durante los últimos dos o tres años de su existencia. Nuestra esperanza es que el Grupo Especial comparta las opiniones del Pakistán en relación con el enfoque de los Estados Unidos y sus consecuencias para la integridad del sistema de solución de diferencias de la OMC, y que así lo declare en su informe.

4.211 Al resumir sus opiniones, los **Estados Unidos** señalan que el presente caso se reduce a dos posiciones fundamentalmente diferentes en relación con el artículo 6 del ATV. Como afirmó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, los Estados Unidos consideran que "[e]l mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del ATV es una parte fundamental de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC relativos a los productos

textiles y prendas de vestir no integrados, que quedan abarcados por el ATV durante el período de transición". En consecuencia, a lo largo del presente procedimiento los Estados Unidos han instado a este Grupo Especial a que se atenga y atribuya sentido a los claros términos del artículo 6 interpretados a la luz de su objeto y fin. A juicio de los Estados Unidos, el Pakistán ha adoptado la posición opuesta por lo que respecta al artículo 6. Para el Pakistán, el artículo 6 no es parte de los derechos y obligaciones fundamentales del ATV. Al contrario, en varios puntos de las presentes actuaciones, el Pakistán ha caracterizado el artículo 6 como una "exención", una "excepción" o una "excepción a una excepción" o, dicho de forma más ilustrativa, como "contrario al fin básico del ATV".

4.212 A continuación, los Estados Unidos afirman que el Pakistán, guiado por su posición, ha presentado argumentos cuyo efecto sería dar una interpretación que excluya al artículo 6 del ATV. En relación con cada una de las cuestiones en litigio, el Pakistán ha pedido al Grupo Especial que haga caso omiso de palabras que están claramente presentes en el artículo 6 o que añada nuevos requisitos y palabras que no lo están. Por ejemplo, conforme al enfoque del Pakistán, el Grupo Especial haría caso omiso de las claras palabras del párrafo 2 del artículo 6 "y/o" y "directamente competidores" al interpretar el ámbito de la rama de producción nacional. El resultado: los Miembros importadores perderían la facultad concedida por el párrafo 2 del artículo 6 de centrarse en aquellos productos que compiten en el mercado directamente con las importaciones y en las ramas de producción más afectadas por el incremento súbito de las importaciones. Con arreglo al enfoque del Pakistán, el Grupo Especial pasaría por alto los factores enunciados en el párrafo 3 del artículo 6 y su clara instrucción de que ninguno de esos factores constituya un criterio decisivo. En cambio, el Pakistán haría que el Grupo Especial considerara el reajuste -un factor que ni siquiera figura en el párrafo 3 del artículo 6- y excluyera todos los demás. El resultado: los Miembros importadores nunca podrían constatar la existencia de perjuicio grave si una rama de producción intentara reestructurarse, pese a claras pruebas de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave reflejada en el deterioro general de los factores del párrafo 3 del artículo 6. Asimismo, de acuerdo con el enfoque del Pakistán, el Grupo Especial añadiría la obligación de obtener datos de fuentes oficiales por lo que respecta a todos los factores y de abstenerse de basarse en datos verificados procedentes del sector privado porque, a juicio del Pakistán, dichos datos son intrínsecamente en interés de quien los propone, inexactos y no fidedignos. El resultado: los Miembros importadores no podrían obtener datos en relación con la mayoría de los factores que se mencionan en el párrafo 3 del artículo 6. Y por lo que respecta a los que pudieran obtener de fuentes oficiales, tendrían que esperar hasta que dichos datos se reunieran, analizaran y publicaran oficialmente antes de recurrir al mecanismo de salvaguardia de transición, aun cuando las pruebas sobre la existencia de perjuicio grave fueran claras y convincentes. Si los Miembros tuvieran que esperar hasta que todos los datos que constituyen la base de su análisis pudieran compararse con estadísticas gubernamentales oficiales, no podrían responder a tiempo a los efectos perjudiciales de un incremento súbito de las importaciones y el artículo 6 se vería gravemente menoscabado.

4.213 Los Estados Unidos también consideraron que, conforme al enfoque del Pakistán, el Grupo Especial añadiría a los párrafos 2 y 3 del artículo 6 nuevas condiciones en relación con la amenaza real de perjuicio grave que exigirían a los Miembros importadores "que demuestren un nuevo incremento brusco y sustancial" y "cuantifiquen el nivel de esas importaciones".⁸⁹ El resultado: los Miembros importadores se enfrentarían a requisitos que sería imposible cumplir, y, por ende, nunca podrían realizar un análisis significativo de la existencia de amenaza real de perjuicio grave. Con arreglo al enfoque del Pakistán, el Grupo Especial introduciría plazos prolongados en el análisis de la relación causal más allá de lo exigido por el ATV.⁹⁰ El resultado: a pesar de claras pruebas de la

⁸⁹ Véanse, por ejemplo, Respuestas del Pakistán a las preguntas escritas del Grupo Especial, página 24; Segunda comunicación escrita del Pakistán, página 33.

⁹⁰ Véase, por ejemplo, Primera comunicación escrita del Pakistán, página 37.

existencia de perjuicio grave, los Miembros importadores tendrían que posponer las medidas de salvaguardia mientras las importaciones seguirían registrando su perjudicial incremento súbito. Conforme al planteamiento del Pakistán, el Grupo Especial añadiría nuevas condiciones al párrafo 4 del artículo 6 que exigirían al Miembro importador "que evaluara individualmente y comparara todas las fuentes potenciales de perjuicio grave" y realizara un análisis de la relación causal nuevo y distinto (incluso después de que la relación causal ya se haya demostrado) para determinar si las importaciones procedentes de otras fuentes causaron un perjuicio grave.⁹¹ El Pakistán también intenta dar a entender que la volatilidad de sus importaciones, que incluso el Pakistán caracteriza como extrema, debería mitigar los efectos del incremento súbito del 283,2 por ciento.⁹² El resultado: los Miembros importadores se enfrentarían a una carga de atribución insuperable y perderían la facultad de imponer Miembro por Miembro una salvaguardia, incluso ante una clara constatación de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave.

4.214 Los Estados Unidos consideraron que éstos son sólo algunos ejemplos de cómo el Pakistán quisiera que el Grupo Especial volviera a redactar, por medio de la interpretación, el texto del artículo 6 y, de este modo, alterara el minuciosamente negociado equilibrio de derechos y obligaciones establecido en el ATV. Los Estados Unidos instan al Grupo Especial a que rechace esos esfuerzos y dé pleno efecto al mecanismo de salvaguardia de transición del artículo 6, conforme a su sentido corriente y a su objeto y fin. Contrariamente a la errónea posición del Pakistán, el artículo 6 del ATV constituye un derecho fundamental otorgado a los Miembros importadores. Los Estados Unidos exhortan al Grupo Especial a interpretarlo como tal y, como dispone el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, a no "[reducir] los derechos y obligaciones establecidos en los Acuerdos abarcados".

4.215 Los Estados Unidos también recordaron que eran conscientes de la orientación proveniente de grupos especiales anteriores y del Órgano de Apelación con respecto a investigaciones sobre salvaguardias de transición que habían realizado los Estados Unidos y siguieron concretamente esa orientación en este caso, examinando y explicando sus conclusiones en relación con todos los factores económicos pertinentes del párrafo 3 del artículo 6; considerando como mínimo todos los factores enunciados en dicho párrafo; considerando y explicando por qué la totalidad de los factores apoyaba su conclusión de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave resultante del aumento de cantidad de las importaciones; demostrando una relación causal entre el aumento de cantidad de las importaciones y el deterioro de las condiciones de la rama de producción nacional; abordando la cuestión específica de si los cambios en las preferencias de los consumidores o las innovaciones tecnológicas causaron un perjuicio grave; relacionando los datos con la rama de producción en cuestión perjudicada; realizando un análisis separado y orientado al futuro de la amenaza real de perjuicio grave; y aplicando la limitación una vez concluido el proceso de consultas, con efectos prospectivos.

V. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR TERCEROS

A. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

5.1 Cuando el OSD estableció el Grupo Especial el 19 de junio de 2000, las Comunidades Europeas y la India se reservaron el derecho de participar como terceros en el procedimiento. Más tarde, el 8 de noviembre de 2000, las **Comunidades Europeas** informaron al Grupo Especial de que "en vista de los argumentos formulados en estas comunicaciones, las CE consideran que las principales cuestiones planteadas en este procedimiento se hallan inextricablemente vinculadas a los elementos de hecho del caso. Como tercero, las CE no están en condiciones de intervenir efectivamente en lo que respecta a dichas cuestiones. En consecuencia, desean notificarle que no tienen intención de presentar una comunicación en calidad de tercero en este caso".

⁹¹ Véase, por ejemplo, Segunda comunicación escrita del Pakistán, páginas 34-37.

⁹² Véase Segunda comunicación escrita del Pakistán, página 38.

B. LA COMUNICACIÓN DE LA INDIA

5.2 En su comunicación, la **India** alega que la cuestión jurídica clave en la presente diferencia es si los Estados Unidos, al evaluar los efectos de las importaciones de hilado peinado de algodón en el estado de su rama de producción nacional, podían excluir de su consideración a los establecimientos integrados verticalmente que producen hilados para transformarlos ulteriormente en tejidos (que representan alrededor de la mitad del total de productores de hilados peinados de algodón y en torno a un tercio del total de la producción nacional). Ello implica la interpretación del artículo 6 del ATV.

5.3 Aduciendo que el ATV no define la "rama de producción nacional", los Estados Unidos definen su rama de producción de hilados de algodón como la "rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta", esto es, los establecimientos que producen hilados peinados de algodón para la venta en el mercado. Quedan excluidos de esta definición los productores integrados verticalmente, que producen hilados de algodón para la producción de tejidos y no para la venta en el mercado. De acuerdo con los Estados Unidos, su rama de producción debería definirse de este modo por la singularidad del ATV. Según los Estados Unidos, la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" del párrafo 2 del artículo 6 del ATV les permite "identificar una rama de producción que produce un producto que es: 1) similar y directamente competidor; 2) similar pero no directamente competidor; o 3) no similar pero directamente competidor". Esta interpretación permitiría a un Miembro que recurriera a una medida de salvaguardia "hacer frente a un perjuicio grave y/o una amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción nacional causado por incrementos bruscos y sustanciales de las importaciones. Pero si los productos nacionales no compitieran directamente con las importaciones ... no surgiría la necesidad de una medida de salvaguardia". En consecuencia, ello justifica su decisión de excluir a los productores integrados verticalmente de la rama de producción nacional.

5.4 La India considera que esta interpretación es incompatible con el texto y el contexto del artículo 6 del ATV. El párrafo 2 del artículo 6 del ATV dispone que un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia cuando "se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores". El párrafo 3 del artículo 6 establece que al formular una determinación de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, el Miembro "examinará los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión" que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como la producción, la productividad, etc. Las expresiones empleadas aquí son "determinado producto" y "rama de producción nacional que produce ... productos" y no se hace ninguna referencia a la venta ni a la comercialización. Los productos similares siempre compiten entre sí. El producto que no es similar pero aun así compete con el producto considerado también debería quedar comprendido en el párrafo 2 del artículo 6. El empleo del término "*particular*" ("determinado", "en cuestión") para definir tanto el producto importado como la rama de producción nacional en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 deja claro que la definición del producto sujeto a la medida de salvaguardia gobierna la definición de la "rama de producción nacional" y las variables económicas que deben examinarse.

5.5 En este sentido, cabe señalar la siguiente observación formulada por el OST: "el hecho de que los hilados peinados de algodón fueran vendidos o transformados ulteriormente en una empresa integrada verticalmente no afectaba a las características del producto de esos hilados peinados de algodón. Los hilados peinados de algodón producidos en fábricas integradas verticalmente presentaban las mismas características físicas que los hilados peinados de algodón producidos para la venta ... por lo tanto, a juicio del OST, ambos productos podían considerarse 'similares'". Por consiguiente, la rama de producción nacional pertinente abarca todos los establecimientos nacionales que producen hilados peinados de algodón, incluidos los productores integrados verticalmente.

5.6 Por lo tanto, las disposiciones del ATV no apoyan la definición estadounidense de rama de producción nacional conforme al párrafo 2 del artículo 6 y, en consecuencia, esa definición no es defendible. Por consiguiente, la determinación de los Estados Unidos, basada en una definición tan restringida, de que las importaciones procedentes del Pakistán estaban causando un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave es incompatible con el ATV.

5.7 Además, cabe señalar que los Estados Unidos sólo distinguen entre productos para la venta (en el mercado) y productos integrados verticalmente para producir tejidos al definir su rama de producción nacional, y no lo hacen con respecto a las importaciones de hilado de algodón.

5.8 Otra cuestión que se plantea en la presente diferencia es la atribución del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán y no a las procedentes de cualquier otra fuente comparable. El párrafo 4 del artículo 6 del ATV exige que las medidas de salvaguardia del artículo 6 se apliquen Miembro por Miembro. Sin embargo, la atribución del perjuicio grave debería efectuarse "sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial". El Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior procedente de Costa Rica* (DS24/R) insistió en la importancia de la evaluación comparativa prevista en el párrafo 4 del artículo 6.

5.9 En el presente caso, el Pakistán y México son los mayores abastecedores de hilado peinado de algodón de los Estados Unidos. Las estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos indican que durante el período pertinente, esto es, entre enero y octubre de 1997 y enero y octubre de 1998, mientras que las importaciones de hilado de algodón procedentes del Pakistán aumentaron del 10,4 por ciento del total de las importaciones estadounidenses al 16,2 por ciento (es decir, de 1,7 millones de kg a 3,9 millones de kg), las importaciones procedentes de México durante el mismo período aumentaron casi el doble (es decir, de 2,1 millones de kg a 5,8 millones de kg). Pero los Estados Unidos no realizaron el análisis comparativo que exige el párrafo 4 del artículo 6. Por lo tanto, la medida estadounidense no es compatible con el ATV y el Grupo Especial debería constatar que los Estados Unidos violaron las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV y de la OMC.

5.10 Los Estados Unidos aducen que el ATV (y su artículo 6) es único y especial. Es diferente de otros Acuerdos no transitorios de la OMC. No se "deriva" de ningún otro Acuerdo de la OMC, sino que es un sucesor minuciosamente negociado del AMF (Acuerdo Multifibras del GATT). Por consiguiente, el AMF "más que cualquier otro Acuerdo -(debería) servir de modelo al ATV".

5.11 Cabe señalar que pese a la naturaleza transitoria y las disposiciones únicas del mecanismo de salvaguardia bilateral, el ATV es un "Acuerdo abarcado". Las normas sobre interpretación de los tratados enunciadas y aplicadas por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Gasolina* (DS2) y en casos posteriores son aplicables a la interpretación del ATV. Por consiguiente, son aplicables los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 31 establece que 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". De conformidad con el artículo 32, se podría recurrir a los antecedentes de la negociación como medio de interpretación secundario, para confirmar el sentido textual o en caso de que la interpretación textual dada de conformidad con el artículo 31 deje ambiguo el sentido o conduzca a un sentido absurdo e irrazonable.

5.12 Por lo que respecta a la alegación de que el AMF debería servir de modelo para la interpretación del ATV, la India señala a la atención del Grupo Especial las resoluciones del Órgano

de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* (DS121) y *Corea - Productos lácteos* (DS98), en los que se negó a considerar argumentos, basados en antecedentes, de que el texto (primera frase - "evolución imprevista de las circunstancias") del artículo XIX del GATT de 1994 estaba subsumido en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.13 Otra cuestión jurídica es si el Grupo Especial debería considerar sólo aquellos hechos tenidos en cuenta por el Miembro en el momento de aplicar la medida de salvaguardia y negarse a tener en cuenta, aun en el caso de amenaza real de perjuicio grave, que exige un análisis prospectivo de los efectos de las importaciones, los hechos ocurridos tras la aplicación de la medida de salvaguardia. En este sentido, la India señala a la atención del Grupo Especial la constatación del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Medidas aplicadas a la importación* (DS165), en el que se examinó la evolución posterior a la aplicación de la medida para comprender y aclarar la medida en litigio.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO⁹³

A. OBSERVACIONES GENERALES

6.1 El 30 de marzo de 2001, el Pakistán y los Estados Unidos solicitaron que el Grupo Especial realizara un reexamen intermedio de determinados aspectos del informe provisional distribuido a las partes el 23 de marzo de 2001. Ninguna de las partes solicitó que se celebrara una reunión intermedia de reexamen y, por lo tanto, como lo dispone el procedimiento de trabajo del Grupo Especial, se dio a ambas partes la posibilidad de presentar nuevas observaciones sobre las solicitudes formuladas por la otra parte en relación con el reexamen intermedio. El Pakistán no presentó nuevas observaciones, mientras que los Estados Unidos presentaron las suyas el 6 de abril de 2001.

B. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PAKISTÁN

1. Norma de examen

6.2 El **Pakistán** hizo las siguientes observaciones sobre la norma de examen que el Grupo Especial había aplicado en este caso: "El Pakistán está preocupado respecto de la norma de 'justificabilidad' que el Grupo Especial aplicó al examinar si los Estados Unidos habían demostrado la existencia de perjuicio grave (véanse en particular los párrafos 7.116, 7.110 y 7.120). El concepto de 'justificabilidad' es un nuevo concepto que no se encuentra ni en el texto del ATV ni en la jurisprudencia de la OMC relativa a la norma de examen que ha de aplicarse de conformidad con el artículo 11 del ESD. El Grupo Especial no explica el fundamento que esta norma tiene en los acuerdos ni su alcance. En opinión del Pakistán, el Grupo Especial la aplica de una manera que reduce sustancialmente el valor de las disciplinas establecidas en el artículo 6 del ATV y la pertinencia práctica de las resoluciones adoptadas por el Grupo Especial con respecto a la definición de la rama de producción, la atribución y la amenaza real. Como consecuencia del enfoque adoptado por el Grupo Especial se exime a los Estados Unidos de la obligación establecida en el artículo 6 de demostrar la existencia de perjuicio grave y relación causal y se desplaza al Pakistán la carga del cumplimiento de esta obligación."⁹⁴

⁹³ De conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 de ESD, las constataciones del informe de un grupo especial incluirán un examen de los argumentos esgrimidos en la etapa intermedia de reexamen. En consecuencia, la siguiente sección, titulada Reexamen intermedio, forma parte integrante de las constataciones del presente informe.

⁹⁴ Observaciones del Pakistán al informe provisional, párrafo 1.

6.3 El **Grupo Especial** quisiera hacer hincapié en que en el informe provisional, nota 127 de pie de página, "consideramos que el término 'justificable' *describe la jurisprudencia actual*, sin añadirle ni restarle nada" (sin cursivas en el original); en consecuencia, ha trasladado esta declaración al texto del párrafo 7.35. En contraste con el argumento del Pakistán, no consideramos que esta norma reduciría el valor de las disciplinas establecidas en el artículo 6 del ATV. Como explicamos en la subsección VII.D.3, en particular en el párrafo 7.32, esta norma no se ha introducido como un elemento ajeno al Acuerdo sobre la OMC, sino que se deriva del texto del artículo 11 del ESD. Habida cuenta de que tanto el ESD como el ATV son partes integrantes del Acuerdo sobre la OMC, las normas establecidas en el ESD son aplicables a la interpretación del ATV. Además, discrepamos del argumento de que esta norma desplaza indebidamente la carga de la prueba hacia el Pakistán. Como hemos señalado, en conformidad con la jurisprudencia, corresponde al Pakistán y no a los Estados Unidos la carga de establecer una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave y la relación de causalidad.

2. Observaciones concretas con respecto a las alegaciones

a) Observaciones generales

6.4 El **Pakistán** también comentó que "algunas de sus alegaciones jurídicas y algunos de los hechos no controvertidos pertinentes a sus alegaciones no fueron examinados por el Grupo Especial cuando llegó a sus conclusiones sobre la existencia de perjuicio grave".

6.5 El **Grupo Especial** opina que ha examinado correctamente todas las alegaciones de derecho y de hecho formuladas por el Pakistán, como se indica en la sección VII (en particular, la subsección F) *infra*. Sin embargo, a efectos de una ulterior clasificación, examinaremos con mayor detalle varios puntos.

b) Alegación sobre la fiabilidad de los datos de AYSA

6.6 El **Pakistán** formuló las siguientes observaciones sobre la constatación del Grupo Especial relativa a su alegación sobre la fiabilidad de los datos de AYSA:

- a) "El Grupo Especial llega a sus conclusiones sin examinar hechos no controvertidos sobre los cuales el Pakistán basó su presunción *prima facie*. El Pakistán solicita respetuosamente al Grupo Especial que lo haga en su informe definitivo y que indique cómo, en su opinión, los Estados Unidos han demostrado que habían verificado los datos suministrados por AYSA.
- b) El Grupo Especial declara, en el párrafo 7.95, que los datos suministrados por AYSA en 1997 'quizá no hayan sido completamente exactos', pese a que se demostró que esos datos eran falsos. En efecto, en el párrafo siguiente, el Grupo Especial describe estos datos como 'incorrectos'. Los datos deberían describirse en ambos párrafos como incorrectos.
- c) En el párrafo 7.96 el Grupo Especial señala la reacción positiva de las autoridades frente a la presentación de datos incorrectos por AYSA en 1997. Sin embargo, en este párrafo la cuestión que se plantea no es la buena fe de las autoridades sino la fiabilidad de los datos de AYSA. Por consiguiente, no está claro para el Pakistán por qué el Grupo Especial considera que la reacción de las autoridades frente a la presentación de datos falsos por AYSA sea pertinente en este contexto.
- d) El Grupo Especial analiza en el párrafo 7.95 si los datos presentados por AYSA eran intrínsecamente no fidedignos. Declara que los datos de las organizaciones

comerciales interesadas no son *per se* no fiables, pero que se trata de una cuestión de verificación y apreciación. Esta declaración sin duda es correcta pero no se refiere a hechos ni argumentos presentados por el Pakistán. El Pakistán había aducido que los datos de una asociación mercantil interesada que previamente había presentado datos incorrectos para obtener una medida de salvaguardia eran intrínsecamente no fidedignos. En consecuencia, el Grupo Especial no examina los hechos concretos sobre los que el Pakistán había solicitado que se formularan constataciones.

- e) El Pakistán demostró que los Estados Unidos no habían verificado los datos suministrados por AYSA. El Grupo Especial, si bien reconoció que los datos de la asociación mercantil interesada exigían una verificación y apreciación, no examina si los datos fueron verificados.
- f) El Grupo Especial declara en el párrafo 7.96 que los Estados Unidos verificaron los datos de producción correspondientes a 1996 y 1997 facilitados por AYSA comparándolos con las estadísticas oficiales. Sin embargo, como el Pakistán señaló, esta verificación en particular no era para nada pertinente porque los Estados Unidos basaron su determinación sobre los datos de producción correspondientes a 1998, que no fueron verificados comparándolos con las estadísticas oficiales ... El Grupo Especial no se ocupó de este punto."⁹⁵

6.7 Además, con respecto al párrafo 7.97, el Pakistán comentó que "no está claro en este párrafo bajo qué norma el Grupo Especial sitúa cuáles hechos, ni cómo ha distribuido la carga de la prueba".⁹⁶ Además, el Pakistán alega que no se exige al Grupo Especial que prescriba metodologías para la reunión y verificación de información, sino que considere que los métodos de los Estados Unidos no dieron lugar a la demostración requerida en este caso. El Pakistán aduce nuevamente que los Estados Unidos no efectuaron esa demostración porque "los datos suministrados por AYSA podían utilizarse sin verificación".⁹⁷

6.8 Los **Estados Unidos** respondieron al argumento del Pakistán con respecto a la carga de la prueba declarando que "según principios firmemente arraigados de la jurisprudencia de la OMC"⁹⁸, el Pakistán, como parte que alega una violación del ATV, debe afirmar y probar su alegación y presentar pruebas y argumentos suficientes para demostrar que la salvaguardia de transición era incompatible con el ATV".⁹⁹

6.9 Los Estados Unidos también respondieron a los argumentos del Pakistán relativos a la fiabilidad de los datos de AYSA afirmando que los Estados Unidos demostraron durante todo este procedimiento que habían verificado la exactitud y fiabilidad de los datos en este caso. Los Estados Unidos pusieron en entredicho la sugerencia del Pakistán de que no ha sido "objeto de controversia" que los datos suministrados por AYSA en 1997 fueran "incorrectos", señalando que en el proceso de

⁹⁵ Véase *ibid.*, párrafo 8 (las cursivas figuran en el original).

⁹⁶ *Ibid.*, párrafo 10.

⁹⁷ *Ibid.*, primer punto.

⁹⁸ Los Estados Unidos se refirieron al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, adoptado el 25 de abril de 1997, páginas 15, 18 y 19.

⁹⁹ Observaciones de los Estados Unidos sobre las observaciones del Pakistán con respecto al informe provisional, párrafo 1.

verificación continua, que se estaba llevando a cabo, de los datos contenidos en el Informe sobre el Mercado de 1997 sobre los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón, los Estados Unidos habían "descubierto pruebas que ponían en tela de juicio el Informe sobre el Mercado de 1997". En ningún momento los Estados Unidos concluyeron que los datos de AYSA fueran falsos, incorrectos o intrínsecamente no fidedignos. En consecuencia, los Estados Unidos se oponen a la solicitud del Pakistán de que el Grupo Especial se refiera a estos datos como incorrectos y pide que el Grupo Especial suprima la referencia a "datos incorrectos" que figura en el párrafo 7.96 del informe provisional.¹⁰⁰

6.10 En primer lugar, el **Grupo Especial** quisiera hacer hincapié en que al constatar que el Pakistán "no demostró" su alegación, por ejemplo, en el párrafo 7.101, quiso decir que el Pakistán no acreditó una presunción *prima facie* de que la medida de salvaguardia de transición en cuestión es incompatible con el artículo 6 del ATV. Esto se observa con claridad en la lectura de los párrafos que contienen nuestra constatación sobre la carga de la prueba, en particular el párrafo 7.23. En este sentido, estamos de acuerdo en que lo que debía hacer el Pakistán era "acreditar una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos no lograron [demostrar la existencia de perjuicio grave]".¹⁰¹ Observamos sin embargo que, precisamente porque no constatamos que el Pakistán había acreditado tal presunción *prima facie*, hemos rechazado algunas de sus alegaciones. En otras palabras, los Estados Unidos deben demostrar el fundamento de su medida de salvaguardia. Los Estados Unidos presentaron con este objetivo su Informe sobre el Mercado de 1998. Corresponde entonces al Pakistán la carga de demostrar *prima facie* que los Estados Unidos en realidad no hicieron tal demostración. El término "demuestre", que figura en el párrafo 2 del artículo 6, no se refiere al desplazamiento de la carga de la prueba en el contexto de la solución de diferencias.

6.11 A este respecto, observamos que el Pakistán alegó que "la cuestión sometida al Grupo Especial era si los Estados Unidos habían demostrado la existencia de perjuicio grave"¹⁰², y no "si el Pakistán había demostrado que los datos suministrados por AYSA son intrínsecamente no fidedignos".¹⁰³ En apoyo de esta tesis, el Pakistán se refirió al texto del párrafo 2 del artículo 6 del ATV, que dispone que "[p]odrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo cuando ... se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan ... un perjuicio grave a la rama de producción nacional ...".¹⁰⁴ De conformidad con la jurisprudencia de la OMC sobre la carga de la prueba, examinamos si el Pakistán estableció que los Estados Unidos no habían demostrado la existencia de perjuicio grave, como se indicó *supra*. No aceptamos la solicitud del Pakistán de que "el Grupo Especial indique cómo, en su opinión, los Estados Unidos han demostrado que habían verificado los datos suministrados por AYSA"¹⁰⁵, porque esto significaría desplazar la carga de la prueba hacia los Estados Unidos, el demandado, en contradicción con la jurisprudencia de la OMC sobre esta cuestión. Como se observó en la sección VII.D.2 *infra*, al examinar la compatibilidad de una medida de salvaguardia de transición con el artículo 6 del ATV, el Órgano de Apelación declaró que "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar

¹⁰⁰ Véanse *ibid.*, párrafos 2-3.

¹⁰¹ Véanse las observaciones del Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 5.

¹⁰² *Ibidem.*

¹⁰³ *Ibidem*, párrafo 10, primer punto.

¹⁰⁴ *Ibidem*, párrafo 4.

¹⁰⁵ *Ibidem*, párrafo 8, primer punto.

y probar su alegación".¹⁰⁶ Siguiendo esta misma orientación, consideramos que corresponde al Pakistán, el reclamante, la carga de la prueba de demostrar *prima facie* que la medida de salvaguardia de transición considerada es incompatible con el artículo 6 y, en consecuencia, constatamos que el Pakistán no satisfizo esta exigencia con respecto a su alegación de perjuicio grave.

6.12 En segundo lugar, el Pakistán pidió que "los datos [suministrados por AYSA en 1997] debían describirse tanto en el párrafo 7.95 como en el párrafo 7.96 como incorrectos"¹⁰⁷, dado que en el párrafo 7.96 "el Grupo Especial describe estos datos como 'incorrectos'"¹⁰⁸, pero no lo aceptamos. Al contrario, no consideramos esos datos "incorrectos". Las pruebas que se nos han presentado solamente demuestran que la autoridad estadounidense encargada de la investigación decidió no apoyarse en los datos suministrados por AYSA en el procedimiento de 1997¹⁰⁹, porque "descubrió pruebas que ponían en tela de juicio el Informe de 1997".¹¹⁰ En consecuencia suprimimos el término "incorrectos" en la segunda frase del párrafo 7.96.

6.13 En tercer lugar, quisiéramos señalar que, contrariamente a lo observado por el Pakistán, el Grupo Especial examinó efectivamente "los hechos concretos respecto de los cuales el Pakistán había solicitado que se formularan constataciones"¹¹¹, como se indica en los párrafos 7.95-7.97 *infra*. Allí concluimos que el Pakistán no demostró que los datos suministrados por AYSA en el procedimiento seguido para la adopción de la medida de salvaguardia de transición en cuestión fueran "intrínsecamente no fidedignos", tomando en consideración el hecho de que los datos suministrados por AYSA en el procedimiento de 1997 fueron puestos en tela de juicio, y además el hecho de que AYSA es una asociación mercantil integrada por productores nacionales que están solicitando medidas comerciales correctivas.¹¹²

6.14 Asimismo, observamos que "los Estados Unidos señalaron que habían verificado los datos de producción correspondientes a 1996 y 1997 facilitados por AYSA en relación con la medida de salvaguardia de transición en litigio comparándolos con las estadísticas oficiales ...".¹¹³ También señalamos la siguiente declaración de los Estados Unidos: "Además de basarse en estadísticas oficiales a efectos de la verificación, los Estados Unidos mantuvieron conversaciones directas con empresas concretas para verificar los datos de AYSA"¹¹⁴, por ejemplo, con respecto a los beneficios y las inversiones y "el número de fábricas que abandonaron la rama de producción de hilado peinado de algodón para la venta, y el número de puestos de trabajo perdidos".¹¹⁵ A este respecto, el Pakistán

¹⁰⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, página 19 (las cursivas figuran en el original).

¹⁰⁷ Observaciones del Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 8, segundo punto.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Véase el párrafo 7.87.

¹¹⁰ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 158.

¹¹¹ Véanse las observaciones del Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 8, cuarto punto.

¹¹² Véase el párrafo 7.95.

¹¹³ Párrafo 7.96.

¹¹⁴ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 22 de diciembre de 2000, párrafo 11. Véase también el Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, sección II.

¹¹⁵ *Ibidem*, párrafo 14.

declaró que la verificación de los datos de producción correspondientes a 1996 y 1997 no es pertinente porque los Estados Unidos basaron su determinación sobre los datos de producción de 1998.¹¹⁶ Reconocemos que los Estados Unidos no declararon específicamente que verificaron los datos de producción de 1998. Sin embargo, debemos señalar que los Estados Unidos verificaron una gran parte de los datos presentados por AYSA, incluso los datos de 1998 sobre beneficios e inversiones. En nuestra opinión, la cuestión reside en la fiabilidad de los datos en general. No es realista exigir que se verifique cada uno de los elementos de los datos. Además, esto no es lo que exige el texto de los Acuerdos. Sin embargo, quisiéramos subrayar que no estamos dando a entender que la autoridad investigadora nacional disponga de una discrecionalidad ilimitada en cuanto a la investigación de los hechos, dado que este Grupo Especial tiene con arreglo al ESD el mandato de hacer "una evaluación objetiva de los hechos".

6.15 Por otra parte, parece que el argumento del Pakistán da a entender incorrectamente que solamente hay un método de "verificación" y que éste implica la correspondencia con las estadísticas oficiales. No hay ninguna base para esta conclusión, porque si la hubiese, los cuestionarios (escritos u orales) carecerían de importancia y las investigaciones tendrían que hacerse sobre la base de los períodos previstos para las estadísticas oficiales y solamente después de un intervalo, a fin de poder tener en cuenta dichas estadísticas.¹¹⁷

6.16 Además, en nuestra opinión, las observaciones que hizo el Pakistán en numerosas ocasiones, añaden, de hecho, un nuevo elemento de fondo al artículo 6, a saber, la "verificación". El Pakistán pidió al Grupo Especial que explicara en qué forma los Estados Unidos "demostraron que habían verificado los datos".¹¹⁸ Esto no es lo que exige el Acuerdo. Los Estados Unidos, en su investigación, deben demostrar que hubo un perjuicio grave causado por el aumento de las importaciones. No se exige a los Estados Unidos que demuestren que han verificado los datos. Los procedimientos adecuados de verificación pueden servir, en parte, de apoyo a la demostración, pero en sí mismos no son lo que debe ser demostrado. En el Acuerdo no hay normas para la verificación. Es más, dicha palabra no figura en el ATV. Además, el Grupo Especial preguntó a los Estados Unidos cómo habían verificado los datos en los que se apoyaba la determinación. Los Estados Unidos explicaron su metodología. A la luz de todas las explicaciones y hechos que se nos han sometido, concluimos que, en resumidas cuentas, no quedó establecido que los Estados Unidos no habían logrado demostrar los elementos exigidos por el párrafo 2 del artículo 6.

6.17 En cuarto lugar, no estamos de acuerdo con el argumento formulado por el Pakistán de que el hecho de que la autoridad estadounidense haya adoptado la decisión mencionada en el procedimiento de 1997 no sea pertinente a la cuestión de la fiabilidad de los datos suministrados por AYSA en el procedimiento de 1998.¹¹⁹ En nuestra opinión, este hecho sugiere, como se indicó en el párrafo 7.96 *infra*, que también, en el procedimiento para la adopción de la medida de salvaguardia de transición en cuestión, la autoridad estadounidense intentó realizar una investigación objetiva de los hechos y, por tanto, no se apoyó incondicionalmente en los datos suministrados por AYSA. Además, como se indicó en el párrafo precedente, los Estados Unidos señalaron que la autoridad estadounidense había efectuado la verificación; el Pakistán no presentó ningún argumento fáctico importante en contra de

¹¹⁶ Véanse las observaciones del Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 8, quinto punto.

¹¹⁷ Además, señalamos que hemos examinado la impugnación del Pakistán contra la investigación de los hechos realizada por los Estados Unidos sobre la base de una discrepancia con las estadísticas oficiales de 1998, y hemos constatado que "esta discrepancia no es suficiente para que concluyamos que no se 'dem[ostró]' en el sentido del párrafo 2 del artículo 6, la situación fáctica". Véase el párrafo 7.98 *infra*.

¹¹⁸ Observaciones del Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 8, primer punto.

¹¹⁹ Véanse las observaciones del Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 8, tercer punto.

la declaración de los Estados Unidos. Nos gustaría hacer hincapié en que la cuestión que se nos ha sometido no es si los datos suministrados por AYSA son intrínsecamente no fidedignos, sino si la investigación de los hechos por parte de los Estados Unidos es justificable, es decir, si ha sido "demostrada" tal como ese término es interpretado a la luz de la jurisprudencia pertinente.

6.18 Con respecto a las observaciones del Pakistán sobre el párrafo 7.97, en primer lugar debemos declarar que consideramos que la premisa del Pakistán es incorrecta. Los datos de AYSA no fueron utilizados sin verificación. El Pakistán ha aducido previamente que los Estados Unidos deben demostrar que verificaron los datos de AYSA, que la forma en que los Estados Unidos habían considerado datos anteriores de AYSA no tenía importancia, que el Pakistán había demostrado que los Estados Unidos no verificaron los datos de AYSA y que los datos de 1998 sobre la producción utilizados por los Estados Unidos no fueron verificados comparándolos con las estadísticas oficiales. De hecho, los Estados Unidos verificaron esos datos. La mera afirmación en contrario que ha hecho el Pakistán aquí es insuficiente para demostrar otra cosa. Como se indicó *supra*, la obligación que tenían los Estados Unidos era demostrar la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad, no demostrar la verificación. Hemos examinado todos los hechos que se nos han sometido, incluso la forma en que los Estados Unidos consideraron los datos de AYSA de 1998 a la luz de sus comunicaciones anteriores, así como las medidas adoptadas por los Estados Unidos a los efectos de la verificación y los argumentos formulados por el Pakistán en sus comunicaciones y reafirmados aquí. La norma que utilizamos es que el Pakistán, a la luz de *todos* los hechos que se nos han sometido, no acreditó *prima facie* que los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave ni la relación de causalidad respecto del mismo. Señalamos además que el Pakistán, al alegar que la verificación debe hacerse mediante una comparación con las estadísticas oficiales está pidiendo de hecho al Grupo Especial que prescriba metodologías. No aceptamos hacerlo, y por las razones indicadas en las constataciones (incluida esta sección del reexamen intermedio) consideramos que el Pakistán no estableció que las metodologías utilizadas efectivamente por los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave y la relación de causalidad respecto del mismo.¹²⁰

3. Consideración de los establecimientos que renovaron su maquinaria para producir otros productos

6.19 El **Pakistán** también observó que "[e]l Grupo Especial ... no examin[ó] las alegaciones del Pakistán de que los Estados Unidos no examinaron si:

- a) la renovación de maquinaria entrañó un perjuicio,
- b) la renovación de maquinaria fue autónoma o impuesta a la rama de producción por las importaciones, y
- c) el perjuicio fue grave".¹²¹

6.20 Los **Estados Unidos** respondieron a la alegación del Pakistán de que la verificación estadounidense "no reveló la verdad en relación con el estado y las actividades de las fábricas de las

¹²⁰ Recordamos que las constataciones relativas a esta cuestión deben leerse, *mutatis mutandis*, con nuestra constatación de que los Estados Unidos no identificaron correctamente a la rama de producción nacional. Véase el párrafo 7.93.

¹²¹ Véanse las observaciones formuladas por el Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 12 (el subrayado figura en el original).

que se informó que habían cerrado"¹²², y señalaron a la atención del Grupo Especial las comunicaciones que habían presentado.

6.21 El **Grupo Especial** desearía hacer hincapié en que afirmó que "el hecho de que un establecimiento pase de producir unos productos a producir otros, que no son productos similares ni directamente competidores, debería considerarse como un indicador de 'perjuicio grave' a la rama de producción nacional considerada".¹²³ A nuestro juicio, en el presente caso no es decisivo si "una fábrica de ningún modo había cerrado durante el período objeto de investigación"; en cambio, es más importante si la fábrica "pasó de producir unos productos a producir otros, que no son productos similares ni directamente competidores". No se discute que el establecimiento en cuestión estuviera produciendo hilado cardado de algodón en vez de hilado peinado de algodón en el momento en el que los Estados Unidos formularon la determinación. El Pakistán no ha aducido que el hilado cardado de algodón sea un producto similar al hilado peinado de algodón, que es el producto considerado en el presente caso, o que compita directamente con él.¹²⁴ En consecuencia, debemos partir de un supuesto distinto (es decir, que el hilado cardado de algodón no es un producto similar ni un producto directamente competidor) al evaluar la alegación del Pakistán, porque corresponde al Pakistán la carga de acreditar una presunción *prima facie*. Por lo tanto, podría ser contrario al uso y al sentido habituales de los términos "cerrar" y "cierre" el hecho de que la autoridad estadounidense constatará que tres fábricas "cerraron" durante el período objeto de investigación. Sin embargo, éstas no fueron las palabras empleadas por el Grupo Especial; nosotros meramente afirmamos que el establecimiento había dejado de producir hilado peinado de algodón y que no había estado produciendo "productos similares y/o directamente competidores".

6.22 Con respecto al punto b) del Pakistán, se trata evidentemente de una cuestión de relación de causalidad y no de perjuicio. Examinamos las pruebas de la forma en que los Estados Unidos vincularon el hecho de que estos establecimientos dejaran de producir hilado peinado de algodón al aumento de las importaciones. A nuestro juicio, los Estados Unidos probaron esto en forma adecuada, como parte de su demostración general de la relación de causalidad. También escuchamos atentamente los argumentos del Pakistán de que este elemento de la investigación estadounidense no era justificable. Teniendo todo ello presente, constatamos que el Pakistán no acreditó una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos no habían demostrado la relación de causalidad, incluido este elemento de la investigación estadounidense. Además, observamos que el Pakistán, en esta ocasión como en otras, se ha limitado a repetir, lo que adujo en sus principales comunicaciones y alegaciones, que el Grupo Especial no escuchó. Nosotros escuchamos; lo que sucede es que discrepamos.

6.23 Con respecto al punto c) del Pakistán, creemos que está fuera de lugar. La cuestión no es si el abandono de la rama de producción por los establecimientos constituyó un perjuicio grave. Hemos examinado nuevamente el Informe sobre el Mercado de 1998 y no podemos encontrar dónde los Estados Unidos alegaron eso. Más bien, el abandono por estos establecimientos constituía un elemento de una más amplia demostración de la existencia de perjuicio grave. Constatamos que esa prueba era un elemento adecuado de tal demostración.

¹²² Véanse las observaciones formuladas por los Estados Unidos respecto de las observaciones formuladas por el Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 4.

¹²³ Párrafo 7.105.

¹²⁴ Véase también la nota 237 de pie de página, *infra*.

4. Período objeto de investigación, incluido el período para formular la determinación de la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad

6.24 El **Pakistán** formuló las siguientes observaciones en relación con la constatación del Grupo Especial sobre su alegación relativa al período objeto de investigación:

- a) El Grupo Especial basa sus conclusiones en parte en afirmaciones fácticas formuladas por los Estados Unidos que el Pakistán ha demostrado que son incorrectas, concretamente en afirmaciones relativas al "cierre de fábricas" y "pérdida de puestos de trabajo" (véase el párrafo 7.118 a) y b) del informe).
- b) En su alegación de derecho el Pakistán no afirmaba que la elección del período objeto de investigación por los Estados Unidos era, como tal, incompatible con el ATV. Por lo tanto, el Grupo Especial se pronuncia sobre una cuestión que el Pakistán no planteó de esta forma.
- c) El Pakistán alegó que los Estados Unidos no habían realizado el análisis de las tendencias que exigen los términos del artículo 6 del ATV ni habían demostrado de otro modo una relación de causalidad. No obstante, el informe provisional no trata las cuestiones de si:
 - i) el párrafo 2 del artículo 6 exige un análisis de las tendencias,
 - ii) los Estados Unidos han realizado dicho análisis, y
 - iii) un período de ocho meses se presta a dicho análisis.
- d) En términos más generales, el informe provisional no indica de qué modo el Grupo Especial evaluó objetivamente si los Estados Unidos habían cumplido la obligación dimanante del párrafo 2 del artículo 6 de demostrar en su Informe sobre el Mercado que no había una mera coincidencia entre el aumento de las importaciones y el cambio en las variables económicas sino que existía una relación de causalidad entre ellos.
- e) Al afirmar que el Pakistán no ha establecido que los Estados Unidos no demostraron la existencia de "perjuicio grave" a la rama de producción nacional, el Grupo Especial parece imponer al Pakistán la carga de una prueba que claramente incumbe a los Estados Unidos: son los Estados Unidos quienes, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV, deben demostrar que existió una relación de causalidad. En ninguna parte del informe provisional se indica sobre qué base el Grupo Especial concluyó que los Estados Unidos habían cumplido esta prescripción.
- f) El Grupo Especial aplica la norma de "justificabilidad", que no tiene apoyo en los Acuerdos.
- g) El Grupo Especial se refiere a los "cambios en todas las variables económicas pertinentes que tuvieron lugar entre 1996 y 1997" como una de las bases de sus conclusiones aun cuando estos cambios no indicaron ningún perjuicio grave. El Pakistán recuerda que los cambios que tuvieron lugar durante ese período fueron mínimos y que facilitó un gráfico al respecto.¹²⁵

¹²⁵ Observaciones formuladas por el Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 19.

6.25 Los **Estados Unidos** respondieron al argumento del Pakistán relativo a la carga de la prueba, afirmando que, "según principios firmemente arraigados de la jurisprudencia de la OMC¹²⁶, el Pakistán, como parte que alega una violación del ATV, debe afirmar y probar su alegación y presentar pruebas y argumentos suficientes para demostrar que la salvaguardia de transición era incompatible con el ATV".¹²⁷

6.26 Los Estados Unidos también alegaron que "habían demostrado, sobre la base de pruebas claras, que el incremento súbito de las importaciones a bajo precio había causado sin lugar a dudas un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional".¹²⁸ Los Estados Unidos también adujeron que habían "demostrado que otros posibles factores -como los cambios en las preferencias de los consumidores y las innovaciones tecnológicas- no eran responsables de dicho perjuicio grave ni de la amenaza real de perjuicio grave".¹²⁹

6.27 En primer lugar, el **Grupo Especial** señala que en la subsección 3 *supra* se examina la alegación a) del Pakistán, que figura *supra*.

6.28 En segundo lugar, con respecto a la alegación b) del Pakistán, desearíamos indicar que señalamos expresamente que las partes estaban de acuerdo en que "el párrafo 2 del artículo 6 no establece explícitamente ningún período concreto como período mínimo para la investigación, o para determinar si el perjuicio es grave o, a su vez, si es causado por las importaciones consideradas".¹³⁰ Esta declaración deja bastante claro que el Grupo Especial consideró dos puntos diferentes: 1) el período objeto de investigación; y 2) el período para determinar si existe perjuicio grave o relación de causalidad respecto del mismo. Incluimos el primer punto porque gran parte del texto de las comunicaciones del Pakistán se refería al período objeto de investigación. Sin embargo, nuestro análisis y nuestras constataciones se centraron en la segunda cuestión, como se observa claramente en los párrafos 7.115-7.117. Por lo tanto, no podemos aceptar este argumento del Pakistán.

6.29 En tercer lugar, con respecto a las alegaciones c) y d) del Pakistán, señalamos que nuestra constatación en relación con la alegación del Pakistán respecto del período objeto de investigación estaba en consonancia con las siguientes constataciones formuladas por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias, a las que el Pakistán se refirió en apoyo de su argumento:

"También convenimos con el Grupo Especial en que para el análisis y la determinación 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' (cursiva añadida).¹³¹ Además, en lo que respecta a una 'coincidencia' entre un aumento de las importaciones y una disminución de los factores de daño pertinentes, observamos que el Grupo Especial se

¹²⁶ Los Estados Unidos se refirieron al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, adoptado el 25 de abril de 1997, páginas 15, 18 y 19.

¹²⁷ Observaciones formuladas por los Estados Unidos respecto de las observaciones formuladas por el Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 1.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 5.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Párrafo 7.116.

¹³¹ (Nota de pie de página en el original) *ibid.*

limitó a decir que esto ha debido ocurrir 'normalmente' si la relación de causalidad estaba presente.¹³² Sin embargo, el Grupo Especial matizó esta afirmación con la siguiente oración:

'Si bien tal coincidencia por sí sola no puede *probar* la existencia de una relación de causalidad (porque, entre otras cosas, el artículo 3 exige una explicación -es decir, 'las constataciones y las conclusiones fundamentadas'), su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación, y exigiría un análisis *muy* preciso de las razones por las cuales seguiría existiendo la relación de causalidad.'¹³³ "¹³⁴

6.30 A continuación de esta afirmación, el Órgano de Apelación rechazó expresamente la apelación de la Argentina de que el Grupo Especial erróneamente "requería que la tendencia ascendente de las importaciones *coincidiera* con una tendencia *descendente* de los factores de daño", afirmando que "la Argentina ha caracterizado equivocadamente la interpretación y el razonamiento del Grupo Especial".¹³⁵

6.31 Teniendo presente la constatación del Órgano de Apelación citada en los párrafos 6.29 y 6.30 *supra*, consideramos que, si bien no lo exige el artículo 6 del ATV, sería "esencial" para el análisis de la relación de causalidad el análisis de la relación entre el movimiento de las importaciones y los movimientos de los factores de perjuicio. El Pakistán pide una resolución sobre si se requiere o no un "análisis de las tendencias". El artículo 6 no contiene dicha expresión. Por lo tanto, hablando literalmente, la respuesta es "no". Hemos aplicado el criterio contenido en el párrafo 2 del artículo 6 siguiendo la orientación del Órgano de Apelación que se cita *supra*. Conforme a estas pautas, como lo indica la subsección VII.G del informe provisional, evaluamos el análisis estadounidense contenido en el Informe sobre el Mercado de 1998 y, consiguientemente, concluimos que la investigación de los hechos realizada por los Estados Unidos respecto del perjuicio grave y la relación de causalidad era justificable, a la luz de su base fáctica, incluidos los cambios que tuvieron lugar en las variables económicas de la rama de producción nacional estadounidense y en las importaciones procedentes del Pakistán y de todas las demás fuentes durante el período objeto de investigación -de enero de 1996 a agosto de 1998- a los efectos de la determinación de perjuicio y relación de causalidad. En el informe provisional, en apoyo de nuestra conclusión, hicimos hincapié en la dirección (negativa) y la magnitud de los cambios en las variables económicas de la rama de producción nacional estadounidense y en el incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán que tuvieron lugar entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998. Por consiguiente, consideramos que la observación c) formulada por el Pakistán ya ha sido tratada en el informe provisional, pero para mayor claridad, hemos introducido modificaciones en la subsección VII.G *infra*. Creemos que dichas modificaciones responden a las observaciones d) y g) que figuran *supra* formuladas por el Pakistán. En relación con g), señalaríamos concretamente que, como es lógico, tomamos en consideración los "cambios en todas las variables económicas pertinentes que tuvieron lugar entre 1996 y 1997", que el Pakistán volvió a señalar a nuestra atención, pero debemos examinar el caso desde una perspectiva más amplia. Por consiguiente, tomando en consideración *no sólo* estos cambios *sino también* los cambios negativos en las variables económicas de la rama de producción nacional estadounidense, y

¹³² (Nota de pie de página en el original) informe del Grupo Especial, párrafo 8.238.

¹³³ (Nota de pie de página en el original) *ibid.*

¹³⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 144 (las cursivas figuran en el original).

¹³⁵ *Ibid.*, párrafos 143 y 145 (las cursivas figuran en el original).

el aumento de las importaciones que tuvo lugar entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998, concluimos que la investigación de los hechos realizada por los Estados Unidos es justificable.

6.32 En cuarto lugar, consideramos que las observaciones e) y f), que figuran *supra*, formuladas por el Pakistán ya han sido tratadas en los párrafos 6.10-6.11 *supra* y en la subsección 1, respectivamente.

6.33 Por último, el Pakistán solicitó que revisáramos el epígrafe de la subsección VII.G.¹³⁶ Consideramos esta solicitud del Pakistán y modificamos el epígrafe, que quedó con el siguiente texto: "Período objeto de investigación, incluido el período para formular la determinación de la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad."

5. Atribución

6.34 El **Pakistán** solicitó que el Grupo Especial no mencionara a "México" en el párrafo 8.1 b) porque "la resolución del Grupo Especial realmente no se refiere sólo a México".¹³⁷

6.35 "Los **Estados Unidos** objetan esta sugerencia. Los argumentos del Pakistán en relación con la atribución se centraron por completo en las importaciones procedentes de México, no en otras fuentes no sometidas a limitaciones. Las constataciones y conclusiones del Grupo Especial son compatibles con estos argumentos. Por consiguiente, la modificación sugerida por el Pakistán podría ampliar las constataciones del Grupo Especial más allá de los hechos del presente caso."¹³⁸

6.36 El **Grupo Especial** observa que el Pakistán alegó en su primera comunicación que los Estados Unidos "atribuyeron un perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán sin realizar ninguna evaluación comparativa de las importaciones procedentes del Pakistán y de México y sus respectivos efectos"¹³⁹, y no se refirió a ningún otro Miembro exportador. Además, la aclaración que figura entre paréntesis en el párrafo 8.1 b) ya ha generalizado la conclusión. Por consiguiente, no aceptamos la solicitud del Pakistán.

6. Otros cambios de redacción propuestos

6.37 El Pakistán propuso un cambio de redacción en el párrafo 7.84¹⁴⁰, que nos negamos a aceptar. Además, el Pakistán propuso incorporar al texto la nota 220 de pie de página.¹⁴¹ Aceptamos esta propuesta.

¹³⁶ Véanse las observaciones formuladas por el Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 20. En relación con este punto, los Estados Unidos observaron que "[s]i bien los Estados Unidos comprenden los motivos de la sugerencia, una modificación más adecuada para responder a esa preocupación sería colocar el texto que figura bajo el título que precede al párrafo 7.114, en la sección IV.D, y no tener dos secciones del informe con el mismo epígrafe". Observaciones formuladas por los Estados Unidos con respecto a las observaciones formuladas por el Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 6, primer guión.

¹³⁷ *Ibid.*, párrafo 22.

¹³⁸ Observaciones formuladas por los Estados Unidos respecto de las observaciones formuladas por el Pakistán en relación con el informe provisional, párrafo 6, segundo guión (no se reproduce la nota de pie de página).

¹³⁹ Primera comunicación del Pakistán, página 43 (sin cursivas en el original).

¹⁴⁰ Véanse las observaciones del Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 21.

¹⁴¹ Véase *ibid.*, párrafo 23.

C. OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS

1. Observaciones de carácter general

6.38 El Grupo Especial aceptó algunas de las observaciones de los Estados Unidos y revisó la sección VII *infra*, concretamente, los párrafos 7.45, 7.83, 7.96 y 7.118 y la nota 132 de pie de página. A continuación figura nuestra respuesta a las demás observaciones.

2. Cuestión relativa a la Parte expositiva

6.39 Los Estados Unidos hicieron numerosas observaciones sobre la Parte expositiva del informe del Grupo Especial. La principal observación fue que la Parte expositiva estaba desequilibrada al recoger íntegramente varias partes de los argumentos del Pakistán, porque no se disponía de los resúmenes ejecutivos del Pakistán o éstos eran inadecuados, mientras que los argumentos de los Estados Unidos, extraídos de resúmenes ejecutivos más completos, se presentaban únicamente en forma resumida. Por consiguiente, los Estados Unidos proponían que este Grupo Especial adoptase la práctica de otros grupos especiales y adjuntase las comunicaciones completas al informe. Si el Grupo Especial no aceptase esta propuesta, entonces los Estados Unidos aportarían importantes adiciones a la Parte expositiva existente.

6.40 No podemos aceptar la propuesta de que adjuntemos todas las comunicaciones al informe por las razones expuestas en las constataciones. No nos extenderemos más aquí sobre este punto. Como dijimos en las constataciones, felicitamos a las partes por el buen trabajo que hicieron, en términos generales, en los resúmenes ejecutivos. Este es un nuevo procedimiento en el que las partes en las diferencias, así como los grupos especiales y la Secretaría, tendrán que adquirir experiencia. En este caso, hemos utilizado los resúmenes como base para la Parte expositiva del informe, pero hemos introducido también ajustes cuando lo consideramos necesario.

6.41 No estamos de acuerdo con la alegación general de los Estados Unidos de que en la Parte expositiva hay un desequilibrio en favor del Pakistán. Aunque somos reacios a remitirnos al mero recuento de palabras o párrafos, señalamos que en la Parte expositiva hay 123 párrafos en los que se examinan los argumentos de los Estados Unidos y 92 en los que se examinan los argumentos del Pakistán. Lo que es más importante, pensamos que sustantivamente la Parte expositiva refleja con exactitud los argumentos de las partes. Seguimos en desacuerdo con el argumento de los Estados Unidos de que han resultado perjudicados de alguna forma. Como señalamos en las constataciones, las deliberaciones, las constataciones y conclusiones del Grupo Especial se basaron en su evaluación de las comunicaciones y argumentos orales **completos** de las partes, no en los resúmenes ejecutivos.

6.42 Los Estados Unidos han señalado que el primer resumen ejecutivo del Pakistán era sencillamente la introducción a su comunicación. Esto es cierto, y ese resumen ejecutivo constaba únicamente de seis páginas. Pero el resumen ejecutivo que los Estados Unidos presentaron por separado para su primera comunicación sólo tenía ocho páginas. Utilizamos ambos resúmenes como base para esa parte de la Parte expositiva e hicimos algunas adiciones cuando fue necesario.

6.43 Los Estados Unidos señalan asimismo que el Pakistán no presentó ningún resumen de su primer grupo de respuestas a las preguntas del Grupo Especial, mientras que los Estados Unidos sí lo hicieron. Según los Estados Unidos, esto ocasionó otro desequilibrio, porque el Grupo Especial utilizó las respuestas completas del Pakistán, pero se basó en los resúmenes de los Estados Unidos. Los Estados Unidos plantearon esta reclamación durante el procedimiento. En ese momento, rechazamos la solicitud de los Estados Unidos de que pidiésemos al Pakistán que presentase un resumen ejecutivo de sus respuestas. Señalamos que, durante la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, el Presidente dio orientaciones a las partes en el sentido de animarlas a que presentasen resúmenes si sus respuestas constaban de más de 20 páginas en total. Las respuestas del

Pakistán ocupaban algo más de 20 páginas, pero teniendo en cuenta que no eran mucho más largas y que el Pakistán repetía las preguntas cada vez, alargando de esa forma el documento, no se pidió al Pakistán que hiciera un resumen de esas respuestas.

6.44 Decidir cómo exponer las respuestas a las preguntas de los grupos especiales es realmente difícil. No son fáciles de resumir porque, a diferencia de las principales comunicaciones y de los escritos de réplica, generalmente no están entrelazadas en un todo único coherente. Tienden a ser una serie de respuestas a preguntas diferentes que se pueden o no se pueden resumir. Esta es una cuestión que nos ha causado algunas dificultades al redactar la Parte expositiva y que es posible que los grupos especiales tengan que abordar en el futuro. En la presente diferencia, en respuesta a la petición de los Estados Unidos, hemos incluido reseñas mucho más completas de las respuestas a las preguntas de ambas partes.

6.45 En sus observaciones sobre el informe provisional, los Estados Unidos explicaron más detenidamente las preocupaciones que habían expresado en sus observaciones sobre la Parte expositiva. A la luz de esta explicación más reciente de los Estados Unidos, hemos introducido un gran número de cambios en esa sección del informe. Por consiguiente, dado el amplio carácter de las modificaciones, no señalaremos los párrafos concretos de esa sección del informe provisional que han sido cambiados.

3. Norma de examen

6.46 Los Estados Unidos solicitaron la eliminación o revisión de las notas 126 y 130 de pie de página, en las que se indicaba que el ATV no garantiza que los Miembros exportadores puedan participar en el procedimiento de investigación nacional sobre las medidas de salvaguardia de transición, por ejemplo, porque en este caso los Estados Unidos ofrecieron esa posibilidad al Pakistán. Aceptamos este argumento y revisamos las notas de pie de página en consecuencia.

4. Definición de la rama de producción

6.47 Los **Estados Unidos** solicitaron que la segunda frase del párrafo 7.38 se sustituyera por el siguiente texto:

"Los productores integrados verticalmente de tejidos hilan hilados peinados de algodón no para la venta en el mercado comercial sino para su consumo interno en la producción subsiguiente de un tejido, prenda de vestir o artículos textiles de uso doméstico. En consecuencia, el hilado peinado de algodón fabricado por estas empresas no es un producto directamente competidor del hilado peinado de algodón importado del Pakistán."¹⁴²

6.48 El **Grupo Especial** aceptó esta solicitud con excepción del uso del término "hilar". Quisiéramos señalar que los Estados Unidos utilizaron el término "manufacture[]" ("fabricar") en el párrafo pertinente de su primera comunicación.¹⁴³

6.49 Los **Estados Unidos** adujeron que su posición sobre la interpretación de la expresión "productos similares y/o directamente competidores" ha sido coherente a lo largo de este

¹⁴² Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional, página 6.

¹⁴³ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 49.

procedimiento¹⁴⁴, y por consiguiente pidieron que se revisara la constatación del Grupo Especial de que "los Estados Unidos adoptaron una posición diferente en su Escrito de réplica".

6.50 El **Grupo Especial** señala que en las respuestas de los Estados Unidos al primer grupo de preguntas del Grupo Especial se indica lo siguiente: "Por lo tanto, el sentido corriente de la expresión 'similares y/o directamente competidores' permite a un Miembro, al analizar una rama de producción nacional, elegir entre tres posibles definiciones de rama de producción nacional. En primer lugar, la rama de producción que produce productos *similares*. En segundo lugar, los productos *similares y directamente competidores*. En tercer lugar, la rama de producción que produce productos *directamente competidores* que no son *similares*."¹⁴⁵ Aparentemente, es difícil concluir definitivamente que la primera categoría significa "productos que son similares pero no directamente competidores", que es una de las tres categorías que los Estados Unidos presentaron claramente en su primera comunicación, pero aceptamos la solicitud de los Estados Unidos.

6.51 Los **Estados Unidos** pidieron que se suprimiera la nota 176 de pie de página del informe provisional, porque "[l]os datos fácticos no ofrecen una base para inferir que los productores de tejidos integrados verticalmente estaban interesados en vender o que hicieran ofertas de venta".¹⁴⁶

6.52 El **Grupo Especial** no acepta esta petición. En esa nota de pie de página no sugerimos que "los productores de tejidos integrados verticalmente estaban *interesados* en vender o hicieran ofertas de venta" (sin cursivas en el original). Al contrario, estábamos buscando pruebas de que había habido una investigación sobre si se habían hecho o no tales ofertas. En las ofertas es donde tiene lugar la competencia. Los envíos sirven únicamente como indicación indirecta de la competencia. Por consiguiente, en nuestra opinión, a fin de determinar si el hilado peinado de algodón producido por esos fabricantes es "directamente competidor" del hilado peinado de algodón vendido en el mercado, puede ser más importante saber si el hilado peinado de algodón producido para el consumo interno se *ofreció* para la venta en el mercado y con qué frecuencia, y si los fabricantes de tejidos integrados verticalmente buscaron hilado peinado de algodón en el mercado como alternativa para el hilado peinado de algodón que producen para su consumo interno y con qué frecuencia. Es precisamente la falta de pruebas de una investigación de las ofertas de venta y, por consiguiente, de competencia, lo que señalamos.

6.53 Los **Estados Unidos** solicitaron también que se suprimiera la nota 180 de pie de página del informe provisional (la nota 246 de pie de página en el informe definitivo), porque "no sugirieron que el concepto de ventas *de minimis* encontrase apoyo en el texto del Acuerdo".¹⁴⁷

6.54 El **Grupo Especial** no está de acuerdo. Nunca hemos indicado que los Estados Unidos hiciesen la sugerencia mencionada. Nuestro argumento es que los Estados Unidos adujeron que los fabricantes de tejidos integrados verticalmente vendían o compraban hilados peinados de algodón en el mercado comercial pero únicamente en una cantidad *de minimis* y, por consiguiente, el hilado peinado de algodón que producían para su uso interno no era "directamente competidor" del hilado peinado de algodón importado del Pakistán.¹⁴⁸ Es evidente que en este contexto, el término "*de minimis*" se utilizó no sólo como descripción del hecho, sino también como línea divisoria para

¹⁴⁴ Véanse las observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional, páginas 7 y 8.

¹⁴⁵ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 70.

¹⁴⁶ Véanse las observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional, páginas 7 y 8.

¹⁴⁷ Véase *ibid.*, página 8.

¹⁴⁸ Por ejemplo, Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 69.

determinar si determinados productos nacionales eran "directamente competidores" de las importaciones consideradas. No encontramos nada en el artículo 6 que incluya el concepto de "*de minimis*" al determinar el alcance de la expresión "productos directamente competidores".

5. Atribución

6.55 Los **Estados Unidos** refutaron el resumen que se hace en el párrafo 7.122 de su argumento sobre la cuestión de la atribución. Entre otras cosas, los Estados Unidos alegan que "no adujeron que las prescripciones del párrafo 4 del artículo 6 'podrían satisfacerse mediante una simple comparación del Pakistán con el conjunto de todos los demás exportadores'".¹⁴⁹ Además, los Estados Unidos refutaron el resumen del Grupo Especial indicando que "los Estados Unidos no adujeron que una medida podía aplicarse a 'cualesquier Miembros que sean causa de perjuicio grave', pero no a todos".¹⁵⁰

6.56 El **Grupo Especial** no está de acuerdo con estos argumentos. En primer lugar, efectivamente, los Estados Unidos señalaron que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV enumera una serie de factores que deberían considerarse y prevé que "ninguno de estos factores -incluido el volumen- es dispositivo", según adujeron los Estados Unidos.¹⁵¹ No obstante, la cuestión central a la que nos enfrentamos en el marco del párrafo 4 del artículo 6 es si ese artículo requiere el análisis de la repercusión de los efectos de las importaciones procedentes de México (y probablemente de otros abastecedores) considerado individualmente. En su Declaración oral en la primera reunión sustantiva con las partes, los Estados Unidos dijeron lo siguiente:

"El ATV autoriza específicamente la aplicación Miembro por Miembro de una medida de salvaguardia sobre la base de un incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de ese Miembro y sobre la base de *un análisis de las importaciones procedentes de todas las demás fuentes en general*, así como de la cuota de mercado y el precio."¹⁵²

Asimismo, en su primera comunicación, los Estados Unidos declararon que habían "comparado este incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán *con importaciones procedentes de otras fuentes*, la cuota de mercado y el precio". Los Estados Unidos procedieron a continuación a examinar en subpárrafos diferentes lo siguiente: "Importaciones del Pakistán en comparación con todas las importaciones"; "Cuota del mercado del Pakistán en comparación con la cuota del mercado de todas las importaciones" y "Precio del Pakistán en comparación con el precio de otras fuentes".¹⁵³ Además, los Estados Unidos declararon en su Escrito de réplica que "el ATV no impone a un Miembro importador tal análisis de cada fuente".¹⁵⁴

6.57 En segundo lugar, observamos que los Estados Unidos afirmaron que "el párrafo 4 del artículo 6 del ATV concede a los Miembros importadores la facultad de adoptar una medida de salvaguardia de transición contra un Miembro exportador al que sea atribuible un perjuicio grave,

¹⁴⁹ Observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional, página 11.

¹⁵⁰ *Ibid.*, página 12.

¹⁵¹ *Ibid.*, página 11, en el que se remite al Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafos 74-75.

¹⁵² Declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión con el Grupo Especial, párrafo 15 (sin cursivas en el original).

¹⁵³ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 131 (sin cursivas en el original).

¹⁵⁴ Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 73.

pero simultáneamente le faculta para no adoptar tal medida contra otro Miembro exportador cuyas exportaciones estén contribuyendo al mismo perjuicio grave".¹⁵⁵ No encontramos ningún error en nuestro resumen del argumento de los Estados Unidos de que "una medida de salvaguardia puede aplicarse a cualquier Miembro o cualesquier Miembros, pero no a todos, que sean causa de perjuicio grave".¹⁵⁶ Por otro lado, aceptamos las demás observaciones de los Estados Unidos sobre el párrafo 7.122 y las hemos revisado consiguientemente.

6.58 Los **Estados Unidos** impugnaron la constatación del Grupo Especial sobre la alegación del Pakistán relativa al análisis de atribución realizado por los Estados Unidos, repitiendo su argumento de que la autoridad investigadora de los Estados Unidos evaluó los datos sobre México al realizar su análisis de atribución.¹⁵⁷

6.59 En opinión del **Grupo Especial**, las pruebas que tiene ante sí revelan que la autoridad investigadora de los Estados Unidos no evaluó la repercusión de las importaciones procedentes de México considerado *individualmente*, en contra de lo que argumentan los Estados Unidos. A este respecto, añadimos una explicación en la subsección VIII.H *infra*. La única mención de México se encuentra en un gráfico en el que figura una línea dedicada al "ALC" que incluye a México.

VII. CONSTATAIONES¹⁵⁸

A. ALEGACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

7.1 La medida considerada es la medida de salvaguardia de transición (restricción cuantitativa) impuesta el 17 de marzo de 1999 por los Estados Unidos a las importaciones de hilados peinados de algodón (Categoría 301)¹⁵⁹ procedentes del Pakistán¹⁶⁰, y prorrogada el 17 de marzo de 2000 por otro año.¹⁶¹ Los Estados Unidos explicaron que habían adoptado esta medida basándose en una investigación¹⁶² llevada a cabo para determinar si el incremento brusco de las importaciones

¹⁵⁵ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000.

¹⁵⁶ Párrafo 7.122.

¹⁵⁷ Véanse las observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional, página 10, en las que se remite al Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 78.

¹⁵⁸ De conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 del ESD, entre las conclusiones del informe del Grupo Especial figurará un examen de los argumentos esgrimidos en la etapa intermedia de reexamen. En consecuencia, la sección precedente, titulada Reexamen intermedio, forma parte del presente informe.

¹⁵⁹ Véase EE.UU. - Prueba documental 1.

¹⁶⁰ Comité para la Aplicación de los Acuerdos Textiles ("CITA"), *Establishment of an Import Limit for Certain Cotton Textile Products Produced or Manufactured in Pakistan*, 64 FR 12290 (Establecimiento de un límite a las importaciones de determinados productos textiles de algodón producidos o manufacturados en el Pakistán), 5 de marzo de 1999 (EE.UU. - Prueba documental 4).

¹⁶¹ CITA, Establecimiento de un límite a las importaciones de determinados productos textiles de algodón producidos o manufacturados en el Pakistán, 14 de marzo de 2000, 65 FR 14544 (EE.UU. - Prueba documental 6). Además, el 17 de marzo de 2001 la salvaguardia de transición se prorrogó nuevamente por otro año. CITA, Establecimiento de un límite a las importaciones de determinados productos textiles de algodón producidos o manufacturados en el Pakistán, 5 de marzo de 2001, 66 FR 13307.

¹⁶² Informe de la investigación y Declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave: hilados peinados de algodón para la venta de la Categoría 301, diciembre de 1998 (el "Informe sobre el Mercado de 1998") (EE.UU. - Prueba documental 3).

procedentes del Pakistán había causado un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta.¹⁶³

7.2 El **Pakistán** solicita al Grupo Especial lo siguiente:

- a) que constate que los Estados Unidos no demostraron, antes de aplicar su medida de salvaguardia a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán el 17 de marzo de 1999, que las importaciones de hilados peinados de algodón causaban un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción de tal hilado y que ese perjuicio y esa amenaza eran atribuibles al Pakistán, porque los Estados Unidos:
 - no examinaron el estado de toda la rama de producción nacional que produce hilado peinado de algodón;
 - basaron sus determinaciones sobre el estado de la rama de producción nacional en datos no verificados, incorrectos e incompletos;
 - basaron sus determinaciones de la relación causal entre las importaciones y el perjuicio grave en modificaciones de las variables económicas producidas solamente durante un período de ocho meses;
 - no realizaron ningún análisis prospectivo de los efectos de las importaciones para determinar si estaban causando una amenaza de perjuicio grave; y
 - atribuyeron un perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán sin realizar ninguna evaluación comparativa de las importaciones procedentes del Pakistán y de México y sus respectivos efectos;
- b) que resuelva, sobre la base de las constataciones indicadas *supra*, que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos al hilado peinado de algodón procedente del Pakistán es incompatible con las obligaciones dimanantes para los Estados Unidos del artículo 6 del ATV;
- c) que resuelva, además, que los Estados Unidos han anulado o menoscabado ventajas resultantes del ATV para el Pakistán dado que, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, se presume que el incumplimiento de una obligación constituye un caso de anulación o menoscabo;
- d) que recomiende, de conformidad con el párrafo 1, primera frase, del artículo 19 del ESD, que el OSD pida a los Estados Unidos que pongan su medida de salvaguardia en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV; y
- e) que sugiera, de conformidad con el párrafo 1, segunda frase, del artículo 19 del ESD, que la forma más apropiada para aplicar la resolución del Grupo Especial sería revocar sin demora la medida de salvaguardia, como ya lo ha recomendado el OST en junio de 1999.

¹⁶³ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 1. Véase CITA, *Request for Public Comments on Bilateral Textile Consultations with the Government of Pakistan*, 31 de diciembre de 1998, 63 FR 72288 (Invitación al público a formular observaciones sobre las consultas bilaterales sobre textiles con el Gobierno del Pakistán) (EE.UU. - Prueba documental 2).

7.3 Los **Estados Unidos** solicitan al Grupo Especial, sobre la base de una evaluación objetiva de los hechos, que concluya que procedieron en forma compatible con el ATV al i) definir la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón para la venta, ii) determinar que un aumento brusco y sustancial de las importaciones de hilados peinados de algodón causó tanto un perjuicio grave como una amenaza real de perjuicio grave a esa rama de producción, iii) atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al incremento súbito del 283,2 por ciento de las importaciones de bajo precio de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán, y iv) al basarse en los mejores y más actualizados datos disponibles. Por estas razones, los Estados Unidos sostienen que la medida de salvaguardia de transición que aplicaron a las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán se ajusta a las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV. Las alegaciones en contrario del Pakistán carecen de fundamento y el Grupo Especial debería rechazarlas.

B. CUESTIÓN RELATIVA A LA PARTE EXPOSITIVA

7.4 En sus observaciones sobre el proyecto de Parte expositiva del presente informe, los **Estados Unidos** han solicitado que el Grupo Especial modifique fundamentalmente su enfoque con respecto a la sección titulada "Argumentos de las partes". De conformidad con el párrafo 16 del Procedimiento de trabajo de este Grupo Especial, las partes debían presentar resúmenes ejecutivos de sus argumentos en cada etapa del procedimiento. El Grupo Especial manifestó su intención de utilizar estos resúmenes como *base para* la sección pertinente del informe. Hemos procedido de esta forma apoyándonos en los resúmenes de las partes, pero introduciendo las modificaciones apropiadas para reflejar en forma más precisa los argumentos generales.

7.5 Los Estados Unidos alegan que la Parte expositiva es desigual. Entre otras cosas, los Estados Unidos observan que el Pakistán no presentó resúmenes de sus respuestas a las preguntas y utilizó la introducción a su primera comunicación como el resumen correspondiente a ese documento. Los Estados Unidos alegan que, en consecuencia, se incluyeron extensas partes de las comunicaciones propiamente dichas presentadas por el Pakistán mientras que solamente se incluyeron resúmenes de las comunicaciones de los Estados Unidos. Los Estados Unidos alegan que resultan perjudicados por la Parte expositiva del informe.

7.6 Los Estados Unidos formularon luego varios argumentos concretos con respecto a los defectos que encontraron en el proyecto de Parte expositiva y en el informe provisional. Muchos de estos puntos se relacionan con el énfasis que los Estados Unidos aducen que pusieron en algunas cuestiones en sus comunicaciones completas y que se refleja de modo diferente en los resúmenes ejecutivos o, por lo menos, así parece reflejarse ahora en el proyecto de Parte expositiva.

7.7 El **Grupo Especial** ha examinado íntegramente cada uno de los puntos planteados por los Estados Unidos y el Pakistán en sus observaciones sobre la Parte expositiva y el informe provisional. Hemos introducido varios cambios que se reflejan en el informe definitivo. Sin embargo, habida cuenta de las cuestiones más amplias planteadas por los Estados Unidos, es necesario que nos ocupemos de esas cuestiones como parte de las conclusiones de este Grupo Especial.

7.8 No estamos de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos de que la Parte expositiva del informe redunde en perjuicio de la posición de los Estados Unidos. Como se informó a los Estados Unidos cuando formularon anteriormente una pregunta durante este procedimiento, el Grupo Especial ha examinado muy detalladamente cada una de las comunicaciones sustantivas de las partes. El Grupo Especial ha analizado con sumo cuidado todos los testimonios presentados en las dos reuniones sustantivas con las partes. Nuestras constataciones y conclusiones se basan en esas comunicaciones y esos testimonios completos. Por tanto, los Estados Unidos no han sido perjudicados de ninguna manera; todos los argumentos de los Estados Unidos fueron plenamente considerados.

7.9 Según los Estados Unidos, sería preferible como alternativa al empleo de los resúmenes ejecutivos continuar la "práctica de adjuntar las comunicaciones al informe".¹⁶⁴ De hecho, varios grupos especiales han adoptado el enfoque sugerido por los Estados Unidos; sin embargo, muchos otros grupos especiales han procedido de otra forma y han elaborado una Parte expositiva más convencional, que resume los argumentos de las partes, sin recurrir a la incorporación de anexos literales. Además, incluso en los casos en que se ha utilizado el método de los anexos, solamente se ha hecho con el acuerdo de las partes y en el presente caso no se ha llegado a tal acuerdo.

7.10 En la presente diferencia, este Grupo Especial desde el principio se negó a seguir el método de los anexos. Si se utilizara dicho método la Parte expositiva del informe llegaría a tener aproximadamente 400 páginas a un solo espacio frente a las 70, aproximadamente, que tiene ahora. No consideramos viable este enfoque. Sabemos que el sistema de solución de diferencias de la OMC se debate bajo el peso de las exigencias masivas de traducción que entrañan los informes de cientos de páginas resultantes del método de los anexos. Utilizar aquí tal método daría también lugar a significativas demoras en la publicación del informe definitivo.¹⁶⁵ Tomamos nota del párrafo 2 del artículo 12 del ESD, que dispone que "[e]n el procedimiento de los grupos especiales deberá haber flexibilidad suficiente para garantizar la calidad de los informes *sin retrasar indebidamente los trabajos de los grupos especiales*".¹⁶⁶ Además, si bien nuestra tarea consiste en decidir el asunto que se nos ha sometido, también nos sentimos obligados a no adoptar medidas que perjudicarían al sistema de solución de diferencias en su conjunto.¹⁶⁷

7.11 La única alternativa efectiva al enfoque de los resúmenes ejecutivos podía haber sido que el Grupo Especial redactara su propio resumen conciso de los argumentos de las partes. Lo más probable es que tal resumen hubiera sido más breve que el que actualmente se encuentra en la Parte expositiva. No está claro en qué forma esto respondería a la reclamación de los Estados Unidos. La finalidad de la propuesta de utilizar resúmenes ejecutivos fue interrumpir la dinámica del proceso de litigio que ha hecho aumentar a proporciones mastodónticas las partes expositivas de los informes. Dado que cuando las partes ven por primera vez la Parte expositiva no tienen ninguna información directa sobre cuál de ellas vencerá, a menudo responden solicitando que la Parte expositiva sea una reproducción virtual de sus argumentos, presumiblemente a fin de impedir cualquier crítica posterior de su argumentación una vez que se conozcan los resultados sustantivos. Bajo esta presión, los grupos especiales han optado a menudo por aumentar la Parte expositiva añadiendo cada vez más y más argumentos de las partes hasta que llegaron a la situación extrema en la que la única "exposición" aceptable para algunas partes es la inclusión efectiva de cada palabra escrita o hablada. Esto ha dado lugar a informes de centenares de páginas sobre diferencias relativamente sencillas.

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ A este respecto tomamos nota además del extraordinariamente breve plazo previsto en el Apéndice 3 del ESD para la traducción del informe definitivo antes de su distribución a los Miembros. Si bien somos conscientes de que rara vez se cumple este plazo, no estamos dispuestos a aceptar un procedimiento que prácticamente haría caso omiso de esa disposición.

¹⁶⁶ Sin cursivas en el original.

¹⁶⁷ Los Estados Unidos han señalado su sorpresa ante el rechazo por el Grupo Especial del método de los anexos "habida cuenta de que es éste el enfoque contenido en una modificación del ESD patrocinada por 13 Miembros y que es actualmente objeto de examen en el Consejo General". Este Grupo Especial, evidentemente, seguiría las prescripciones de cualquier texto que figurase en los acuerdos. Sin embargo, no hay ningún texto de ese tipo en el ESD y este Grupo Especial no formulará ninguna observación sobre las negociaciones que se lleven a cabo para la modificación del texto del ESD, ni se atreverá a prejuzgar ninguna de esas negociaciones. También tomamos nota de que los Estados Unidos no figuran entre los Miembros que patrocinan esa modificación.

7.12 En nuestra opinión, los informes de grupos especiales que han incorporado como anexos de las Conclusiones todas las comunicaciones y testimonios sin editar resultan documentos inmensos, prácticamente ilegibles. También observamos que los Estados Unidos han hecho saber al Grupo Especial, en la reunión de organización, que se proponían hacer públicas todas sus comunicaciones. Consideramos que ésta es la forma correcta de proceder en caso de que preocupe a los Estados Unidos que la Parte expositiva no recoja los argumentos completos de las partes.¹⁶⁸ Para quienes deseen leer con todo detalle los argumentos de los Estados Unidos, las comunicaciones de los Estados Unidos están disponibles para su examen. Para quienes deseen tener un panorama completo de los argumentos, la Parte expositiva, basada en los resúmenes ejecutivos, facilita la lectura. Recordamos que esta sección del informe supera aún las 70 páginas a un solo espacio. No es precisamente una forma superficial de tratar las cuestiones. La finalidad que perseguíamos con el método que elegimos era justamente permitir que las partes, que son los mejores jueces de sus propios argumentos, expresaran por sí mismas sus opiniones en forma sucinta. Este es un nuevo enfoque y requerirá adaptaciones a medida que se ponga en práctica. Agradecemos los esfuerzos que han realizado las partes y creemos que, en términos generales, han hecho un buen trabajo al preparar sus resúmenes.

7.13 Debemos también señalar que la Parte expositiva del informe no se puede leer y evaluar aisladamente; constituye un todo con las Conclusiones, y todo el peso y la importancia de determinados hechos y argumentos postulados por las partes sólo se manifiesta plenamente en esa sección, en la que el Grupo Especial vuelve a analizar en forma detallada (y repite nuevamente) los hechos y argumentos de ambas partes a fin de evaluarlos plenamente, examinar sus méritos y llegar a una decisión respecto de los mismos. El presente informe, leído como un todo, demuestra que el Grupo Especial ha cumplido la norma del artículo 11 del ESD (es decir "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").

7.14 En pocas palabras, discrepamos del argumento de los Estados Unidos de que, en cierta forma, han resultado perjudicados por el enfoque adoptado por el Grupo Especial al utilizar los resúmenes ejecutivos como base de la Parte expositiva. Sin embargo, también hemos introducido varias modificaciones en la Parte expositiva en respuesta a las observaciones de ambas partes, aunque manteniéndonos en gran medida dentro de los parámetros que inicialmente nos fijamos.

C. DISPOSICIONES PERTINENTES DEL ACUERDO DE LA OMC

7.15 Los párrafos 2 a 4 del artículo 6 constituyen las principales disposiciones del ATV que son pertinentes para nuestro análisis:

"2. Podrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. Deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales del producto de que se trata y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores (se omite la nota de pie de página).

¹⁶⁸ El Pakistán no aceptó lo solicitado por los Estados Unidos de que hiciera públicas sus comunicaciones completas y, en cambio, declaró que proporcionaría resúmenes no confidenciales (que se diferencian de los resúmenes ejecutivos, que se mantienen confidenciales). Éste es un derecho que corresponde a los Miembros en virtud de las normas del ESD y no queremos que se interprete de nuestra parte ninguna crítica al Pakistán a este respecto.

3. Al formular una determinación de la existencia de perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a que hace referencia el párrafo 2, el Miembro examinará los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo.

4. Toda medida a que se recurra al amparo de las disposiciones del presente artículo se aplicará Miembro por Miembro. Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente⁶, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo. Estas medidas de salvaguardia no se aplicarán a las exportaciones de un Miembro cuyas exportaciones del producto en cuestión estén sometidas ya a limitaciones en virtud del presente Acuerdo.

(nota de pie de página del texto original) ⁶ El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente en los Miembros exportadores.

D. CUESTIONES GENERALES DE INTERPRETACIÓN

1. Directrices para las interpretaciones del Acuerdo sobre la OMC

7.16 Antes de ocuparnos detalladamente de los argumentos de las partes, el **Grupo Especial** considera necesario y apropiado aclarar las cuestiones generales concernientes a la interpretación de las disposiciones pertinentes y su aplicación a las alegaciones formuladas por las partes.

7.17 En primer lugar, el párrafo 2 del artículo 3 del ESD dispone que el sistema de solución de diferencias de la OMC "sirve ... para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos [es decir, los Acuerdos de la OMC abarcados] de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Con respecto a las "normas usuales de interpretación del derecho internacional público", el Órgano de Apelación, en repetidas ocasiones, se ha referido a los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (la "Convención de Viena") como directrices para la interpretación.¹⁶⁹ El párrafo 1 del artículo 31 dispone que

¹⁶⁹ Por ejemplo, en *Japón - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "En el párrafo 2 del artículo 3 del ESD se estipula que el Órgano de Apelación debe aclarar las disposiciones del GATT de 1994 y los demás 'acuerdos abarcados' del *Acuerdo sobre la OMC* 'de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público'. Cumpliendo este mandato, en el informe *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, subrayamos la necesidad de lograr dicha aclaración mediante la referencia a la regla fundamental de la interpretación de los tratados contenida en el párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena*. Señalamos que esta regla general de interpretación 'se ha elevado a la condición de norma del derecho internacional consuetudinario o general'. No cabe duda que el artículo 32 de la *Convención de Viena*, en el que se aborda el papel de los medios de interpretación complementarios, se ha elevado también a la misma condición." Informe del Órgano de Apelación sobre *Japón - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("*Japón - Bebidas alcohólicas*"), WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R y WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 12 (las cursivas figuran en el

"[u]n 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". En *Estados Unidos - Camarones*, el Órgano de Apelación, declaró, en consecuencia, lo siguiente:

"El intérprete de un tratado debe comenzar por centrarse en el texto de la disposición que va a interpretar. Es precisamente en las palabras de esa disposición, leídas en su contexto, donde ante todo debe buscarse el objeto y fin que persiguen los Estados Partes en el tratado. Cuando el significado del texto en sí es equívoco o impreciso, cuando se desea la confirmación de la corrección de la lectura del propio texto, conviene inspirarse en el objeto y fin del tratado en su conjunto."¹⁷⁰

7.18 A continuación se citan los párrafos 2 a 4 del artículo 31 de la Convención de Viena en la medida en que pueden ser pertinentes al presente caso:

"2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

- a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
- b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

- a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
- b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

original; se omiten las notas de pie de página). Véanse también, con respecto al artículo 31, por ejemplo, los informes del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional* ("EE.UU. - Gasolina"), WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996, página 18; *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998, párrafos 45-46; *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático* ("CE - Equipo informático"), WT/DS62/AB/R, WT/DS67/AB/R y WT/DS68/AB/R, adoptado el 22 de junio de 1998, párrafo 84; y *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, WT/DS56/AB/R, adoptado el 22 de abril de 1998, párrafo 42.

¹⁷⁰ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* ("EE.UU. - Camarones"), WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafo 114. Véanse también los informes de los Grupos Especiales que se ocuparon de *Estados Unidos - Artículos 301 a 310 de la Ley de Comercio Exterior de 1974*, WT/DS152/R, adoptado el 27 de enero de 2000, párrafo 7.22; *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, WT/DS50/R, adoptado el 22 de septiembre de 1998, párrafo 7.18; *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* ("EE.UU. - Ropa interior"), WT/DS24/R, adoptado el 25 de febrero de 1997, párrafo 7.18; y el informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("Argentina - Calzado"), WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 91.

- c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes."

7.19 Además, el artículo 32 de la Convención de Viena dispone lo siguiente:

"Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, 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:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable."

7.20 Con respecto a este punto, en *CE - Equipo informático*, el Órgano de Apelación señaló lo siguiente:

"Por lo general, la aplicación de estas reglas del artículo 31 de la *Convención de Viena* permitirá al intérprete de un tratado establecer el sentido de un término. Sin embargo, si después de aplicar el artículo 31 el sentido del término sigue siendo ambiguo u oscuro, o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable, el artículo 32 permite que el intérprete de un tratado recurra a

'... medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración'.

En cuanto a 'las circunstancias de [la] celebración' de un tratado, esto permite, cuando proceda, el examen de los antecedentes históricos de la negociación del tratado."¹⁷¹

2. Carga de la prueba

7.21 Con respecto a la carga de la prueba en relación con las medidas de salvaguardia de transición previstas en el ATV, en *EE.UU. - Camisas y blusas* el Órgano de Apelación consideró que la carga de la prueba corresponde al reclamante, y declaró lo siguiente:

"... El ATV establece un régimen de transición que, según sus propios términos, terminará cuando el comercio de textiles y del vestido se integre plenamente en el sistema multilateral de comercio. El artículo 6 del ATV es parte integrante del régimen de transición establecido en el ATV y se debe interpretar en consecuencia. Como observó el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* con respecto al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, consideramos que el artículo 6 es un texto 'minuciosamente negociado ... que responde a un equilibrio de

¹⁷¹ Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Equipo informático*, op. cit., párrafo 86 (se omite la nota de pie de página). Véase también el informe del Órgano de Apelación sobre *Japón - Bebidas alcohólicas*, op. cit., página 12.

derechos y obligaciones entre los Miembros cuyo establecimiento ha requerido a su vez un proceso minucioso'.¹⁷² Ese equilibrio se debe respetar.

El mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del ATV es una parte fundamental de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC relativos a los productos textiles y prendas de vestir no integrados, que quedan abarcados por el ATV durante el período de transición. En consecuencia, una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación. ...".¹⁷³

7.22 El Órgano de Apelación y grupos especiales posteriores hicieron suyo este principio, en el sentido de que corresponde al reclamante la carga de la prueba.¹⁷⁴ Por ejemplo, el Órgano de Apelación, en el asunto *CE - Hormonas*, declaró lo siguiente:

"... Inicialmente la carga de la prueba corresponde al reclamante, que debe acreditar *prima facie* la incompatibilidad con determinada disposición del *Acuerdo MSF* en que haya incurrido el demandado, o más concretamente, la incompatibilidad de las medidas sanitarias o fitosanitarias del demandado contra las cuales reclama. Cuando ello se haya acreditado *prima facie*, la carga de la prueba se desplaza al demandado, que debe a su vez contrarrestar o refutar la incompatibilidad alegada. Esto parece suficientemente claro y está en conformidad con la resolución que adoptamos en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, que el Grupo Especial invoca y que consagra una norma aplicable en cualquier procedimiento contencioso".¹⁷⁵

7.23 En esta misma línea, consideramos que corresponde al Pakistán, la parte reclamante, la carga de la prueba para acreditar *prima facie* que la medida de salvaguardia de transición considerada infringe el artículo 6.¹⁷⁶

3. Norma de examen

7.24 Las partes desarrollaron extensos argumentos con respecto a la norma de examen que el Grupo Especial debería aplicar en este caso. Acordaron que el Grupo Especial no debería hacer un examen *de novo*, pero discrepan respecto del alcance del examen que el Grupo Especial debería realizar.

¹⁷² (Nota de pie de página en el original) AB-1996-3, adoptado el 25 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 17.

¹⁷³ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana* ("EE.UU. - Camisas y blusas"), WT/DS33/AB/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, página 19 (las cursivas figuran en el original).

¹⁷⁴ Por ejemplo, informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Medidas que afectan a la carne y a los productos cárnicos* ("CE - Hormonas"), WT/DS26/AB/R y WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafos 98 y 104; y *Brasil - Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves*, WT/DS46/AB/R, adoptado el 20 de agosto de 1999, párrafo 141.

¹⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, op. cit., párrafo 98 (las cursivas figuran en el original; se omite la nota de pie de página).

¹⁷⁶ Véase el informe del Órgano de Apelación sobre *EE.UU. - Camisas y blusas*, op. cit., páginas 16-17. Véase también el informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, op. cit., párrafo 98.

7.25 Con respecto a la investigación de los hechos llevada a cabo por los Estados Unidos, el **Pakistán** adujo que *"la cuestión clave que tiene ante sí el Grupo Especial es si el Informe sobre el Mercado constituye una prueba lógica de que se cumplieron las prescripciones establecidas en el artículo 6"*.¹⁷⁷ El Pakistán adujo además que la determinación de los Estados Unidos estaba basada en "datos no verificados, incorrectos e incompletos" en varios aspectos¹⁷⁸, así como en métodos incorrectos de evaluación de los hechos.¹⁷⁹

7.26 Los **Estados Unidos** defendieron la corrección y exactitud de la investigación de los hechos contenida en el Informe sobre el Mercado de 1998. Además, sostuvieron que el Pakistán había intentado "introducir nuevas pruebas de las tendencias de las importaciones procedentes del Pakistán posteriores a la investigación, y que están fuera del ámbito de este procedimiento".¹⁸⁰ Los Estados Unidos adujeron además que el Grupo Especial debe examinar solamente si la medida estadounidense se "basó en los mejores datos disponibles contenidos en el Informe sobre el Mercado de 1998 en el momento en que los Estados Unidos realizaron su determinación", citando el informe del Grupo Especial sobre *EE.UU. - Camisas y blusas*.¹⁸¹

7.27 En respuesta, el **Pakistán** estuvo de acuerdo en que el Grupo Especial no puede examinar pruebas a fin de reinvestigar la situación del mercado, pero alegó que esto no significa que el Grupo Especial no pueda examinar pruebas presentadas por el Pakistán con miras a determinar si la situación del mercado fue investigada en forma compatible con la prescripción del artículo 6. Según el artículo 11 del ESD y la jurisprudencia ya establecida de la OMC, respaldada por el Órgano de Apelación, el Grupo Especial debe hacer una evaluación objetiva para comprobar si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación adecuada, razonada y razonable de la forma en que los hechos que figuran en el expediente apoyan la determinación formulada. Por tanto, el Pakistán está facultado a presentar hechos que estaban a disposición de los Estados Unidos en el momento de la investigación, pero que éstos no consideraron en el Informe sobre el Mercado de 1998. El Pakistán también está facultado a presentar hechos que demuestren que los datos utilizados por los Estados Unidos no eran fiables ni correctos, porque en caso contrario no podría probar que el Informe sobre el Mercado es incompatible con las prescripciones del artículo 6 del ATV. En apoyo de su tesis, el Pakistán se refiere a la diferencia entre el ATV y otros Acuerdos de la OMC; en casos de medidas de salvaguardia corrientes, derechos compensatorios o derechos antidumping, se debe dar a los exportadores sujetos a la investigación la oportunidad de presentar pruebas a las autoridades investigadoras nacionales, pero el ATV no prevé ningún requisito procesal similar.¹⁸²

7.28 El **Grupo Especial** observa en primer lugar que el ATV no contiene ninguna disposición concreta con respecto a la norma de examen y, por tanto, los grupos especiales encargados de examinar las medidas adoptadas por un Miembro al amparo del ATV deberían utilizar el artículo 11

¹⁷⁷ Primera comunicación del Pakistán, página 14 (las cursivas figuran en el original). (Véanse también los párrafos 4.12-4.13.)

¹⁷⁸ Véase Primera comunicación del Pakistán, páginas 30 a 36. (Véanse también los párrafos 3.1 y 4.95-4.101.)

¹⁷⁹ Véase Primera comunicación del Pakistán, páginas 36 a 42. (Véanse también los párrafos 4.110 y 4.112.)

¹⁸⁰ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 124 (las cursivas figuran en el original). Véase también *ibid.*, párrafos 91, 152 y 155-159. (Véanse también los párrafos 4.8, 4.104, 4.124 y 4.202-4.207.)

¹⁸¹ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 124. (Véase también el párrafo 4.102.)

¹⁸² Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 8-10. (Véase también el párrafo 4.208.)

del ESD como base para su norma de examen. El artículo 11 del ESD exige que los grupos especiales hagan "una evaluación objetiva de los hechos ...".¹⁸³ Observamos además que el Órgano de Apelación, en *CE - Hormonas*, declaró que "[m]uchos grupos especiales en el pasado se han negado, sabiamente, a emprender un examen *de novo*, dado que en el marco de la práctica y de los sistemas vigentes, se encuentran en cualquier caso con pocos recursos para emprender ese tipo de exámenes".¹⁸⁴

7.29 Sobre la cuestión de la norma de examen que ha de aplicarse a casos relativos al ATV, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *EE.UU. - Ropa interior* rechazó tanto una deferencia total a las constataciones de las autoridades nacionales como un examen *de novo*. Declaró lo siguiente:

"... una política de total deferencia frente a las conclusiones de las autoridades nacionales no podría asegurar una 'evaluación objetiva' como la prevista en el artículo 11 del ESD.

...

... la función de un Grupo Especial debe ser evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional, en este caso el CITA. Prestamos especial atención al hecho de que en una serie de informes de grupos especiales en el contexto de derechos antidumping y subvenciones/medidas compensatorias se ha aclarado que no es el papel de los grupos especiales emprender un examen *de novo*. A nuestro juicio, la misma consideración se aplica a los grupos especiales que actúan en el contexto del ATV, pues se les requerirá, como en el contexto de casos relativos a derechos antidumping y/o subvenciones/medidas compensatorias, que examinen la compatibilidad de la determinación adoptada por una autoridad investigadora nacional que imponga una restricción con las disposiciones pertinentes de los instrumentos jurídicos pertinentes de la OMC, en este caso, el ATV. Consideramos que la función del Grupo Especial consiste en examinar la compatibilidad de esa medida con las obligaciones internacionales que incumben a este país, y no la compatibilidad de esa medida con la legislación estadounidense por la que se da cumplimiento a las obligaciones internacionales de los Estados Unidos. En consecuencia, el ATV constituye, a nuestro juicio, el marco jurídico pertinente en este asunto.

Por lo tanto, hemos decidido, de conformidad con el artículo 11 del ESD, formular una evaluación objetiva del Informe publicado por las autoridades estadounidenses el 23 de marzo de 1995 ('el Informe de marzo') que, como las partes en la diferencia han acordado, constituye precisamente el ámbito del asunto que tiene ante sí el Grupo Especial, pero sin emprender un examen *de novo*. Consideramos que la evaluación objetiva debe comprender un examen que permita determinar si el CITA había examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí (incluidos aquellos que podían apartarlo de una determinación afirmativa con arreglo a la segunda frase del

¹⁸³ El Órgano de Apelación ha declarado que el artículo 11 del ESD es aplicable a todos los Acuerdos de la OMC excepto el Acuerdo Antidumping. Véanse los informes del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, op. cit., párrafos 114-119; *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón* ("Australia - Salmón"), WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafo 2.67; *Argentina - Calzado*, op. cit., párrafo 118; y *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* ("EE.UU. - Gluten de trigo"), WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001, párrafo 150.

¹⁸⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, op. cit., párrafo 117.

párrafo 2 del artículo 6 del ATV), si se había dado una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos".¹⁸⁵

7.30 Además, con respecto a la cuestión relativa a lo que está incluido en el ámbito del examen fáctico que han de realizar los grupos especiales, en *EE.UU. - Camisas y blusas* el Grupo Especial declaró lo siguiente:

"A diferencia del OST, el Grupo Especial establecido en el marco del ESD no está obligado, conforme a su mandato, a reinvestigar la situación del mercado. Al determinar la compatibilidad con el Acuerdo sobre la OMC de la decisión de imponer medidas correctivas comerciales nacionales, los grupos especiales del ESD no vuelven a investigar la situación del mercado, sino que se limitan a las pruebas utilizadas por el Miembro importador al formular su determinación de imponer la medida. Además esos grupos especiales, al contrario del OST, no consideran los acontecimientos posteriores a la determinación inicial. En lo que respecta a la determinación estadounidense que se examina en el presente caso, consideramos, por lo tanto, que este Grupo Especial debe evaluar objetivamente si los Estados Unidos respetaron o no las prescripciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV en el momento en que formularon la determinación."¹⁸⁶

7.31 Por otra parte, en *EE.UU. - Ropa interior*, el Grupo Especial limitó su examen a un análisis de la investigación de los hechos realizada por la autoridad nacional sobre cuya base se propuso la medida de salvaguardia de transición considerada. En ese caso, los Estados Unidos facilitaron al Grupo Especial el informe publicado por las autoridades estadounidenses el 23 de marzo de 1995 (el "Informe de marzo"), basándose en el cual propusieron la medida de salvaguardia de transición en cuestión, y otro informe, que proporcionaron más tarde al reclamante en el examen llevado a cabo por el OST (el "Informe de julio"). El Grupo Especial declaró lo siguiente:

"... Estamos de acuerdo con las partes en la diferencia en que debemos limitar nuestro examen a un análisis del 'Informe de marzo'. Estimamos que los informes posteriores al Informe de marzo no se deben considerar como una base jurídicamente independiente para la determinación de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave en el presente caso. Para que una restricción sea compatible con el artículo 6 del ATV, se debe basar en una determinación realizada con arreglo al procedimiento prescrito en los párrafos 2 y 4 de ese artículo. Esta es precisamente la función que el Informe de marzo debe cumplir. En consecuencia, para examinar la supuesta incompatibilidad de la medida estadounidense con el ATV, debemos centrar nuestro análisis jurídico en el Informe de marzo, como base jurídica pertinente de la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos".¹⁸⁷

7.32 Estamos de acuerdo con la constatación citada del Grupo Especial que se ocupó del asunto *EE.UU. - Camisas y blusas* en el sentido de que los grupos especiales no deben reinvestigar *de novo* la situación del mercado al examinar las decisiones adoptadas por las autoridades investigadoras

¹⁸⁵ Informe del Grupo Especial *EE.UU. - Ropa interior*, op. cit., párrafos 7.10, 12 y 13 (se omite la nota de pie de página). El Órgano de Apelación apoyó este enfoque en *CE - Hormonas*, op. cit., párrafos 115-117.

¹⁸⁶ Informe del Grupo Especial *EE.UU. - Camisas y blusas*, WT/DS33/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, párrafo 7.21.

¹⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre *EE.UU. - Ropa interior*, op. cit., párrafo 7.26.

nacionales. El artículo 13 del ESD dispone que los grupos especiales tendrán "el derecho de recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que [estimen] conveniente". No obstante, los grupos especiales cuentan con menos recursos y pueden tener menos conocimientos técnicos para la investigación de los hechos que las autoridades nacionales.¹⁸⁸ En este contexto general del ESD, y a la luz de la jurisprudencia que se acaba de citar, concluimos que una "evaluación objetiva" con arreglo al artículo 11 significa, en general, un examen fáctico más limitado que un examen *de novo*.

7.33 A continuación consideraremos si deberíamos examinar pruebas presentadas por el Pakistán que no fueron examinadas por los Estados Unidos en el momento de la investigación, o no estuvieron a su disposición. Como indicó el Grupo Especial en *EE.UU. - Ropa interior*, la tarea de los grupos especiales no consiste en determinar si corresponde o no adoptar una medida de salvaguardia de transición sobre la base de todos los hechos presentados en las actuaciones del Grupo Especial de conformidad con la legislación nacional, sino examinar la compatibilidad de las decisiones adoptadas por las autoridades nacionales con el ATV.¹⁸⁹ Por tanto, no examinaremos ninguna prueba con miras a reinvestigar la situación del mercado, pero deberíamos examinar cualquier prueba, independientemente de que haya estado disponible o haya sido considerada o no en el momento de la investigación, con el fin de evaluar la rigurosidad y suficiencia de la investigación en la que se apoya la decisión de la autoridad estadounidense.¹⁹⁰ No encontramos ninguna disposición en el ATV ni en el ESD que limite las facultades de los grupos especiales de reunir datos fácticos a fin de examinar de esta forma la investigación de los hechos realizada por las autoridades nacionales.¹⁹¹

7.34 Recordamos además que en *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación concluyó que el Grupo Especial había cumplido sus obligaciones de hacer una "evaluación objetiva de los hechos" de conformidad con el artículo 11 del ESD, declarando lo siguiente:

"... 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

¹⁸⁸ Véase también el informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Hormonas*, op. cit., párrafo 117, tal como se cita en el párrafo 7.28, *supra*.

¹⁸⁹ Informe del Grupo Especial *EE.UU. - Ropa interior*, op. cit., párrafo 7.12.

¹⁹⁰ A este respecto, recordamos que, como se ha citado en el párrafo 7.30 *supra*, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *EE.UU. - Camisas y blusas* declaró que los grupos especiales "no consideran los acontecimientos posteriores a la determinación inicial". Informe del Grupo Especial *EE.UU. - Camisas y blusas*, op. cit., párrafo 7.21. Nuestra conclusión es compatible con esta declaración; no supone tener en cuenta cualquier acontecimiento ocurrido en la rama de producción nacional estadounidense o en las importaciones consideradas, por ejemplo, una modificación del volumen de las ventas, después de que se había preparado el Informe sobre el Mercado de 1998.

¹⁹¹ También observamos que el ATV no asegura que los Miembros exportadores puedan participar en el procedimiento nacional de investigación en materia de medidas de salvaguardia de transición, con lo que tales Miembros, probablemente, se ven imposibilitados de objetar la investigación de los hechos realizada en esa etapa por el Miembro importador; sin embargo, los Miembros exportadores tienen la oportunidad de objetar la investigación de los hechos de un Miembro importador con anterioridad a la introducción de una medida de salvaguardia de transición, a través de las consultas previstas en el párrafo 7 del artículo 6. Además, tenemos conocimiento de que los Estados Unidos emitieron un aviso público y, en consecuencia, dieron al Pakistán y a cualquier otra parte interesada la oportunidad de formular observaciones respecto de su propia investigación de los hechos con anterioridad al establecimiento de la medida de salvaguardia de transición en cuestión. (Véanse las observaciones de los Estados Unidos sobre el informe provisional, página 5.)

Especial, lejos de no asumir su responsabilidad, estaba simplemente cumpliendo con la responsabilidad que le incumbía con arreglo al artículo 11 del ESD al adoptar el enfoque utilizado ...".¹⁹²

7.35 En consecuencia, examinaremos si la investigación de los hechos realizada por los Estados Unidos es justificable¹⁹³ a la luz de todos los hechos presentados por las partes, incluso aquellos que no fueron considerados por la autoridad estadounidense en el momento de la investigación, o no estuvieron a su alcance. Consideramos que este término, "justificable", describe la jurisprudencia actual sin añadirle ni restarle nada. Por supuesto, el Órgano de Apelación no quería decir que los grupos especiales deberían desestimar la investigación de los hechos realizada por una autoridad investigadora nacional en caso de que esa autoridad no hubiese considerado un hecho marginalmente pertinente que no le hubiese sido presentado por ninguna de las partes, o al que no hubiese tenido acceso en el momento de la investigación. Pero tampoco sería correcto que los grupos especiales no pudieran desestimar la investigación de los hechos realizada por una autoridad nacional aun cuando dicha autoridad hubiese pasado por alto un hecho fundamental o decisivo, simplemente porque no se le había presentado en el momento de la investigación¹⁹⁴; esto significaría que cuantos menos elementos se prevean para el procedimiento de investigación, más probable será que una investigación de los hechos deficiente realizada por la autoridad nacional pueda resistir a un examen pormenorizado por parte de un grupo especial.¹⁹⁵ Además, tampoco sería correcto que los grupos especiales tuvieran

¹⁹² Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*, op. cit., párrafo 121. Véase también el informe del Órgano de Apelación sobre *EE.UU. - Gluten de trigo*, op. cit., párrafo 153. Compárese con el informe del Grupo Especial *EE.UU. - Camisas y blusas*, op. cit., párrafo 7.21, donde el Grupo Especial declaró que los grupos especiales "se limitan a las pruebas utilizadas por el Miembro importador al formular su determinación de imponer la medida", tal como fue citada en el párrafo 7.30. Entendemos que esta constatación del Grupo Especial implica que los grupos especiales examinarán cualquier prueba no a efectos de una reinvestigación de la situación del mercado sino con miras a evaluar la rigurosidad y suficiencia de la investigación en la que se apoya la decisión de la autoridad investigadora nacional, a la luz de la constatación del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*.

¹⁹³ Observamos que el *New Shorter Oxford English Dictionary* define el término "justifiable" (justificable) como: "able to be legally or morally justified; able to be shown to be just, reasonable, or correct; defensible" (lo que se puede justificar jurídica o moralmente; lo que se puede demostrar como justo, razonable o correcto; defendible). *New Shorter Oxford English Dictionary* (Clarendon Press 1993), página 1466. Al utilizar el término "justificable", no queremos dar a entender que corresponde al demandado la carga de justificarse a sí mismo ante un grupo especial, desplazando de esa forma incorrectamente la carga de la prueba. Nos referimos, en cambio, a la prescripción de que la autoridad investigadora tenga en cuenta los hechos pertinentes y explique luego en forma adecuada su razonamiento. Hemos utilizado este término también para evitar términos tales como "razonabilidad" o "amplio margen de discreción" que se utilizan en los ordenamientos jurídicos nacionales, en el derecho administrativo, y que llevan inevitablemente consigo muchas connotaciones de dichos ordenamientos.

¹⁹⁴ A este respecto, observamos que el Órgano de Apelación en *EE.UU. - Gluten de trigo* declaró "las autoridades competentes deben llevar a cabo una investigación completa que les permita realizar una evaluación adecuada de todos los factores pertinentes mencionados expresamente en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*". Informe del Órgano de Apelación sobre *EE.UU. - Gluten de trigo*, op. cit., párrafo 55.

¹⁹⁵ Señalamos nuevamente que el ATV no asegura que los Miembros exportadores puedan participar en el procedimiento de investigación para las medidas de salvaguardia de transición, dejando de ese modo a los Miembros, probablemente, en la imposibilidad de impugnar en esa etapa la determinación de los hechos formulada por el Miembro importador; sin embargo, los Miembros exportadores tienen la oportunidad de impugnar la investigación de los hechos del Miembro importador con anterioridad a la introducción de una medida de salvaguardia de transición mediante las consultas previstas en el párrafo 7 del artículo 6. Véase también la nota 191 de pie de página, *supra*.

que refrendar una investigación de los hechos por parte de una autoridad nacional cuando dicha autoridad hubiese "explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban [sus] determinaciones ..." excluyendo, sin embargo, de su explicación un hecho crucial o decisivo. Por lo tanto, en virtud del artículo 6 del ATV, consideramos necesario y apropiado examinar si la investigación de los hechos y la decisión de la autoridad nacional estaban justificadas a la luz de los hechos pertinentes que se nos sometieron.

E. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

1. Identificación de cuestiones

7.36 El párrafo 2 del artículo 6 del ATV dispone que, a fin de adoptar una medida de salvaguardia de transición, un Miembro debe demostrar que "... las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" (sin cursivas en el original).

7.37 El **Pakistán** adujo que el párrafo 2 del artículo 6 establece que la "rama de producción nacional" considerada está constituida por los fabricantes nacionales que producen: a) productos similares; b) productos directamente competidores; o c) productos similares y productos directamente competidores, respecto de las importaciones consideradas. Los Estados Unidos, infringiendo esta disposición, en relación con la medida de salvaguardia de transición aplicada a las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán, excluyeron del ámbito de la rama de producción nacional a los fabricantes integrados verticalmente que producían hilado peinado de algodón para uso propio. El hilado peinado de algodón producido por los productores nacionales, sea para la venta en el mercado o para el uso interno, constituye un producto directamente competidor del hilado peinado de algodón importado del Pakistán. La posición de los Estados Unidos es incompatible con la práctica que se ha seguido respecto del ámbito de la rama de producción nacional en la esfera de las medidas de salvaguardia previstas en el artículo XIX del GATT, los derechos compensatorios o los derechos antidumping.¹⁹⁶

7.38 En el escrito de réplica, los **Estados Unidos** adujeron que el texto del artículo 6 podría permitir a un Miembro identificar una rama de producción nacional que produjera un producto a) similar y directamente competidor; o b) similar pero no directamente competidor; o c) no similar pero directamente competidor.¹⁹⁷ Según los Estados Unidos, los productores integrados verticalmente de tejidos fabrican hilados peinados de algodón no para la venta en el mercado comercial sino para su consumo interno en la producción subsiguiente de un tejido, prenda de vestir o artículos textiles de uso doméstico. En consecuencia, el hilado peinado de algodón fabricado por estas empresas no es un producto directamente competidor del hilado peinado de algodón importado del Pakistán.¹⁹⁸ Por tanto, corresponde excluir esta producción cautiva del ámbito de la rama de producción nacional. En apoyo de esta tesis, los Estados Unidos adujeron que el objetivo del ATV es integrar gradualmente el sector de los textiles y el vestido en las disciplinas del GATT y, por lo tanto, el modelo para el ATV debería ser el AMF y no el GATT ni cualquier otro Acuerdo de la OMC. Los Estados Unidos se

¹⁹⁶ Véase Primera comunicación del Pakistán, páginas 21-27. (Véanse también los párrafos 4.10-4.11 y 4.18-4.20.)

¹⁹⁷ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 49. (Véanse también los párrafos 4.34-4.37.)

¹⁹⁸ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 50. (Véanse también los párrafos 4.21-4.25.)

remitieron al Anexo A del AMF, donde se utiliza la expresión "productos similares y/o directamente competidores".¹⁹⁹

7.39 El **Pakistán** afirmó que la posición de los Estados Unidos era ilógica y que daba lugar a una desigualdad entre las importaciones y los productos nacionales. "Si se hubiera permitido a los Estados Unidos que definieran la rama de producción nacional como los fabricantes de hilados peinados de algodón para la venta, habrían tenido que imponer su limitación sólo a los hilados peinados de algodón para la venta. Sin embargo, de hecho, la limitación se aplica a todas las importaciones de hilado peinado de algodón, se destinan a la venta en el mercado comercial o al consumo de un productor de tejidos vinculado."²⁰⁰ El Pakistán también adujo que la posición de los Estados Unidos es incompatible con la jurisprudencia del GATT/OMC con respecto a la definición de las expresiones "similares" y "directamente competidores", en la que "similares" es un subconjunto de "directamente competidores", por cuanto presupone que hay productos que son similares pero no directamente competidores.²⁰¹

7.40 El **Grupo Especial** entiende que la cuestión que se le ha sometido es si el párrafo 2 del artículo 6 permite a los Estados Unidos excluir del ámbito de la "rama de producción nacional" la producción para uso propio de hilado peinado de algodón por los fabricantes de tejidos integrados verticalmente.²⁰² El problema consiste en las dos cuestiones de interpretación relativas al párrafo 2 del artículo 6 que se indican a continuación²⁰³:

¹⁹⁹ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 37-43, en particular, el párrafo 41. (Véase también el párrafo 4.58.)

²⁰⁰ Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 36. Véase también Primera comunicación del Pakistán, páginas 21-22. (Véanse también los párrafos 4.18-4.20 y 4.40.)

²⁰¹ Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 31. (Véanse también los párrafos 4.38-4.41 y 4.43-4.44.)

²⁰² El Informe sobre el Mercado de 1998 definió la rama de producción nacional como "establecimientos nacionales (o 'fábricas') dedicados a la producción del hilado considerado *para la venta* a otras empresas". EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 1.3 (sin cursivas en el original). "La investigación realizada por el Gobierno de los Estados Unidos consideró solamente los hilados peinados de algodón para la venta en el mercado interno, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón, tal como han sido definidos en la Categoría 301, y no tales hilados producidos por las empresas integradas verticalmente. El Informe sobre el Mercado de 1998 declara además que 'las empresas integradas verticalmente no venden en el mercado interno el hilado que producen y su producción no compite directamente con las importaciones en el mercado de los Estados Unidos del 'hilado para la venta'." *Ibid.*, párrafo 3.1 (se omite la nota de pie de página).

²⁰³ Observamos que además de esos dos puntos, las partes discrepan sobre la interpretación del término "producen" que figura en el párrafo 2 del artículo 6; el Pakistán adujo que los fabricantes integrados verticalmente de tejidos "producen" hilados peinados de algodón, mientras que los Estados Unidos adujeron que ellos no "producen" hilados peinados de algodón sino productos más elaborados destinados a la venta, por ejemplo, tejidos, prendas de vestir o artículos textiles de uso doméstico, en el contexto del párrafo 2 del artículo 6. Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 19-25, y Declaración oral de los Estados Unidos en la primera reunión sustantiva, párrafos 9-11. En nuestra opinión, es evidente que el término "producen", a la luz de su sentido corriente, significa la producción no solamente de productos finales sino también de productos intermedios que han de utilizarse como insumos para la producción de productos finales. Además, en el Acuerdo sobre la OMC, el término "producción" se usa en forma diferente del término "venta". Véase, *por ejemplo*, el párrafo 1 del artículo III del GATT, que dispone lo siguiente: "[l]os Miembros reconocen que los impuestos ... interiores ... que afecten a la *venta* ... de productos ... en el mercado interior ... no deberían aplicarse ... de manera que se proteja la *producción* nacional" (sin cursivas en el original). Al contrario, la interpretación estadounidense del término "producen" equipararía de hecho los términos "producir" y "vender".

- a) ¿Abarca la expresión "productos directamente competidores" los productos producidos por fabricantes de tejidos integrados verticalmente para su consumo interno?; ¿se limita esa expresión a los productos que *compiten efectivamente* con las importaciones consideradas?²⁰⁴, y
- b) ¿Deberían los Miembros examinar la "rama de producción nacional" que incluye todos los fabricantes que producen i) productos similares, o ii) productos directamente competidores, o iii) tanto productos similares como productos directamente competidores²⁰⁵; o pueden identificar como "rama de producción nacional" a una rama de producción que produce un producto: i) similar pero no directamente competidor; o ii) no similar pero directamente competidor; o iii) tanto similar como directamente competidor?²⁰⁶

7.41 Además, es necesario examinar la cuestión fáctica de si el hilado peinado de algodón producido por productores de tejidos integrados verticalmente para su propio consumo constituye un producto directamente competidor del hilado peinado de algodón importado del Pakistán; las partes están de acuerdo en que estos productos son "productos similares".²⁰⁷

2. Interpretación de la expresión "productos directamente competidores"

- a) Texto y contexto

- i) *El párrafo 2 del artículo 6 del ATV y el Acuerdo sobre la OMC*

7.42 El **Pakistán** adujo que "los 'productos directamente competidores' son los productos con características comunes que les dan la posibilidad de satisfacer la misma necesidad o la misma preferencia".²⁰⁸ Para apoyar su tesis, el Pakistán se remitió a la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, que resumió en los siguientes términos: "[a] examinar si un producto es competidor, es preciso considerar *la demanda tanto latente como existente*".²⁰⁹ El hilado peinado de algodón producido por productores de tejidos integrados verticalmente para su consumo interno comparte especificaciones técnicas similares con el hilado peinado de algodón importado y, en consecuencia, son "directamente competidores" entre sí.²¹⁰ "Todos los Acuerdos de la OMC, incluso el ATV, son parte integrante del Acuerdo sobre la OMC, que fue negociado y

²⁰⁴ Con respecto a la posición del Pakistán, véase, por ejemplo, Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 35-36; con respecto a la posición de los Estados Unidos, véase, por ejemplo, Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 50-51.

²⁰⁵ Esta es la posición del Pakistán. Véase, por ejemplo, Primera comunicación del Pakistán, páginas 21-23. (Véanse también los párrafos 4.38-4.41.)

²⁰⁶ Esta es la posición de los Estados Unidos. Véase, por ejemplo, Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 49. (Véase también los párrafos 4.34-4.37.)

²⁰⁷ Primera comunicación del Pakistán, página 23 y Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 26. (Véase también el párrafo 4.43.)

²⁰⁸ Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 33. Véanse también Respuestas del Pakistán a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, página 5. (Véanse también los párrafos 4.39 y 4.47-4.50.)

²⁰⁹ Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 32 (las cursivas figuran en el original). (Véase también el párrafo 4.39.)

²¹⁰ Véase por ejemplo Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 33. (Véase también el párrafo 4.39.)

concluido como un todo único. Por consiguiente, es una práctica legítima y corriente de los grupos especiales buscar orientación para la interpretación de los términos de un Acuerdo de la OMC en resoluciones sobre términos similares contenidos en otros Acuerdos de la OMC."²¹¹

7.43 Los **Estados Unidos** respondieron que "el hilado peinado de algodón fabricado por productores de tejidos integrados verticalmente para su propio consumo no está destinado a la venta en el mercado y no es directamente competidor de ... las importaciones [de hilado peinado de algodón]".²¹² La constatación del Órgano de Apelación citada por el Pakistán se refiere a la expresión "producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente", contenida en la Nota al párrafo 2 del artículo III del GATT, que es diferente de la expresión "productos directamente competidores", contenida en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV.²¹³ Según los Estados Unidos, la expresión "'directamente competidores' refleja la situación actual en el mercado".²¹⁴ Además, los Estados Unidos instaron a que "el Grupo Especial se mantuviese, como el Órgano de Apelación ha observado, dentro de los 'márgenes concretos' del ATV e interpretase el artículo 6 según se aplica a los hechos de este caso sobre la base del solo texto del artículo 6 considerado a la luz del objeto y fin del ATV".²¹⁵

7.44 El **Pakistán** señaló también que los productores de tejidos integrados verticalmente compran hilado peinado de algodón en el mercado comercial. Por tanto, el Pakistán aduce que el hilado peinado de algodón ofrecido en el mercado comercial está compitiendo de hecho con el hilado producido por los productores de tejidos integrados verticalmente para su uso interno.²¹⁶

7.45 En respuesta, los **Estados Unidos** indicaron que los productores de tejidos integrados verticalmente compran aproximadamente el 2 por ciento del hilado peinado de algodón en el mercado comercial y venden aproximadamente el 1 por ciento. "Las compras y ventas *de minimis* de hilado peinado de algodón efectuadas por productores de tejidos integrados verticalmente no constituyen, como sugiere el Pakistán, pruebas de una competencia efectiva o potencial. ... El hecho de que los productores de tejidos integrados verticalmente puedan vender aproximadamente el 1 por ciento en el mercado no significa que el 99 por ciento restante -que nunca ingresa al mercado- sea directamente competidor de las importaciones de la Categoría 301."²¹⁷

7.46 El **Grupo Especial** señala, en primer lugar, que las partes están en desacuerdo sobre si la jurisprudencia del GATT/OMC con respecto a cualquier Acuerdo de la OMC aparte del ATV es pertinente para la interpretación del artículo 6 del ATV; el Pakistán citó en apoyo de su argumento la

²¹¹ Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 13. (*Véanse también* los párrafos 4.10-4.11.)

²¹² Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 26. (*Véanse también* los párrafos 4.51 y 4.55.)

²¹³ Véase por ejemplo Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 36. (*Véanse también* los párrafos 4.56 y 4.57.)

²¹⁴ Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 37. (*Véanse también* los párrafos 4.56-4.57.)

²¹⁵ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 3. (Se omite la nota de pie de página.) Para respaldar su argumento, los Estados Unidos se remitieron al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, WT/DS24/AB/R, adoptado el 25 de febrero de 1997, páginas 13-14.

²¹⁶ Véase por ejemplo Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 34 y 35. (*Véase también* el párrafo 4.26.)

²¹⁷ Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 40. (*Véanse también* los párrafos 4.22 y 4.27-4.28.)

constatación del Órgano de Apelación relativa al artículo III del GATT, mientras que los Estados Unidos instaron a que "el Grupo Especial se mantuviese, como el Órgano de Apelación ha observado, dentro de los 'márgenes concretos' del ATV ...". Como se indica en el párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena, el "contexto" en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 comprende "el texto" mismo del *tratado*, incluidos su preámbulo y anexos. El tratado en cuestión es aquí el Acuerdo sobre la OMC, del que el ATV forma parte integrante.²¹⁸ Por tanto, el Acuerdo sobre la OMC en su totalidad, incluido el artículo III del GATT, constituye el contexto del artículo 6 del ATV. Como explicó la Comisión de Derecho Internacional, en su comentario a los proyectos finales de artículos sobre el derecho de los tratados, con respecto al párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena²¹⁹:

"... el sentido corriente de los términos no debe determinarse en abstracto, sino en el contexto del tratado teniendo en cuenta su objeto y su fin. La Corte Internacional [de Justicia] ha afirmado repetidamente esos principios ...

...

Y la Corte Permanente subrayó en una opinión consultiva anterior que el contexto no es simplemente el artículo o la sección del tratado en que figura el término, sino el tratado en su totalidad:

'Al considerar la cuestión planteada ante la Corte sobre los términos del tratado, es evidente que éste debe ser examinado como un todo, y que su sentido no debe determinarse únicamente en función de determinadas frases que, fuera de su contexto, pueden ser interpretadas en más de un sentido.'²²⁰

En este caso, el "tratado en su totalidad" es el Acuerdo sobre la OMC y todos sus Anexos; no es solamente el ATV.²²¹ Por consiguiente, consideramos que la interpretación de la expresión "producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" del artículo III del GATT es pertinente para interpretar la expresión "productos directamente competidores" del artículo 6 del ATV.

²¹⁸ Acuerdo sobre la OMC, párrafo 2 del artículo II.

²¹⁹ Párrafo 1) del artículo 27 de los proyectos finales de artículos de la Comisión de Derecho Internacional.

²²⁰ Informe de la Comisión a la Asamblea General, Parte I, Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en la segunda parte de su 17º período de sesiones, [1966] 2 Y. B. Int'l L. Comm'n 169, Documento de las Naciones Unidas A/6309/Rev.1, página 242, en el que se cita el documento "*Competencia de la OIT para regular el trabajo agrícola*, P.C.I.J. (1922), Serie B, N^{os} 2 y 3, página 23 (sin cursivas en el original). En la doctrina se indica también que el "contexto" es el tratado en su totalidad, no simplemente un párrafo, un artículo, una sección o una parte del tratado. Véase Sinclair, Sir Ian, KCMG, QC, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, segunda edición, 1984, página 127; Jennings, Sir Robert, QC y Watts, Sir Arthur, KCMG QC, *Oppenheim's International Law*, novena edición, 1992, página 1273; Yasseen, Mustafa Kamil, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le Droit des Traités, Recueil des Cours*, tomo 151, 1976 - III, página 34; Nguyen Quoc Dinh, Daillier, Patrick y Pellet, Alain, *Droit international public*, cuarta edición, 1992, páginas 252-253. Véase también Brownlie, Ian, QC, DCL, FBA, *Principles of Public International Law*, cuarta edición, 1990, página 629.

²²¹ También el Órgano de Apelación, en el asunto *Estados Unidos - Camarones*, afirmó que "[e]l preámbulo del Acuerdo sobre la OMC ... informa no sólo al GATT de 1994 sino también a todos los demás acuerdos que incluye ...". Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Camarones*, op. cit., párrafo 129.

7.47 Observamos que los Estados Unidos señalaron que, en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, el Órgano de Apelación rechazó determinada constatación del Grupo Especial indicando que el Grupo Especial fue más allá de los márgenes concretos del ATV.²²² En ese asunto, al examinar si la aplicación retroactiva de las medidas de salvaguardia de transición era o no admisible, el Grupo Especial declaró que "[h]abida cuenta de que el ATV no contiene ninguna disposición que resuelva esta cuestión, examinaremos en primer lugar la forma en que el asunto está contemplado en las disposiciones del GATT de 1994 ...", y constató que "[e]l párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 es en este caso la disposición pertinente ...".²²³ Sin embargo, la declaración del Órgano de Apelación mencionada anteriormente fue hecha para rechazar esa constatación del Grupo Especial²²⁴, porque, a diferencia del Grupo Especial, el Órgano de Apelación dijo que "no consideramos que ... [el párrafo 10 del artículo 6 del ATV] no se ocupe sustantivamente de esa cuestión".²²⁵ Contrariamente a lo que argumentan los Estados Unidos, no hay nada en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* que nos impida utilizar cualquier Acuerdo abarcado de la OMC aparte del ATV como "contexto" del artículo 6 del ATV, en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena.

7.48 En segundo lugar, recordamos que los grupos especiales y el Órgano de Apelación, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena, han consultado frecuentemente los diccionarios como punto de partida para analizar el sentido corriente de los términos utilizados en el Acuerdo sobre la OMC.²²⁶ En este caso señalamos que el término "*competitive*" (competidor) se define como "*of, pertaining to, involving, characterized by, or decided by competition*" (de, perteneciente a, que implica, caracterizado por, o decidido según la competencia).²²⁷

²²² Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 13.

²²³ Informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., párrafo 7.64.

²²⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 13.

²²⁵ *Ibid.*, página 15 (el subrayado figura en el original).

²²⁶ Algunos ejemplos recientes son los informes del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Gluten de trigo*, op. cit., párrafo 53; *Corea - Medidas que afectan a las importaciones de carne vacuna fresca, refrigerada y congelada*, WT/DS161/AB/R y WT/DS169/AB/R, adoptados el 10 de enero de 2001, párrafos 111 y 120; y *Brasil - Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves - Recurso del Canadá al párrafo 5 del artículo 21 del ESD*, WT/DS46/AB/RW, adoptado el 4 de agosto de 2000, párrafo 45.

²²⁷ *New Shorter Oxford English Dictionary*, op. cit., página 459. Además, el *New Shorter Oxford English Dictionary* define el término "*competitive*" (competidor) como: (1a) "*The action of competing or contending with others*"; (1b) "*Striving for custom between rival traders in the same commodity*"; (2) "*An event in which persons or teams compete; a match; a contest; a trial of ability*"; (3) "*The person or persons competing with one; the opposition in a contest*" (1a) La acción de competir o contender con otros"; 1b) Luchar por un cliente entre comerciantes rivales del mismo producto; 2) Un acontecimiento en el que personas o equipos compiten; un partido, un concurso; una prueba de habilidad; 3) La persona o personas que compiten con uno; la oposición en una contienda). *Ibid.* Los Estados Unidos también se refirieron a la definición de "*competitive*" (competidor) que da el *New Shorter Oxford English Dictionary*. Véase Escrito de réplica de los Estados Unidos, nota 30 y párrafo 37. El *Webster's New Encyclopedic Dictionary* define el término "*competitive*" como "*relating to, characterized by, or based on competition*," (relativo a, caracterizado por, o basado en la competencia) y a su vez el término "*competition*" (competencia) como: (1) "*the act or process of competing*"; (2) "*a contest between rivals* ..."; (3) "*the effort of two or more persons or firms acting independently to secure business by offering the most favorable terms*"; (4) "*active demand by two or more organisms or kinds of organisms for some environmental resource in short supply*." (1) El acto o proceso de competir"; 2) una contienda entre rivales ...; 3) el esfuerzo de dos o más personas o empresas que actúan de forma independiente por conseguir un negocio ofreciendo los términos más favorables; 4) demanda activa de

7.49 Nuestra atención se centra a continuación en el contexto más inmediato del término "competidor" en el párrafo 2 del artículo 6, es decir, el calificativo "directamente". En nuestra opinión, si el término "competidor" tuviese sólo un significado restringido, por ejemplo, *que compiten efectivamente*, el calificativo "directamente" resultaría innecesario; la función de definir el alcance del término "competidor" se ha dejado al término "directamente".

7.50 En consecuencia, procedemos a examinar el significado del término "directamente". Es obvio que a tenor del párrafo 2 del artículo 6, el término "directamente" excluye del ámbito de la rama de producción nacional objeto de la investigación aquellos productos que compiten remotamente con el producto textil o de vestir objeto de la investigación. En conexión con esto, señalamos que la competencia puede existir, en cierto sentido, entre dos productos cualesquiera. Esto es especialmente obvio en el caso de los productos de consumo; por ejemplo, algunos consumidores compararían entre un suéter de cachemir y una corbata de seda a la hora de elegir un regalo de cumpleaños y, en ese sentido, ambos productos compiten entre sí. Teniendo en cuenta la pertinencia de la jurisprudencia con respecto al artículo III del GATT mencionada anteriormente, señalamos que, en relación con la interpretación de la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" contenida en dicho artículo, el Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* declaró lo siguiente:

"En cierta medida, todos los productos o servicios son competidores, al menos indirectamente. Los consumidores, al no disponer de ingresos ilimitados, pueden verse obligados a elegir entre distintas necesidades, y a renunciar, por ejemplo, a ir de vacaciones para comprar un automóvil o a comer en restaurantes para comprar zapatos nuevos o un aparato de televisión."²²⁸

7.51 El análisis anterior es indicativo de la función que desempeña el término "directamente" como calificativo de "competidor" en el artículo 6. Por ejemplo, si no existiera el calificativo "directamente" en el artículo 6, a fin de decidir si debería imponerse una medida de salvaguardia de transición a las importaciones de suéteres de cachemir, un Miembro necesitaría examinar la situación de los productores nacionales no sólo de suéteres de cachemir, sino también de corbatas de seda y de una amplia gama de otros productos de consumo. Si fuera necesario considerar esta competencia remota en el marco del artículo 6, el ámbito de la rama de producción nacional considerada sería demasiado amplio. Por consiguiente, en el artículo 6 el término "directamente", que califica al término "competidor", limita el ámbito de la rama de producción nacional considerada al excluir esa competencia remota.

7.52 El Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* constató también que "la evaluación de si hay o no una relación directa de competencia entre dos productos o series de productos requiere pruebas de que los consumidores consideran o pueden considerar a los dos productos o series de productos en cuestión como medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada".²²⁹ El Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con este criterio y declaró que "según el sentido corriente de la expresión, los productos son competidores o sustituibles entre sí cuando son intercambiables o si se ofrecen, como lo señaló el Grupo Especial, 'como medios

dos o más organismos o tipos de organismos de algún recurso medioambiental cuyo suministro es escaso). *Webster's New Encyclopedic Dictionary* (Black Dog & Leventhal Publishing Inc. 1994 ed.), página 201.

²²⁸ Informe del Grupo Especial *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("Corea - Bebidas alcohólicas"), WT/DS75R y WT/DS84/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, párrafo 10.40.

²²⁹ *Ibid.*

alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada".²³⁰ Por consiguiente, consideramos que esta interpretación de "producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" es pertinente para interpretar la expresión "productos directamente competidores" del artículo 6 del ATV, porque el artículo III del GATT forma parte del "contexto" del artículo 6 del ATV en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena, como se indica en los párrafos 7.46 y 7.47 *supra*.

7.53 Recordaremos a continuación los argumentos fácticos de las partes sobre los productos en cuestión. En primer lugar, ambas partes admitieron que el hilado peinado de algodón importado y el hilado peinado de algodón de producción nacional, ya sea para la venta o para uso interno de la empresa, comparten básicamente las mismas especificaciones técnicas.²³¹ En segundo lugar, el Pakistán alegó y los Estados Unidos reconocieron que las empresas integradas verticalmente están comprando hilado peinado de algodón en el mercado supuestamente con el mismo objetivo.²³² Esto indica que los productores de tejidos integrados verticalmente reconocen el hilado peinado de algodón ofrecido en el mercado comercial y el hilado peinado de algodón que producen para su propio consumo "como medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada ...". El hilado peinado de algodón importado se ofrece también para la venta en el mercado y, por consiguiente, cabe suponer que compite efectivamente con el hilado peinado de algodón producido por los productores de tejidos integrados verticalmente para su propio consumo. A nuestro juicio, evidentemente no es razonable excluir la producción cautiva del ámbito de una rama de producción nacional alegando que no consiste en "productos directamente competidores".

7.54 Llegado este punto, es necesario abordar otros argumentos de los Estados Unidos. Los Estados Unidos aducen que la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, mencionada anteriormente, se basa en el término "sustituible", que no figura en el artículo 6 del ATV. Según los Estados Unidos, la ausencia de este término indica que la relación entre "productos similares" y "productos directamente competidores" en el artículo 6 del ATV es diferente de la existente entre "productos similares" y "producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" en el párrafo 2 del artículo III del GATT.²³³ Además, la declaración del Órgano de Apelación se basa en el objeto y fin del artículo III del GATT, que es diferente del objeto y fin del artículo 6 del ATV.²³⁴

7.55 El Grupo Especial señala que, efectivamente, la constatación del Órgano de Apelación parece basarse tanto en el término "sustituible" como en el término "competidor". En el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación declaró también lo siguiente:

²³⁰ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*, WT/DS75/AB/R y WT/DS84/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, op. cit., párrafo 115.

²³¹ Véanse Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 91 ("No nos consta que haya diferencias importantes en las especificaciones técnicas de los hilados de producción nacional para la venta o para uso interno y los hilados importados del Pakistán o de México"), y Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 33. (Véanse también los párrafos 4.12 y 4.187.)

²³² Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 40. (Véanse también los párrafos 4.21-4.23.)

²³³ Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafos 30 y 35-37. (Véanse también los párrafos 4.56-4.57.)

²³⁴ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 8. (Véanse también los párrafos 4.56-4.57.)

"La expresión 'directamente competidores o directamente sustituibles entre sí' describe un determinado tipo de relación entre dos productos, uno importado y el otro nacional. De la formulación de la expresión resulta evidente que la esencia de esa relación es que los productos están en competencia. Esto es evidente tanto por la palabra 'competidores' que significa '*characterized by competition*' (caracterizado por la competencia), y la palabra 'sustituibles' que significa '*able to be substituted*' (que pueden ser sustituidos). El contexto de la relación de competencia necesariamente es el mercado, dado que constituye el foro donde los consumidores eligen entre los distintos productos. La competencia en el mercado es un proceso dinámico, que evoluciona. En consecuencia, la expresión 'directamente competidores o directamente sustituibles entre sí' implica que la relación de competencia entre los productos *no* ha de ser analizada *exclusivamente* por referencia a las preferencias *actuales* de los consumidores. A nuestro juicio, la palabra 'sustituibles' indica que la relación exigida *puede* existir entre productos que no son, en un momento determinado, considerados por los consumidores como sustitutos uno del otro pero que, no obstante, *pueden* ser sustituidos el uno por el otro.

Por lo tanto, según el sentido corriente de la expresión, los productos son competidores o sustituibles entre sí cuando son intercambiables²³⁵ o si se ofrecen, como lo señaló el Grupo Especial, 'como medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada'.²³⁶ En particular, en un mercado donde haya obstáculos reglamentarios al comercio o a la competencia, es muy posible que exista una demanda latente.

Las palabras 'competidor o que puede sustituirlo directamente' están calificadas en la Nota al artículo por el término 'directamente'. En el contexto del párrafo 2 del artículo III, segunda frase, la palabra 'directamente' sugiere cierto grado de proximidad en la relación de competencia entre los productos nacionales y los importados. Sin embargo, la palabra 'directamente' no impide que un Grupo Especial considere tanto la demanda latente como la demanda existente."²³⁷

7.56 Asimismo, en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación se basó en el objetivo del artículo III del GATT como sigue:

"Habida cuenta del objetivo de evitar el proteccionismo, que exige igualdad de condiciones de competencia y protección de las expectativas de relaciones de competencia en condiciones de igualdad, nos abstenemos de adoptar un criterio estático con respecto a la expresión 'directamente competidor o que puede sustituirlo directamente'. El objeto y fin del artículo III confirma que el alcance de dicha expresión no puede limitarse a situaciones en las que los consumidores *ya* consideran a los productos como alternativos. Si uno podría basarse solamente en los casos

²³⁵ Informe del Órgano de Apelación sobre *Canadá - Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*, WT/DS31/AB/R (nota de pie de página del original).

²³⁶ Informe del Grupo Especial *Corea - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafo 10.40 (nota de pie de página del original).

²³⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafos 114-116 (las cursivas figuran en el original).

actuales de sustitución, el objeto y fin del párrafo 2 del artículo III podría frustrarse mediante los impuestos protectores que la disposición está destinada a prohibir." ²³⁸

7.57 No obstante, señalamos que en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* se trataba de cuestiones relativas a la posibilidad de sustituir productos *no similares*, mientras que en el asunto del que nos estamos ocupando se trata de la competitividad de productos *similares* y, por tanto, es una situación incluso más clara que la del asunto antes mencionado. En *Corea - Bebidas alcohólicas*, los productos considerados, el *soju* coreano y los productos importados como la ginebra y el whisky, eran diferentes en algunos aspectos, mientras que la cuestión que tenemos que dilucidar es si los productos similares (es decir, el hilado peinado de algodón producido cautivamente y el hilado peinado de algodón importado) son "directamente competidores" entre sí. En nuestra opinión, no cabe duda de que estos dos productos similares son "directamente competidores", incluso si no compiten efectivamente en una venta determinada. Las definiciones de "productos similares" y "productos directamente competidores" pueden variar según la disposición²³⁹, pero merece la pena señalar que, con respecto al artículo III del GATT, el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* que "los productos 'similares' son una subcategoría de los productos directamente competidores o directamente sustituibles ...".²⁴⁰ Si bien el alcance preciso de la expresión "productos directamente competidores" puede ser diferente, es instructivo observar la relación entre los términos (es decir, uno es una subcategoría del otro).

7.58 Además, quisiéramos subrayar de nuevo que, en el asunto que se nos ha sometido, los productores de tejidos integrados verticalmente compran hilados peinados de algodón y venden, aunque en cantidades pequeñas, los hilados peinados de algodón que producen en el mercado, en el que hay también hilados peinados de algodón importados. A nuestro juicio, estos hechos revelan que el hilado peinado de algodón producido por los productores integrados para su propio uso es "directamente competidor" del hilado peinado de algodón importado. Las decisiones de los fabricantes de comprar materiales en el mercado o utilizar exclusivamente su producción interna, o bien, de vender sus productos intermedios en el mercado o utilizarlos para fabricar productos más elaborados, son elecciones basadas en factores económicos que hace cada empresa. Tales decisiones son de carácter mucho más concreto que la decisión que tenemos que adoptar sobre si dos productos similares son "directamente competidores". Los fabricantes integrados verticalmente adoptan una decisión comercial sobre estos puntos basándose principalmente en la obtención del máximo de beneficios. Una decisión de este tipo no será necesaria en el caso del comprador no integrado (es decir, un productor de tejidos, que no tiene que decidir entre fabricar y comprar) o el productor de hilado peinado de algodón no integrado (que no tiene que decidir entre vender y utilizar). Por consiguiente, puede argumentarse que una autoridad investigadora podría sopesar las pruebas de forma diferente con respecto a los dos tipos de productores de hilados peinados de algodón, pero esa es una cuestión de evaluar el perjuicio causado a los productores y no si los productos son "directamente competidores" entre sí.²⁴¹

²³⁸ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafos 119-120.

²³⁹ Conforme al informe del Órgano de Apelación sobre *Japón - Bebidas alcohólicas*, op. cit., nota 44 de pie de página, en la que se remite al informe del Grupo Especial *Japón - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafo 6.20.

²⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafo 118.

²⁴¹ Señalamos que el Informe sobre el Mercado de 1998 refleja solamente los datos estadísticos de las ventas efectivamente realizadas. No hay pruebas de que se hayan investigado las *ofertas de venta*. Sería necesario determinar esto último, incluso con arreglo al método estadounidense de definir "directamente competidor". Sería razonable inferir que debe haber tantas ofertas como ventas efectivamente realizadas, incluso si se supone que los fabricantes de tejidos integrados verticalmente no compran ni venden hilados peinados de algodón en el mercado comercial. Sería bastante irrazonable considerar que pueden comprar o vender hilados peinados de algodón siempre que lo desean. Teniendo esto en consideración, la declaración

7.59 En nuestra opinión, la interpretación que debe darse a la expresión "directamente competidor" en el artículo 6 ha de ser de carácter más general y objetivo, sin tener en cuenta los factores específicos de todos y cada uno de los productores o consumidores. El centro de la atención recae inicialmente en los *productos*. Por consiguiente, el hecho alegado de que los productores de tejidos integrados verticalmente no tienen la intención de vender hilados peinados de algodón en el mercado no nos impediría constatar que el hilado peinado de algodón producido cautivamente y el hilado peinado de algodón importado son "directamente competidores" entre sí. En otras palabras, para poder definir los *productos* en función de los *productores* en vez de lo contrario, que es la lectura natural del texto y la más coherente con la práctica del GATT y la OMC, la interpretación de los Estados Unidos requeriría una lectura del artículo 6 que supondría una innovación inaceptable.

ii) *El párrafo 2 del artículo 6 del ATV*

7.60 El **Pakistán** adujo que la interpretación de los Estados Unidos de "productos directamente competidores" iría contra la naturaleza excepcional de la medida de salvaguardia de transición y, para respaldar esto, se remitió al párrafo 1 del artículo 6, que establece que "[l]a salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible y de manera compatible con la realización efectiva del proceso de integración ...".²⁴² Asimismo, para respaldar aún más su argumento, el Pakistán se remitió al informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, en el que se utilizó el párrafo 1 del artículo 6 como base para rechazar la aplicación retroactiva de las medidas de salvaguardia de transición.²⁴³

7.61 Los **Estados Unidos** respondieron que "el artículo 6 existe con el fin de ofrecer a los Miembros importadores una posibilidad válida de recurrir a un mecanismo de salvaguardia durante el período de transición del que dispone el sector de los textiles y el vestido para su integración en el GATT. Por consiguiente, esta disposición es un aspecto fundamental del equilibrio cuidadosamente negociado alcanzado en el ATV. No es, como alega el Pakistán, una medida 'que va contra el fin básico del ATV'. No tener en cuenta el sentido corriente de la expresión 'rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores' y limitar la disponibilidad de la medida de salvaguardia prevista en el artículo 6 a únicamente los productos 'similares' físicamente impediría que el Grupo Especial diese sentido a palabras que figuran claramente en el texto y equivaldría a volver a redactar el equilibrio de derechos y obligaciones cuidadosamente negociado del ATV".²⁴⁴

7.62 Sobre este punto, el **Grupo Especial** está de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 6 forma parte del contexto inmediato del párrafo 2 del artículo 6. La última frase del párrafo 1 del artículo 6 dice lo siguiente:

general de los Estados Unidos de que los fabricantes integrados verticalmente no tenían la intención de vender sus productos en el mercado parecería ser más una conjetura que un hecho demostrado en el Informe sobre el Mercado de 1998.

²⁴² Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 38-42, en particular el párrafo 41. (Véanse también los párrafos 4.2, 4.54 y 4.70.)

²⁴³ El Pakistán se remitió al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 16. (Véase también el párrafo 4.70.)

²⁴⁴ Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 23. (Se omite la nota de pie de página.) (Véase también el párrafo 4.36.)

"La salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible y de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo."

7.63 En efecto, reconocemos que la última frase del párrafo 1 del artículo 6 podría interpretarse como una exhortación a que los Miembros actuaran con moderación en la frecuencia con que *aplican* las medidas de salvaguardia de transición, más que como una limitación del alcance de la interpretación del texto en sí. No obstante, es más natural interpretar que el párrafo 1 del artículo 6 exhorta a los Miembros a restringir las medidas de salvaguardia de transición de forma más general. El Preámbulo del ATV indica que "las negociaciones en el área de los textiles y el vestido tendrán por finalidad definir modalidades que permitan integrar finalmente este sector en el GATT/OMC sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas, con lo que se contribuiría también a la consecución del objetivo de una mayor liberalización del comercio". No sería compatible con este Preámbulo que el artículo 6 concediera a los Miembros una facultad demasiado amplia para adoptar medidas de salvaguardia de transición.

7.64 Además, en conexión con esto, señalamos que la interpretación de los Estados Unidos de la expresión "directamente competidores" permitiría asimismo que se adoptaran medidas de salvaguardia de transición en los casos siguientes:

- a) un fabricante estadounidense de hilados peinados de algodón ha sido adquirido por un productor de tejidos integrado verticalmente durante el período de investigación pero sigue produciendo el mismo producto, aunque ahora lo hace solamente para uso interno de la empresa integrada. Según la interpretación de los Estados Unidos, incluso si el fabricante que ha sido adquirido ha mantenido el mismo número de empleados e instalaciones y el mismo nivel de producción (o incluso los ha aumentado), debería considerarse que ese fabricante ha "abandonado" la rama de producción simplemente debido al cambio de propiedad y esto, entre otras cosas, podría ser un indicador de que se ha causado "perjuicio grave" a la rama de producción nacional.²⁴⁵
- b) Los productores de tejidos integrados venden más hilados peinados de algodón en el mercado y consiguen, por tanto, una cuota de mercado superior a la *de minimis*²⁴⁶ (es decir, el 10 por ciento) antes del período de investigación. Las empresas integradas mantienen el mismo nivel de producción durante el período de investigación, pero destinan una cantidad importante a su propio uso interno, suficiente para descender por debajo del umbral *de minimis*. Según la interpretación de los Estados Unidos, debería considerarse que las empresas integradas han "abandonado" la rama de producción nacional en la medida en que han cesado de vender sus productos en el mercado a fin de utilizarlos para su consumo interno y, por tanto, la consiguiente pérdida de cuota del mercado comercial, entre otras cosas, podría ser un indicador de que se ha causado "perjuicio grave" a la rama de producción nacional.²⁴⁷

²⁴⁵ No es una hipótesis extravagante. Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 162, tercer punto. (Véanse también los párrafos 4.144-4.148.)

²⁴⁶ Señalamos además que un ejemplo de la artificialidad de la definición de los Estados Unidos es el hecho de que los Estados Unidos hayan recurrido al concepto de ventas *de minimis* que no encuentra ningún apoyo en el texto del Acuerdo.

²⁴⁷ En respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre si los Estados Unidos constatarían que existe "perjuicio" para la rama de producción nacional en estos casos, los Estados Unidos no dieron una respuesta precisa, pero no rechazaron la posibilidad de constatar la existencia de perjuicio grave sobre la base de la serie

7.65 Evidentemente sería absurdo constatar que se ha causado perjuicio grave a una rama de producción nacional en esas situaciones e imponer, por consiguiente, una medida de salvaguardia de transición cuando la producción nacional de hilados peinados de algodón se ha mantenido en el mismo nivel. Resulta difícil ver cómo un simple cambio de propiedad o un cambio transitorio en las decisiones de fabricar/comprar podría respaldar una constatación de "perjuicio grave"²⁴⁸ y permitir que el Miembro impusiera una medida de salvaguardia de transición a las importaciones. A nuestro juicio, el texto que insta a la moderación general en el párrafo 1 del artículo 6, y forma parte del contexto del párrafo 2 del artículo 6, apoya la interpretación de que la expresión "productos directamente competidores" incluye el hilado peinado de algodón producido por fabricantes de tejidos integrados verticalmente para su consumo interno, a fin de evitar el uso injustificable del mecanismo de salvaguardia, como se ha mostrado en las situaciones del párrafo anterior.

b) Objeto y fin del ATV

7.66 Recordamos que el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena establece que "[u]n 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*" (sin cursivas en el original). Por tanto, examinaremos si la mencionada interpretación basada en los productos (en oposición a la basada en los productores) de la expresión "productos directamente competidores" es compatible con el objeto y fin del ATV.

7.67 El **Pakistán** adujo que el objeto y fin del ATV es que el sector de los textiles y el vestido se integre finalmente en el GATT de 1994, en respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre la medida en que el objeto y fin del ATV hace necesaria la interpretación del Pakistán respecto del ámbito de la rama de producción nacional objeto de una investigación en el marco del artículo 6 y excluye la interpretación de los Estados Unidos. En esta línea, el Pakistán alegó que esto llevaba al párrafo 5 del artículo 1, que dispone que los Miembros "deberán prever un continuo reajuste industrial autónomo y un aumento de la competencia en sus mercados", y además al párrafo 1 del artículo 6, que estipula que "la salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible ...". La definición de los Estados Unidos de la rama de producción considerada tampoco puede conciliarse con el objeto y fin del ATV, porque permite a los Miembros adoptar medidas de salvaguardia de transición para proteger a los productores nacionales que tienen mayor probabilidad de sufrir un perjuicio grave al competir con las importaciones. Esto facilitaría enormemente el recurso a las medidas de salvaguardia de transición, lo que parecería contrario al fin general de integrar gradualmente el sector de los textiles y el vestido en el GATT/OMC.²⁴⁹

7.68 En respuesta a una pregunta similar, los **Estados Unidos** indicaron que "el ATV establece un cuidadoso equilibrio de intereses entre los Miembros exportadores e importadores para guiar al sector de los textiles y el vestido a través del delicado período de 10 años de transición de un régimen de contingentes especiales a la aplicación de las normas del GATT".²⁵⁰ Además, alegaron que "[p]ara los

de hechos indicados. Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafos 75-82. (Véanse también los párrafos 4.144-4.148.)

²⁴⁸ Además, no sería adecuado adoptar una interpretación que llevase a resultados absurdos. Véase el informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Equipo informático*, op. cit., párrafo 86.

²⁴⁹ Véanse Respuestas del Pakistán a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, páginas 8-10, y Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 44-46. (Véanse también los párrafos 4.92 y 4.54.)

²⁵⁰ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 16. (Véase también el párrafo 4.9.)

Miembros importadores, un aspecto fundamental de esta negociación fue la capacidad de hacer frente a los perjudiciales incrementos súbitos de las importaciones de productos no integrados mediante una disposición de salvaguardia especial *distinta del* artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de la OMC ..."²⁵¹ Asimismo, los Estados Unidos criticaron la interpretación del Pakistán porque "niega la pertinencia del mercado a efectos de las medidas de salvaguardia de transición".²⁵²

7.69 En otra réplica, el **Pakistán** alegó que los Estados Unidos intentaban convertir una "excepción del ATV en la expresión del objeto y fin básicos del ATV".²⁵³

7.70 Los **Estados Unidos** declararon también que "[e]l mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 representa una parte fundamental del texto cuidadosamente negociado del ATV; *no es ... una medida que va contra el fin básico del ATV*".²⁵⁴

7.71 En opinión del **Grupo Especial**, para abordar las cuestiones de que nos ocupamos, no es necesario responder a la pregunta general de si las medidas de salvaguardia de transición están o no permitidas *excepcionalmente* en el ATV. Creemos que en el análisis final las partes no discrepan en que la integración de los textiles y el vestido en el sistema del GATT/OMC es el objeto y fin del ATV según se establece en el Preámbulo. En la última frase del párrafo 1 del artículo 6 se vuelve hacer referencia a este objeto y fin. Como se indicó anteriormente, la interpretación de la expresión "productos directamente competidores" a la luz de esa frase y también del objeto y fin del ATV favorecería más bien la interpretación tradicional basada en los productos²⁵⁵, que es la habitual en el marco del GATT/OMC, entre otros, en los artículos III y XIX del GATT.²⁵⁶ Esto es compatible con

²⁵¹ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 16 (las cursivas figuran en el original). Véase también Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 13. (Véase también el párrafo 4.9.)

²⁵² Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 18. (Véase también el párrafo 4.51.)

²⁵³ Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 44. (Véase también el párrafo 4.54.)

²⁵⁴ Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 13 (las cursivas figuran en el original). (Véanse también los párrafos 4.211-4.215.)

²⁵⁵ Recordamos el análisis que figura en el párrafo 7.59 *supra*, en el que señalamos que tradicionalmente se definen los productores nacionales en función de los productos directamente competidores, y no los productos en función de quiénes los producen.

²⁵⁶ El Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelandia y Australia* ("Estados Unidos - Cordero") trató recientemente esta cuestión. En relación con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que define una "rama de producción nacional" como "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", el Grupo Especial constató que la inclusión de los productores de insumos (es decir, los criadores y engordadores de corderos en pie) en el ámbito de la rama de producción nacional que producía carne de cordero era incompatible con esa disposición. Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, WT/DS177/R y WT/DS178/R, distribuido el 21 de diciembre de 2000 y apelado el 31 de enero de 2001, sección 4 a), en particular el párrafo 7.118. Para respaldar esta constatación, el Grupo Especial se remitió a los informes de los Grupos Especiales del GATT, *Estados Unidos - 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 39S/507; *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58; *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE*, de fecha 13 de

nuestra constatación, que figura en el párrafo 7.46 *supra*, de que el artículo III del GATT forma parte del contexto de la expresión "directamente competidor" del párrafo 2 del artículo 6 del ATV.²⁵⁷

c) La cuestión del AMF

7.72 Los **Estados Unidos** adujeron que el AMF formaba parte del contexto del artículo 6 del ATV y se remitieron al informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*²⁵⁸, que dice que "[n]os ocupamos a continuación de otro elemento del contexto del párrafo 10 del artículo 6 del ATV: la anterior existencia y extinción ... del AMF".²⁵⁹

7.73 En cambio, el **Pakistán** adujo que "[e]n el asunto de la *Ropa interior* el Órgano de Apelación utilizó el AMF *únicamente para confirmar* una interpretación que ya había dado de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena".²⁶⁰

7.74 El **Grupo Especial** señala, en primer lugar, que el párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena estipula lo siguiente:

"Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

- a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
- b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado."

Esto indica claramente que el AMF no puede ser parte del "contexto" del ATV en el sentido del párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena. El AMF no forma parte integrante del Acuerdo sobre la OMC y no se concertó "con motivo de la celebración" de ese Acuerdo. Señalamos además que el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* mencionaba como parte del "contexto" del párrafo 10 del artículo 6 del ATV no el AMF propiamente dicho sino "la anterior existencia y extinción ... del AMF".²⁶¹ Se trata de acontecimientos y no de "todo acuerdo" o "todo instrumento". A nuestro juicio, es evidente que el Órgano de Apelación no utilizó

octubre de 1987, SCM/85. Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, op. cit., párrafos 7.78-7.109.

²⁵⁷ Señalamos que nuestra interpretación del artículo 6 del ATV es compatible con el objeto y fin del Acuerdo sobre la OMC, según se describe en su Preámbulo, así como con el objeto y fin del ATV.

²⁵⁸ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafos 26-28, donde se indica que "[e]l AMF es pertinente como contexto para la interpretación de la expresión 'productos similares y/o directamente competidores' a los efectos del artículo 6". (Véase también el párrafo 4.62.)

²⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 18.

²⁶⁰ Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 47-51, en particular el párrafo 50 (las cursivas figuran en el original). (Véase también el párrafo 4.63.)

²⁶¹ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 16.

el AMF como parte del "contexto" del ATV en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena, sino como parte de las circunstancias de la celebración del ATV.²⁶²

7.75 En cualquier caso, la posición de los Estados Unidos no podría sostenerse aludiendo al hecho de que el AMF utiliza la misma expresión "productos similares y/o directamente competidores". Esta referencia se hizo para apoyar la tesis estadounidense de que, en la interpretación de la expresión que figura en el artículo 6 del ATV, el Grupo Especial debería aplicar la interpretación de expresiones similares utilizadas en otros Acuerdos de la OMC (por ejemplo "productos similares o directamente competidores", que figura en el artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias). Asimismo, los Estados Unidos adujeron que, a la luz de las prácticas seguidas en el marco del AMF, la expresión empleada en el artículo 6 debería referirse a los productos que compiten en el mercado.²⁶³

7.76 Los Estados Unidos tienen razón en que las palabras "y/o" no aparecen en otros Acuerdos de la OMC a efectos de determinar los productores de los productos en cuestión. No obstante, esto no respaldaría necesariamente la justificación dada por los Estados Unidos para excluir la producción cautiva del alcance de la expresión "productos directamente competidores" con arreglo a la correcta interpretación del texto del ATV examinada *supra*.

7.77 Señalamos además que el AMF exigía la constatación de la existencia de una "desorganización del mercado" que "se basara en la existencia o en la amenaza real de perjuicio grave para los productores nacionales", a diferencia de la determinación de "perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" exigida en el ATV. Asimismo, en el AMF las palabras "y/o" se refieren a "cambios tecnológicos o cambios de las preferencias de los consumidores que contribuyan a orientar" la producción.²⁶⁴ Esta terminología es diferente de la del párrafo 2 del artículo 6, que adopta las fórmulas utilizadas en otros Acuerdos de la OMC (es decir, la definición de una rama de producción nacional sobre la base de los productos y, a continuación, la evaluación de la repercusión de las importaciones en esa rama de producción), aunque con una redacción algo diferente. Además, no aceptamos la pertinencia del AMF de conformidad con el artículo 32 de la Convención de Viena, porque es suficiente la interpretación realizada de conformidad con el artículo 31 de dicha Convención, pero incluso si la aceptáramos, el hecho de señalar simplemente que el AMF utilizó las palabras "y/o" no ayudaría a los Estados Unidos a sostener su interpretación del ATV habida cuenta de otras distinciones más importantes entre los textos de los Acuerdos.

²⁶² Véase el párrafo 7.20 *supra*. En conexión con esto, sirvanse tomar nota también de que, en su Escrito de réplica, los Estados Unidos no adujeron concretamente que el AMF formase parte del "contexto" del ATV según se utiliza ese término en la Convención de Viena. Véase Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 31, en particular la nota 22. La respuesta de los Estados Unidos a la pregunta del Grupo Especial sobre la pertinencia jurídica del AMF no caracteriza específicamente al AMF en ese sentido. Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 22 de diciembre de 2000, párrafos 1-6.

²⁶³ Véanse Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafos 26-28. (Véase también el párrafo 4.58.)

²⁶⁴ Ambas partes están de acuerdo en que el Anexo A del AMF, que utilizaba esas palabras, aclaraba que las medidas de salvaguardia podían invocarse para proteger a los productores nacionales de determinados productos textiles, por ejemplo, las fibras de algodón, de las importaciones de productos no idénticos pero directamente competidores, por ejemplo, las fibras vegetales distintas del algodón como el ramio. El texto del Anexo A y los documentos que las partes citaron parecen apoyar estos argumentos. Respuestas del Pakistán a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, página 14 y Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 25. (Véanse también los párrafos 4.59-4.61.)

d) Viabilidad

7.78 Los **Estados Unidos** señalaron que es difícil examinar los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 con respecto a los productores integrados verticalmente.²⁶⁵

7.79 El **Pakistán** respondió, sin embargo, que es posible hacerlo en el marco del ATV como en el del Acuerdo Antidumping, y que los Estados Unidos lo hicieron en el marco de su legislación antidumping.²⁶⁶

7.80 El **Grupo Especial** señala que el Acuerdo Antidumping exige que el Miembro importador examine todas las variables económicas pertinentes de la rama de producción nacional, "incluidos la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; ... los efectos negativos reales o potenciales [del dumping] en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión"²⁶⁷, lo que abarca casi todas las variables económicas cuyo examen se exige en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV. Puede darse el caso de que la evaluación de algunos factores, como los beneficios, sea difícil en el caso de los productores cautivos. Sin embargo, la evaluación de otros factores como el empleo, la productividad, las existencias, los salarios, la capacidad de utilización, los niveles de producción, etc. sería muy similar.²⁶⁸ Por tanto, el examen de los productores cautivos puede ser algo diferente y la realización de esa evaluación puede exigir un análisis más detenido caso por caso, pero sin duda ello no significa que no pueda realizarse.²⁶⁹

3. Interpretación de "y/o"

7.81 También hay un marcado contraste en las interpretaciones de las partes sobre el significado de "y/o" en el párrafo 2 del artículo 6. Como se indica anteriormente, según el **Pakistán**, la rama de producción nacional consta de productores de i) productos similares, o ii) productos directamente competidores, o iii) tanto productos similares como productos directamente competidores.²⁷⁰ En cambio, los **Estados Unidos** adujeron que los Miembros pueden identificar la "rama de producción nacional" como una rama de producción que produce un producto que es: i) similar pero no

²⁶⁵ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 48, y Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 22. (Véanse también los párrafos 4.21-4.23 y 4.25.)

²⁶⁶ Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 22-25. (Véase también el párrafo 4.16.)

²⁶⁷ Acuerdo Antidumping, párrafo 4 del artículo 3.

²⁶⁸ En conexión con esto, señalamos que los Estados Unidos no impugnaron el argumento del Pakistán de que los Estados Unidos habían hecho esa evaluación con éxito con respecto de los productores integrados verticalmente en los procedimientos antidumping. Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 24 y nota 25.

²⁶⁹ Además, señalamos que la interpretación de los Estados Unidos no eliminaría las dificultades que alega; si los fabricantes de tejidos integrados verticalmente hubiesen vendido en el mercado hilado peinado de algodón en una cantidad superior a la *de minimis*, cabe suponer que los Estados Unidos hubieran tenido que examinar esos factores únicamente en relación con la producción de ese hilado peinado de algodón en vez de examinar toda la producción del establecimiento.

²⁷⁰ Véase Primera comunicación del Pakistán, páginas 22-23. (Véase también el párrafo 4.39.)

directamente competidor, o ii) no similar pero directamente competidor, o iii) tanto similar como directamente competidor.²⁷¹

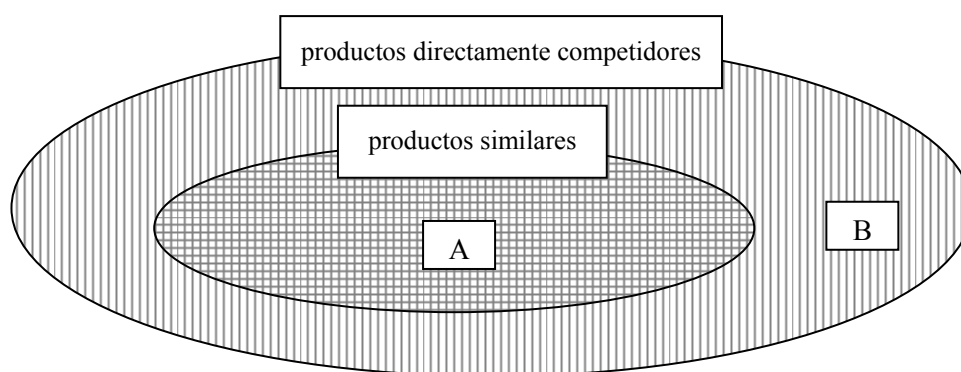
7.82 El **Pakistán** rechaza el argumento de los Estados Unidos aduciendo que la categoría de "productos similares pero no directamente competidores" es inconcebible a la luz de la jurisprudencia establecida con respecto al artículo III del GATT de que los productos similares son una subcategoría de los productos directamente competidores.²⁷²

7.83 Los **Estados Unidos** respondieron que el nexo "y/o" entre "productos similares" y "directamente competidores" da a entender que los "productos similares" no deberían considerarse como una subcategoría de los "productos directamente competidores". Si los "productos similares" son una subcategoría de los "productos directamente competidores" en el marco del artículo 6 del ATV, la interpretación del Pakistán infringiría el principio de efectividad en la interpretación de los tratados, porque las palabras "similares y/o" no serían necesarias para definir una rama de producción nacional en el marco del párrafo 2 del artículo 6.²⁷³

7.84 A juicio del **Grupo Especial**, es difícil imaginar productos que sean similares pero no directamente competidores y, como cuestión de hecho, hemos constatado que los productos en esta diferencia son ambas cosas. Sin embargo, no podemos ignorar la existencia del término "y" en el párrafo 2 del artículo 6. Tal vez sea el resultado no deseado de una redacción poco afortunada, pero en todo caso el término "y" figura en ese párrafo. Por consiguiente, llevaremos a cabo nuestro análisis sobre esta base.

7.85 El siguiente diagrama podría ayudar a ilustrar la posición del Pakistán.²⁷⁴ En opinión del Pakistán, la categoría de "productos similares" (A) es siempre una subcategoría de "productos directamente competidores" (B); por tanto, "productos similares" más "productos directamente competidores" = "productos directamente competidores" ($A \cup B = B$). En consecuencia, la elección se limita, de hecho, a dos posibilidades: "similares" o "directamente competidores".

Diagrama 1



²⁷¹ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 49. Véase también el análisis que figura en los párrafos 7.38-7.40 *supra*. (Véanse también los párrafos 4.34-4.35.)

²⁷² Véanse Respuestas del Pakistán a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, página 4. (Véanse también los párrafos 4.43 y 4.44.)

²⁷³ Véase Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafos 31-34. (Véase también el párrafo 4.45.)

²⁷⁴ Este diagrama y los siguientes son únicamente ilustrativos y no se han hecho según una escala.

7.86 Los siguientes diagramas ayudan también a ilustrar la forma en que entendemos la posición de los Estados Unidos. La categoría de "productos similares pero no directamente competidores" es A; la categoría de "productos no similares pero directamente competidores" es B; por tanto, los productos que son "similares y directamente competidores" es C. Como se mencionó en el párrafo 7.83 *supra*, los Estados Unidos sostienen que la categoría de "productos similares" no es una subcategoría de "productos directamente competidores", lo que supone la ilustración que figura en el diagrama 3.

Diagrama 2

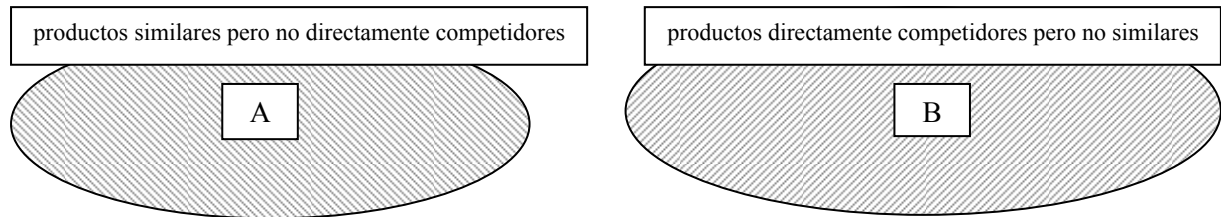
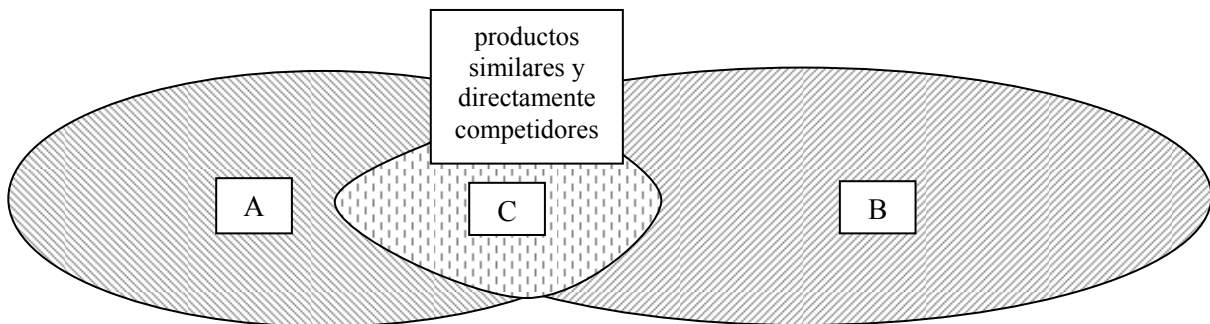


Diagrama 3



7.87 Las interpretaciones de ambas partes del término "y/o" son posibles gramaticalmente. Sin embargo, en nuestra opinión, el gráfico demuestra que la interpretación de los Estados Unidos es errónea porque, entre otras cosas, una de las categorías de la rama de producción, a saber, los productores del producto A en el gráfico anterior, es una alternativa que carece de sentido. Las importaciones de un producto textil cualquiera no pueden perjudicar a los productores de "productos similares pero no directamente competidores" como consecuencia de la competencia en el mercado. Los Estados Unidos mismos admiten que "si los productos de los productores nacionales *no* fueran directamente competidores de las importaciones -como en el caso del hilado fabricado por productores integrados verticalmente para su propio consumo- no surgiría la necesidad de la medida de salvaguardia".²⁷⁵ En efecto, no sólo no surgiría la necesidad, sino que no podría esgrimirse el argumento porque la relación de causalidad no podría demostrarse. Por tanto, el Acuerdo otorgaría un derecho que carece de sentido. En este aspecto, la interpretación de los Estados Unidos es incompatible con el principio de efectividad en la interpretación de los tratados.²⁷⁶

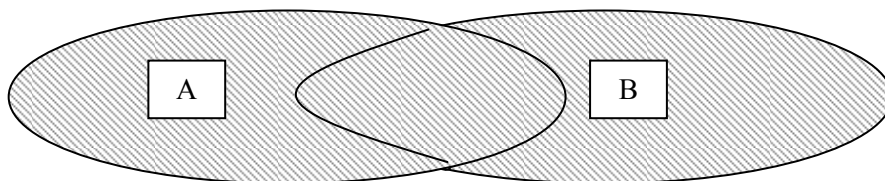
²⁷⁵ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 50 (las cursivas figuran en el original). (Véase también el párrafo 4.21.)

²⁷⁶ El Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gasolina* declaró lo siguiente:

"... Uno de los corolarios de la 'regla general de interpretación' de la *Convención de Viena* es que la interpretación ha de dar sentido y ha de afectar a todos los términos del tratado. El

7.88 En el caso, difícil de imaginar, de que la categoría (A), "productos similares", no sea una subcategoría de "productos directamente competidores" (B), la descripción más lógica de la categoría de "productos similares y directamente competidores" sería $A \cup B$ (A más B), es decir, la agrupación más amplia en vez de la propuesta restringida de los Estados Unidos de $A \cap B$ (tanto A como B, que se muestra en la ilustración anterior como "C"). Se trata de la lectura más lógica del texto y es compatible con su uso en otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC. A nuestro juicio, la ilustración correcta de "similares y directamente competidores" es la siguiente:

Diagrama 4



Por consiguiente, la categoría "productos similares y directamente competidores" debería consistir en A más B ($A \cup B$), en lugar del simple solapamiento de los dos ($A \cap B$).²⁷⁷

interprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado."

Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Gasolina*, op. cit., página 27. Véanse también los informes del Órgano de Apelación sobre *Japón - Bebidas alcohólicas*, op. cit., página 15; *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 16; *Argentina - Calzado*, op. cit., párrafo 95; y *Corea - Productos lácteos*, op. cit., párrafo 81.

²⁷⁷ Señalamos que las palabras "y/o" se utilizan en las siguientes disposiciones de los Acuerdos de la OMC: i) ESD: párrafo 1 del artículo 8; ii) ADPIC: párrafo 2 del artículo 45 y artículo 61; iii) AGCS: párrafo 1 del artículo V, apartado b) ii) del artículo XXVII y apartado f) i) del artículo XXVIII; Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo: párrafo 6 d); iv) SMC: párrafo 2 c) del artículo 8 y párrafo 3 del artículo 25; punto k) de la Lista Ilustrativa; párrafo 6 del Anexo V; v) Licencias de importación: párrafo 3 del artículo 3, apartados a) iv) y b) del párrafo 5 del artículo 3; vi) Normas de origen: párrafo 2 c) iii) y párrafo 3 a) del artículo 9; vii) Agricultura: párrafo 1 de la sección A del Anexo 5; viii) Textiles: párrafos 1, 2, 3 y 6 del artículo 5 y párrafos 2 y 13 del artículo 6; ix) Antidumping: párrafo 2.1.1 del artículo 2 y párrafo 5 del artículo 9; x) Inspección previa a la expedición: párrafo 3 del artículo 1 y párrafo 17 del artículo 2; y xi) Valoración: párrafo 1 b) del artículo 2 y párrafo 1 b) del artículo 3; Anexo I, párrafo 3 de la Nota al artículo 2 y párrafo 3 de la Nota al artículo 3.

En los casos enumerados *supra*, los elementos unidos por las palabras "y/o" son factores distintos, que no dependen entre sí para su definición. Las palabras "y/o" permiten a la persona que las aplica decidir con flexibilidad qué factores incluye. Es posible utilizar cualquiera de ellos individualmente o incluir ambos. Puede encontrarse un ejemplo útil en el Anexo I del Acuerdo sobre Valoración en Aduana, en la Nota al artículo 2:

"2. Cuando exista una venta en la que concurra una cualquiera de las tres condiciones indicadas, se efectuarán los ajustes del caso en función de:

- a) factores de cantidad únicamente;
- b) factores de nivel comercial únicamente; o
- c) factores de nivel comercial y factores de cantidad.

3. La expresión 'y/o' confiere flexibilidad para utilizar las ventas e introducir los ajustes necesarios en cualquiera de las tres condiciones enunciadas."

7.89 Además, a nuestro juicio, la interpretación de los Estados Unidos es problemática, ya que permite a los Miembros imponer medidas de salvaguardia de transición a los productores nacionales de "productos no similares pero directamente competidores". Esto significa que podría constatarse la existencia de "perjuicio grave" basándose en el examen de la situación de estos productores, sin tener en consideración la situación de los productores de "productos similares y directamente competidores", que son productos *fundamentales* que compiten con las importaciones objeto de la investigación. Para ilustrar lo absurdo que puede ser el resultado de la formulación de los Estados Unidos, tomemos el siguiente ejemplo de una investigación de una rama de producción que produce productos directamente competidores pero no similares. En ese caso los productos importados podrían ser hilados peinados de algodón como en el presente caso, pero la rama de producción nacional no sería la rama de producción de hilados de algodón, sino la rama de producción de hilados sintéticos, si se constatará que esos productos son directamente competidores. Puesto que la categoría elegida no es similar, sino directamente competidora, los productores de hilados peinados de algodón quedarían excluidos de la investigación.²⁷⁸ De esta forma se dejaría abierta la posibilidad de constatar la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad incluso cuando la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón estuviese floreciente y la rama de producción de hilados sintéticos tuviese problemas. Esto parecería estar directamente en conflicto con el requisito establecido en el texto del Acuerdo, en el párrafo 2 del artículo 6, que estipula que "[d]eberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales *y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores*" (sin cursivas en el original).

7.90 Por consiguiente, a nuestro juicio, estamos de acuerdo con la interpretación del Pakistán de la expresión "y/o" y constatamos que los Estados Unidos infringen el párrafo 2 del artículo 6 del ATV al excluir la producción cautiva de hilados peinados de algodón del ámbito de la rama de producción nacional.

Aunque podría parecer superficialmente que la utilización de la palabra "únicamente" apoya la posición de los Estados Unidos, un análisis más detenido demuestra, entre otras cosas, que la tercera categoría está construida con "y", con un sentido amplio e inclusivo en lugar de hacer referencia a un solapamiento restringido.

²⁷⁸ Aunque los Estados Unidos no explicaron el funcionamiento completo del sistema de aplicación de las categorías de producción nacional que habían propuesto, cabía argumentar que esta categoría de productos directamente competidores pero no similares podría aplicarse únicamente si no hubiera productos similares. En primer lugar, no hay una base en el texto del Acuerdo para esa afirmación. En segundo lugar, esa interpretación significaría que no habría la posibilidad de examinar la rama de producción que produce productos directamente competidores cuando, como cuestión de hecho, se constata que los productos similares son una subcategoría de los productos directamente competidores (que, como hemos indicado, es, con mucho, el caso más común si no el único). Por consiguiente, en vez de las opciones que ofrece el texto del Acuerdo al Miembro importador, el enfoque de los Estados Unidos *dictaría* cuál de las tres posibilidades debe utilizarse en una determinada situación fáctica. Y la situación fáctica más común, en que los productos similares son una subcategoría de los productos directamente competidores, sería eliminada como una de las opciones.

F. CONSTATACIÓN DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE

1. **Fiabilidad de los datos de AYSA**

7.91 El **Pakistán** alegó que los Estados Unidos basaron su determinación sobre el estado de la rama de producción nacional en los datos facilitados por la Asociación Estadounidense de Hilanderías (AYSA), datos que, sin embargo, no fueron verificados y eran incorrectos e incompletos. El Pakistán alegó que los datos suministrados por AYSA eran intrínsecamente no fidedignos porque esta organización había facilitado con anterioridad datos incorrectos. El Pakistán recordó que en 1997 se había solicitado a los Estados Unidos que aplicaran una limitación a los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón procedentes del Pakistán, y que el Informe sobre el Mercado²⁷⁹ presentado en aquella ocasión incluía datos proporcionados por AYSA que resultaron ser incompatibles con los datos oficiales publicados posteriormente. Las estadísticas oficiales estadounidenses no habían estado disponibles en diciembre de 1998 cuando se concluyó el Informe sobre el Mercado de 1998 y, en consecuencia, sin una verificación en la que se emplearan estadísticas oficiales, los Estados Unidos confiaron en los datos suministrados por AYSA, que está compuesta por productores nacionales de hilado peinado de algodón y, en consecuencia, tiene un interés en la medida de salvaguardia en cuestión.²⁸⁰ Las cifras del Censo publicadas tras la finalización del Informe sobre el Mercado no son conciliables con los datos suministrados por AYSA en relación con el período comprendido entre enero-agosto de 1998. Mientras que AYSA había informado de un descenso de la producción del 10,2 por ciento durante el período comprendido entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998, las cifras del Censo sólo mostraban una baja del 5 por ciento entre los años civiles 1997 y 1998. Según el Pakistán, esto confirma que no se podía confiar en los datos facilitados por AYSA.²⁸¹

7.92 En respuesta, los **Estados Unidos** alegaron en primer lugar que la autoridad estadounidense no disponía de los datos del Censo en el momento de la investigación y, por lo tanto, estos datos no deberían considerarse. Además, el Informe sobre el Mercado de 1997 precitado se refiere a hilados de continua de anillos, lo que constituye pruebas adicionales fuera del alcance de nuestro examen. Si se estimara pertinente, ese Informe destacaría la cabalidad de los datos contenidos en el Informe sobre el Mercado de 1998, porque en el caso de los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón, los Estados Unidos descubrieron pruebas que ponían en tela de juicio el Informe sobre el Mercado de 1997 y, en consecuencia, no impusieron una medida de salvaguardia de transición en esa ocasión.²⁸² Además, los Estados Unidos afirmaron que se habían pronunciado respecto de la fiabilidad de los datos de AYSA al confirmar que los datos de producción de 1996 y 1997 suministrados por AYSA eran compatibles con sus estadísticas oficiales²⁸³; tanto los datos de AYSA

²⁷⁹ *Report of Investigation and Statement of Serious Damage or Actual Threat Thereof: Yarn for Sale, 85 Per cent or More by Weight Combed Cotton Ring Spun Category 301 Part, April 1997 (the "1997 Market Statement")* (Informe de la investigación y Declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave: Parte relativa a los hilados para la venta, con un 85 por ciento o más en peso de hilados de continua de anillos, peinados, de algodón, de la Categoría 301, abril de 1997 (el "Informe sobre el Mercado de 1997")), Pakistán - Prueba documental 2.

²⁸⁰ Véanse Primera comunicación del Pakistán, páginas 30-31, y Escrito de réplica, párrafos 52-53. (Véanse también los párrafos 4.95-4.98.)

²⁸¹ Véase Primera comunicación del Pakistán, página 31. (Véase también el párrafo 4.96.)

²⁸² Véanse Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 157-158, y Declaración oral de los Estados Unidos en la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, párrafo 10. (Véase también el párrafo 4.124.)

²⁸³ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 150. (Véase también el párrafo 4.125.)

como las estadísticas oficiales mostraban un descenso de la producción nacional a pesar de la supuesta discrepancia que había entre ellos.²⁸⁴ Asimismo, los Estados Unidos señalaron que habían verificado los datos de AYSA no sólo comparándolos con datos oficiales sino también manteniendo conversaciones directas con distintas empresas.²⁸⁵

7.93 En relación con la cuestión de la fiabilidad de los datos de AYSA, el **Grupo Especial** señala en primer lugar que, en la sección E *supra*, ya constató que los Estados Unidos excluyeron la producción cautiva de hilado peinado de algodón del ámbito de la rama de producción nacional y que la medida en litigio es incompatible con el párrafo 2 del artículo 6. Esto basta para recomendar que el OSD constate que la medida estadounidense en litigio es incompatible con el ATV. Sin embargo, con el fin de proporcionar una explicación completa a las partes, nos hemos abstenido de ejercer la economía procesal y hemos procedido a examinar las demás alegaciones del Pakistán.

7.94 A continuación, tenemos que decidir, basados en la norma de examen correcta, si determinadas pruebas presentadas por el Pakistán deberían desestimarse o no. Nuestra conclusión, contenida en el párrafo 7.33 *supra*, fue que podemos y deberíamos examinar cualquier prueba, no a efectos de reinvestigar la situación del mercado, sino sólo para examinar la rigurosidad y suficiencia de la decisión de la autoridad estadounidense. Por consiguiente, a nuestro juicio, el Grupo Especial debería examinar los datos del Censo de los Estados Unidos correspondientes al año civil 1998, aun cuando el Gobierno de los Estados Unidos no disponía de ellos en el momento de la investigación, con el fin de confirmar si la confianza depositada por la autoridad investigadora estadounidense en los datos de AYSA es justificable. El Pakistán presentó los datos para objetar la fiabilidad de los datos de AYSA, más que para alegar que la decisión de la autoridad estadounidense es injustificable a la luz de "acontecimientos posteriores a la determinación".²⁸⁶

7.95 En primer lugar, teniendo esto presente, procederemos a examinar los argumentos de las partes y señalamos que los datos suministrados por AYSA durante la investigación de 1997 relacionada con la medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón quizá no hayan sido completamente exactos. Sin embargo, sería exagerado concluir que, por esta razón, los datos facilitados por AYSA durante el procedimiento relativo a la medida de salvaguardia de transición en litigio eran "intrínsecamente no fidedignos". Cuando las pruebas son presentadas por quien tiene interés en el procedimiento, tales pruebas deberían ser examinadas de manera más cuidadosa en aras de la fiabilidad. Sin embargo, esto no lleva a la generalización de que las pruebas suministradas por asociaciones mercantiles compuestas por productores nacionales que solicitan medidas comerciales correctivas, tales como medidas de salvaguardia de transición, sean *per se* no fiables. Por lo tanto, se trata de una cuestión que corresponde a la autoridad investigadora verificar y apreciar.

7.96 En segundo lugar, observamos que hay pruebas de que la autoridad investigadora estadounidense efectivamente trató de llevar a cabo una investigación objetiva de los hechos a este respecto. Esto viene ejemplificado por la reacción de los Estados Unidos ante los datos facilitados por AYSA en el procedimiento de 1997; los Estados Unidos señalaron lo siguiente: "Durante el proceso de verificación continua de los datos que se estaba llevando a cabo, los Estados Unidos descubrieron pruebas que ponían en tela de juicio el Informe de 1997. Por ello, ... los Estados Unidos

²⁸⁴ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 152-153. (Véase también el párrafo 4.125.)

²⁸⁵ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 150 y 154. (Véase también el párrafo 4.121.)

²⁸⁶ Informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Camisas y blusas*, op. cit., párrafo 7.21.

no impusieron una salvaguardia al amparo del artículo 6 con respecto a los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón ..." ²⁸⁷ Además, observamos que los Estados Unidos señalaron que habían verificado los datos de producción correspondientes a 1996 y 1997 facilitados por AYSA en relación con la medida de salvaguardia de transición en litigio comparándolos con las estadísticas oficiales, como se indica en el párrafo 1.4 b) del Informe sobre el Mercado de 1998. ²⁸⁸

7.97 A la luz de lo que antecede, consideramos que el Pakistán no ha demostrado que los datos suministrados por AYSA sean intrínsecamente no fidedignos. No corresponde a los grupos especiales prescribir metodologías precisas para la reunión y verificación de información. A nuestro juicio, los métodos estadounidenses empleados en este procedimiento no son injustificables, aun cuando reconocemos que puede haber otros enfoques.

7.98 Con respecto a la impugnación por el Pakistán de los datos suministrados por AYSA en relación con el período comprendido entre enero y agosto de 1998, no estamos de acuerdo con que la investigación estadounidense de los hechos, basada en los datos facilitados por AYSA, sea injustificable. El Pakistán señaló que hay una discrepancia entre los datos y las estadísticas oficiales, pero, habida cuenta de la diferencia por lo que respecta al período considerado (esto es, los datos de AYSA -el período de ocho meses comprendido entre enero y agosto de 1998- y los datos del Censo -el período de un año correspondiente a 1998-), en nuestra opinión esta discrepancia no es suficiente para que concluyamos que no se "dem[ostró]", en el sentido del párrafo 2 del artículo 6, la situación fáctica.

7.99 En relación con este punto, el **Pakistán** también alegó que, si ambos grupos de datos eran correctos, la producción mensual de los productores nacionales durante el período comprendido entre septiembre y diciembre de 1998 fue un 9 por ciento superior a la producción mensual media registrada durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, a pesar del hecho de que durante el período comprendido entre septiembre y diciembre funcionaban menos establecimientos. ²⁸⁹

7.100 Los **Estados Unidos** respondieron que estas cifras demuestran que en 1998 hubo un descenso de la producción nacional y que este descenso fue más pronunciado durante la primera parte del año, y, en consecuencia, apoyan su posición. ²⁹⁰

7.101 A juicio del **Grupo Especial**, el cálculo del Pakistán no demuestra que los datos de AYSA fueran incorrectos, porque un aumento del 9 por ciento en la producción mensual no parece necesariamente irreal y el Pakistán no ha probado que lo sea. Por lo tanto, no constatamos que la determinación estadounidense sea injustificable a este respecto.

²⁸⁷ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 158. (Véase también el párrafo 4.124.)

²⁸⁸ EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 1.4 b). Véanse también Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 84 y nota 64. (Véanse también los párrafos 4.104, 4.107 y 4.106.)

²⁸⁹ Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 55-57, corregido posteriormente en las Respuestas del Pakistán a las preguntas del Grupo Especial, 14 de diciembre de 2000, página 4.

²⁹⁰ Carta de los Estados Unidos de 15 de diciembre de 2000 al Presidente del Grupo Especial.

2. Consideración de los establecimientos que renovaron su maquinaria para producir otros productos

7.102 El **Pakistán** también alegó que los Estados Unidos no deberían haber considerado como un indicio de perjuicio a la rama de producción nacional el hecho de que establecimientos que producían hilados peinados de algodón habían renovado la maquinaria para producir hilados cardados de algodón o cualquier otro producto. En apoyo de esta afirmación, el Pakistán se refirió al párrafo 5 del artículo 1 del ATV, que estipula que, con objeto de facilitar el proceso de integración del sector de los textiles y el vestido en las disciplinas del GATT, "... los Miembros deberán prever un continuo reajuste industrial autónomo ...".²⁹¹ A este respecto, el Pakistán alegó que en el Informe sobre el Mercado de 1998, los Estados Unidos indicaron erróneamente que "tres establecimientos que eran productores del hilado considerado *cerraron*", porque estos establecimientos no habían dejado de funcionar durante el período objeto de investigación.²⁹²

7.103 Los **Estados Unidos** replicaron aduciendo que, en la actualidad, los establecimientos que renovaron la maquinaria estaban produciendo productos completamente diferentes y, por lo tanto, habían abandonado la rama de producción de hilados peinados de algodón. Por consiguiente, esto puede emplearse como un indicador de "perjuicio grave" a la rama de producción nacional. En apoyo de esta alegación, los Estados Unidos señalaron que el ATV permite al sector de los textiles y el vestido que se reestructure durante un período de 10 años.²⁹³ Asimismo, en respuesta a la alegación del Pakistán de que es erróneo que tres establecimientos dejaron de funcionar durante el período objeto de investigación, como se afirma en el Informe sobre el Mercado de 1998, los Estados Unidos señalaron que estos establecimientos dejaron de producir hilado peinado de algodón y pasaron a producir hilado cardado de algodón.²⁹⁴

7.104 En opinión del **Grupo Especial**, esta cuestión concierne a la interpretación del término "perjuicio" del párrafo 2 del artículo 6. Las medidas de salvaguardia de transición están permitidas para proteger de la competencia de las importaciones a la rama de producción nacional que produce "productos similares y/o directamente competidores", y no a empresas concretas que son productoras de esos productos. El propio Pakistán aduce que el ámbito de la rama de producción nacional no lo determinan los productores sino los productos.²⁹⁵ De lo contrario, los cambios de propiedad de las empresas nacionales que produjeran "productos similares y/o directamente competidores" podrían considerarse como un indicador de "perjuicio grave" a la "rama de producción nacional".

7.105 A este respecto, recordamos que el Pakistán adujo que "si una fábrica produce hilados cardados en vez de hilados peinados, prospera en su nueva actividad y mantiene su fuerza laboral, es obvio que el incremento de las importaciones no ocasionó *ningún perjuicio grave que menoscabara su valor o utilidad*".²⁹⁶ Sin embargo, discrepamos de este argumento. Supongamos que, como

²⁹¹ Primera comunicación del Pakistán, páginas 31-35. (Véase también el párrafo 4.92.)

²⁹² Primera comunicación del Pakistán, páginas 32-34 (las cursivas figuran en el original) y Escrito de réplica, párrafo 64. (Véanse también los párrafos 4.98, 4.101 y 4.133.)

²⁹³ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 163-166. (Véanse también los párrafos 4.142 y 4.144 a 4.146.)

²⁹⁴ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 161-162. (Véase también el párrafo 4.137.)

²⁹⁵ Primera comunicación del Pakistán, páginas 4-5. (Véanse también los párrafos 4.18-4.20.)

²⁹⁶ Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 65 (las cursivas figuran en el original). (Véase también el párrafo 4.91).

reacción ante el incremento súbito de las importaciones, los productores nacionales de ciertos productos textiles se fusionaran con empresas de otra rama de producción, y que los establecimientos de los productores que han sido adquiridos, tras renovar la maquinaria para producir productos totalmente diferentes, lograran el mismo nivel de producción, ventas, beneficios, empleo, etc. En esta situación es posible que el "valor" de los establecimientos que renovaron la maquinaria, en realidad, no haya sido menoscabado en cierto sentido general, pero obviamente no sería razonable que no se permitiera ninguna medida de salvaguardia de transición puesto que la "rama de producción nacional" que producía los productos textiles se vio desplazada por el incremento súbito de las importaciones. A nuestro juicio, el hecho de que un establecimiento pase de producir unos productos a producir otros, que no son productos similares ni directamente competidores, debería considerarse como un indicador de "perjuicio grave" a la rama de producción nacional considerada.²⁹⁷

7.106 Este es un corolario de nuestras constataciones en relación con la pertinencia de la propiedad contenidas en los párrafos 7.63 a 7.65 que figuran *supra*. Si la rama de producción se define por los *productores* de los *productos*, de ello se desprende entonces que si los productores cambian de productos, ya no están en la rama de producción y, por consiguiente, ese hecho puede considerarse como un indicio de "perjuicio" a la rama de producción.²⁹⁸

7.107 Asimismo, observamos que esta conclusión es compatible con el párrafo 5 del artículo 1, a diferencia del argumento del Pakistán. De hecho, podría ser un buen ejemplo de "reajuste industrial autónomo" que las fábricas renovaran la maquinaria para producir productos diferentes. Sin embargo, el párrafo 2 del artículo 6 establece que los Miembros podrán adoptar medidas de salvaguardia de transición para reaccionar ante un "perjuicio grave" a una rama de producción nacional. En la medida en que el perjuicio experimentado por una rama de producción nacional no sea "grave", no se permitirá ninguna medida de salvaguardia de transición y, en consecuencia, el Miembro importador deberá prever el "reajuste industrial autónomo" que la rama de producción nacional llevará a cabo para hacer frente al perjuicio. En otras palabras, es una cuestión de grado. Si un número limitado de establecimientos abandona la rama de producción, eso puede ser un indicador de algún tipo de perjuicio, pero de una magnitud compatible con el "reajuste industrial autónomo". Pero si lo hace un número mayor de establecimientos, ello puede ser un indicador de perjuicio grave. Por consiguiente, el abandono de la rama de producción por los establecimientos es un factor pertinente siempre que sea debidamente ponderado, y no consideramos que la determinación de los Estados Unidos en este caso sea injustificable a este respecto.

²⁹⁷ Señalamos que, el Pakistán, en apoyo de su tesis, hizo hincapié en que no era difícil pasar de la producción de hilados peinados de algodón a la de hilados cardados de algodón. Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 67. A nuestro juicio, puede ser pertinente a la determinación de la existencia de "perjuicio grave" el grado de facilidad con el que los establecimientos que han renovado la maquinaria a fin de producir hilados cardados de algodón o cualquier otro producto pueden reanudar la producción de hilados peinados de algodón. Sin embargo, los argumentos de las partes en relación con este punto indican que el paso de la producción de hilados peinados de algodón a la de hilados cardados de algodón, y viceversa, supone un costo, mayor o menor. Véanse Respuestas del Pakistán a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, páginas 17-20 y Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafos 41-47. Asimismo, señalamos que la constatación estadounidense de "perjuicio grave" no se basa exclusivamente en el hecho de que dos establecimientos dejaron de producir hilado peinado de algodón. Véase EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 8.3. Por consiguiente, a nuestro juicio, el Pakistán no ha demostrado que la constatación estadounidense de "perjuicio grave" sea injustificable a este respecto.

²⁹⁸ En este sentido, también señalamos que el Pakistán no incluyó en el mandato ninguna alegación de que los demás productos en cuestión (por ejemplo, hilados cardados de algodón) fueran productos similares o directamente competidores.

3. Otras alegaciones de hecho

7.108 El **Pakistán** objetó la investigación estadounidense de los hechos sobre el empleo y las inversiones. En primer lugar, de acuerdo con el Pakistán, las cifras de empleo y producción relativas a los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón correspondientes al año 1996 contenidas en el Informe sobre el Mercado de 1997 parecen incompatibles con las relativas a los hilados peinados de algodón correspondientes al mismo año contenidas en el Informe sobre el Mercado de 1998. En segundo lugar, el Informe sobre el Mercado de 1998 afirma erróneamente que "en los últimos años las inversiones se han destinado a actualizar y sustituir el equipo en vez de aumentar la capacidad de producción"²⁹⁹, en vista del hecho de que, entre 1993 y 1997, las plantas que producían hilados peinados de algodón disminuyeron un 37 por ciento, pero la producción de hilados peinados de algodón subió un 44 por ciento.³⁰⁰

7.109 En primer lugar, el **Grupo Especial** recuerda que el Informe sobre el Mercado de 1998 constató que la rama de producción estadounidense sufría un perjuicio grave basándose fundamentalmente en la comparación de las variables económicas pertinentes del período comprendido entre enero y agosto de 1997 con las del período comprendido entre enero y agosto de 1998.³⁰¹ Las cifras citadas por el Pakistán de los Informes sobre el Mercado de 1997 y 1998 en relación con el empleo y la producción no están basadas en segmentos equivalentes; el Informe sobre el Mercado de 1997 se refiere a los hilados para la venta de continua de anillos, peinados, de algodón, mientras que el Informe sobre el Mercado de 1998 se refiere a todos los hilados peinados de algodón para la venta.³⁰² Esas cifras no son suficientes para que concluyamos que la investigación estadounidense de los hechos es injustificable. También señalamos que hay muchas formas de explicar los cambios en la producción; la nueva maquinaria puede ser más eficiente; la mano de obra puede utilizarse más eficazmente, etc. A fin de llegar a la conclusión que solicita el Pakistán, necesitaríamos realizar un examen *de novo* de la situación fáctica.

7.110 Consideramos que las alegaciones de hecho del Pakistán descritas en esta sección no son suficientes para apoyar una impugnación de la justificabilidad general de la investigación de los hechos realizada por los Estados Unidos.

²⁹⁹ EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 5.15.

³⁰⁰ Véase Primera comunicación del Pakistán, páginas 35-36. (Véanse también los párrafos 4.99-4.153.)

³⁰¹ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 81-82. (Véanse también los párrafos 4.5 y 4.85-4.88.)

³⁰² Véase Primera comunicación del Pakistán, página 35. (Véase también el párrafo 4.124.) El Informe sobre el Mercado de 1997 indica que la autoridad investigadora estadounidense "excluyó de su investigación otros hilados peinados de algodón para la venta, incluidos ... los hilados producidos por el método de hilatura por torbellino", porque "distinguió el hilado de continua de anillos del hilado por torbellino ya que dichos productos no son productos similares al hilado considerado ni compiten directamente con él debido a sus características físicas, aplicaciones comerciales y estructura de precios". Informe sobre el Mercado de 1997, Pakistán - Prueba documental 2, párrafo 1.2. En cambio, el Informe sobre el Mercado de 1998 no excluye el hilado de continua de anillos del ámbito de la investigación. Véase Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, párrafos 1.1-1.2.

G. PERÍODO OBJETO DE INVESTIGACIÓN, INCLUIDO EL PERÍODO PARA FORMULAR LA DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE Y RELACIÓN DE CAUSALIDAD

7.111 El **Pakistán** impugnó el análisis de la relación de causalidad realizado por los Estados Unidos.³⁰³ La correlación entre una tendencia alcista de las importaciones y las tendencias negativas de las variables económicas pertinentes de la rama de producción nacional debe ser clave en el análisis de la relación de causalidad. Pero dicha correlación sólo se puede constatar comparando las variables económicas pertinentes sobre la base de un período de ocho meses, esto es, comparando las del período comprendido entre enero y agosto de 1997 con las del comprendido entre enero y agosto de 1998. El Pakistán adujo que el análisis basado en un período de ocho meses no es suficiente e hizo referencia a las directrices recomendadas que adoptó el Comité de Prácticas Antidumping en relación con el período de investigación, que establecen que "el período de recopilación de datos para las investigaciones de la existencia de daño deberá ser normalmente de *tres años como mínimo*". El Pakistán también señaló que "los períodos de investigación de cinco años son frecuentes" en el marco del artículo XIX del GATT.³⁰⁴

7.112 En respuesta, los **Estados Unidos** señalaron que el ATV no establece un período mínimo determinado para la investigación. El párrafo 7 del artículo 6 del ATV sólo exige que el Miembro que se proponga adoptar medidas de salvaguardia suministre "información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible ...", que "deberá guardar la relación más estrecha posible ..." con el período de 12 meses que habrá de tomarse como referencia de conformidad con el párrafo 8 del artículo 6 para determinar el nivel de las limitaciones. Cuando los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas en diciembre de 1998, los datos correspondientes al período comprendido entre enero y agosto de 1998 eran los mejores datos disponibles. Además, los Estados Unidos también basaron su determinación en la comparación de las variables económicas pertinentes correspondientes a 1996 con las correspondientes a 1997 y, por ende, en la investigación de dos años y 8 meses.³⁰⁵

7.113 En primer lugar el **Grupo Especial** señala que el párrafo 2 del artículo 6 no establece explícitamente ningún período concreto como período mínimo para la investigación, o para determinar si el perjuicio es grave o, a su vez, si es causado por las importaciones consideradas. Las partes estaban de acuerdo en este punto.³⁰⁶

7.114 En segundo lugar, el párrafo 7 del artículo 6 del ATV establece que, cuando el Miembro que recurra a medidas de salvaguardia de transición solicite la celebración de consultas con el Miembro o Miembros que vayan a resultar afectados por tales medidas, deberá suministrar al Miembro o Miembros "información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible, en especial en lo que respecta a: a) los factores ... sobre los que el Miembro que recurra a las medidas haya basado su determinación de la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave; y b) los factores ... sobre la base de los cuales se proponga recurrir a medidas de salvaguardia contra el Miembro o Miembros de que se trate". Asimismo, ese artículo dispone que "la información ... deberá guardar la relación más estrecha posible con segmentos identificables de la producción y con el período de referencia fijado en el párrafo 8", período definido en el párrafo 8

³⁰³ Observamos que esta cuestión también incluyó el período adecuado para evaluar el perjuicio grave y también la hemos considerado en este sentido.

³⁰⁴ Primera comunicación del Pakistán, páginas 36-39. (Véase también el párrafo 4.152.)

³⁰⁵ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 101-107. (Véase también el párrafo 4.103.)

³⁰⁶ Véanse Primera comunicación del Pakistán, página 37 y Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 101. (Véase también el párrafo 4.103.)

como "el período de 12 meses que finalice 2 meses antes del mes en que se haya hecho la solicitud de consultas". A nuestro juicio, el párrafo 7 del artículo 6 no trata, directa o indirectamente, la duración de los períodos objeto de investigación o de los períodos durante los que tiene lugar el perjuicio. Por ejemplo, el requisito de que la información que ha de suministrarse al Miembro o Miembros exportadores "[guarde] la relación más estrecha posible ... con el período de referencia [de 12 meses]" no proporciona ninguna orientación en cuanto a cuál debería ser la duración del período objeto de investigación o cuánto tiempo debería prolongarse el perjuicio para que constituya un "perjuicio grave" y para que exista una relación de causalidad.

7.115 A este respecto, recordamos que el argumento del Pakistán de que "dado que debe determinarse que el perjuicio es 'grave', el período debe ser lo suficientemente largo para constatar que el efecto de las importaciones fue más que meramente temporal".³⁰⁷ Sin embargo, no está claro por qué de esta consideración general se deduce que el período durante el que tuvo lugar el perjuicio grave deba ser de una duración superior a los ocho meses empleados por los Estados Unidos. A nuestro juicio, el hecho de que el período elegido sea o no justificablemente largo dependería, al menos parcialmente, del alcance del perjuicio sufrido durante ese período por la rama de producción nacional considerada. En consecuencia, estimamos inapropiado establecer una directriz general acerca de la duración del período durante el que tiene lugar el perjuicio o existe la relación de causalidad, habida cuenta de que el ATV no contiene ningún texto específico a ese respecto.

7.116 En vista de lo anterior, interpretamos la alegación del Pakistán en el sentido de que solicita al Grupo Especial que examine la cuestión fáctica de si la investigación de los hechos formulada por los Estados Unidos de la existencia del perjuicio grave y la relación de causalidad es exacta, más bien que la cuestión jurídica de si el artículo 6 del ATV exige que el período durante el que el perjuicio tiene lugar sea más prolongado que el período examinado por los Estados Unidos en este caso particular.³⁰⁸ En consecuencia, haremos una "evaluación objetiva de los hechos" en relación con este punto empleando la norma de "justificabilidad" analizada en la sección 3 *supra*.

7.117 Además, señalamos que la oposición del Pakistán a que los Estados Unidos se centraran en el período de ocho meses para constatar la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad se basó también en el conjunto específico de hechos del presente caso. El Pakistán alegó que las variables económicas de la rama de producción nacional presentarían un panorama mucho más positivo de la rama de producción nacional estadounidense durante un período más largo, indicando que la producción nacional descendió sólo entre 1997 y 1998, tras haber alcanzado niveles sin precedentes en 1997.³⁰⁹ El Pakistán también alegó que la "atención centrada en la evolución que tuvo lugar sólo durante el período de ocho meses hizo imposible aislar el efecto de las exportaciones que descendían rápidamente del efecto de las importaciones"; el descenso de las exportaciones registrado entre 1997 y 1998 "se debe al hecho de que México, que en un período tan reciente como es el año 1996 había recibido dos tercios de las exportaciones de los Estados Unidos de hilados peinados de algodón, en la actualidad produce estos hilados él mismo".³¹⁰

³⁰⁷ Primera comunicación del Pakistán, página 37. (Véase también el párrafo 4.152.)

³⁰⁸ A este respecto, recordamos que el Pakistán indicó que "el artículo 6 del ATV no impone explícitamente un período específico mínimo durante el que deban reunirse los datos, ni se ha establecido dicho período a través de la jurisprudencia". Primera comunicación del Pakistán, página 37. (Véase también el párrafo 4.100.)

³⁰⁹ Primera comunicación del Pakistán, páginas 38-39. (Véanse también los párrafos 4.96-4.98.)

³¹⁰ Primera comunicación del Pakistán, página 39. (Véase también el párrafo 4.169.)

7.118 Observamos que en apoyo de la conclusión de que "el aumento de las importaciones en 1998 ha causado un perjuicio grave a la rama de producción", en el Informe sobre el Mercado de 1998 se constataron y consideraron, entre otros, los cambios, que tuvieron lugar entre los años civiles 1996 y 1997 y entre los períodos comprendidos entre enero y agosto de 1997 y enero y agosto de 1998 en la situación de la rama de producción nacional estadounidense, el mercado nacional y las importaciones procedentes de todas las fuentes que se indican a continuación:

- a) 3 de los 22 establecimientos habían cerrado desde 1996, y 2 de ellos cerraron durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998;
- b) hubo una pérdida de 423 puestos de trabajo en la rama de producción nacional desde 1996 hasta agosto de 1998 inclusive, 340 de los cuales se perdieron durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998;
- c) la producción estadounidense aumentó un 1,6 por ciento entre 1996 y 1997 y disminuyó de 98.371.000 kg a 88.337.000 kg (un 10,2 por ciento menos) entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- d) los envíos estadounidenses disminuyeron un 0,4 por ciento entre 1996 y 1997 y también disminuyeron de 99.818.000 kg a 85.644.000 kg (un 14,2 por ciento menos) entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- e) las exportaciones estadounidenses aumentaron un 2,8 por ciento entre 1996 y 1997 y disminuyeron de 10.690.000 kg a 7.168.000 kg (un 32,9 por ciento menos) entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- f) la utilización de la capacidad disminuyó un 3,6 por ciento entre 1996 y 1997 y también disminuyó del 84,3 por ciento al 75,7 por ciento (8,6 puntos porcentuales menos) entre el final de agosto de 1997 y el final de agosto de 1998;
- g) las existencias al final del período aumentaron un 43,8 por ciento entre 1996 y 1997 y también aumentaron un 145,9 por ciento entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- h) los pedidos en cartera aumentaron un 22,8 por ciento entre el final del año 1996 y el final del año 1997, pero disminuyeron un 15,8 por ciento entre el final de agosto de 1997 y el final de agosto de 1998;
- i) la cantidad media de empleados disminuyó un 1,6 por ciento entre 1996 y 1997 y también disminuyó un 6,6 por ciento entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998; el número de horas trabajadas aumentó un 1,2 por ciento entre 1996 y 1997 y disminuyó un 6,6 por ciento entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998; y los salarios por hora aumentaron de 8,34 dólares a 8,67 dólares entre 1996 y 1997 y también aumentaron de 8,67 dólares durante el período enero-agosto de 1997 a 9,02 dólares durante el período enero-agosto de 1998³¹¹;

³¹¹ En el Informe sobre el Mercado de 1998 se explica que "[e]l aumento del índice salarial medio por hora se atribuyó a la presión al alza ejercida por factores exógenos no controlables por las empresas de esta rama de producción, incluida la influencia del aumento obligatorio del salario mínimo estadounidense, ...". EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 5.10.

- j) el coeficiente de rentabilidad disminuyó del 4 por ciento al 3,5 por ciento entre 1996 y 1997, y también disminuyó del 3,9 por ciento al 2,1 por ciento entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- k) las nuevas inversiones en capacidad de producción estaban estancadas;
- l) las importaciones de todas las procedencias aumentaron un 12,1 por ciento entre 1996 y 1997, y también aumentaron 9.828.000 kg, es decir el 91,3 por ciento, entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998, hasta alcanzar 20.595.000 kg;
- m) el mercado interno aparente permaneció relativamente constante durante el período, aumentando un 0,8 por ciento entre 1996 y 1997, y disminuyendo un 0,8 por ciento durante el período enero-agosto de 1998 desde el nivel correspondiente al período enero-agosto de 1997;
- n) la participación de los productores estadounidenses en el mercado disminuyó del 87,1 por ciento al 85,7 por ciento (1,4 puntos porcentuales menos) entre 1996 y 1997, y también disminuyó del 89,2 por ciento al 79,2 por ciento (10 puntos porcentuales menos) entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- o) la proporción entre las importaciones y la producción nacional aumentó del 13,4 por ciento al 14,8 por ciento entre 1996 y 1997, y también aumentó del 10,9 por ciento al 23,3 por ciento entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998; y
- p) el valor medio de las importaciones después de pagados los derechos fue de 4,54 dólares por kg durante el período enero-agosto de 1998, un 7,8 por ciento inferior al precio medio de los productores estadounidenses.³¹²

7.119 Además, el Informe sobre el Mercado de 1998, en apoyo de su conclusión de que "el perjuicio grave a esta rama de producción es directamente atribuible a un incremento brusco y sustancial de las importaciones del hilado considerado procedentes del Pakistán"³¹³, constató y consideró, entre otros, los cambios en las importaciones procedentes del Pakistán de hilados peinados de algodón entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998 que se indican a continuación:

- a) las importaciones procedentes del Pakistán, en volumen, aumentaron de 942.756 kg a 3.612.652 kg (un incremento del 283,2 por ciento);
- b) el Pakistán es el segundo entre los mayores abastecedores;
- c) entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998 las importaciones procedentes del Pakistán, como porcentaje de las importaciones totales, aumentaron del 8,8 por ciento al 17,5 por ciento y, como porcentaje de la producción estadounidense, aumentaron del 1,0 por ciento al 4,1 por ciento; y

³¹² Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, secciones V y VI. Véase también Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 115. (Véase también el cuadro II, párrafo 4.173.)

³¹³ Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 7.1. (Véanse también los párrafos 3.2, 4.5 y 4.157-4.159.)

- d) el valor medio al desembarque de las importaciones procedentes del Pakistán después de pagados los derechos fue de 3,63 dólares EE.UU. por kg durante el período enero-agosto de 1998, cifra un 26,2 por ciento inferior al precio medio de los productos estadounidenses.³¹⁴

7.120 A la luz de la magnitud de los referidos cambios en las variables económicas de la rama de producción nacional estadounidense³¹⁵, el incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998, y la subvaloración de los precios de las importaciones procedentes del Pakistán, junto con los cambios en todas las variables económicas pertinentes que tuvieron lugar entre 1996 y 1997, a nuestro juicio el Pakistán no ha demostrado que la elección del período que hicieron los Estados Unidos sea injustificable. El "período objeto de investigación" fue suficientemente extenso, y la cuestión de si un período de ocho meses de perjuicio causado por importaciones es lo suficientemente largo para constatar la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad ha de determinarse en cada caso concreto.

7.121 En el presente caso, por los motivos que se exponen *supra*, concluimos que, con respecto a la duración del período objeto de investigación y del período durante el que se produjo el perjuicio grave, el Pakistán no ha probado que los Estados Unidos no demostraron la existencia de "perjuicio grave" a la rama de producción nacional ni la relación de causalidad entre el perjuicio grave y las importaciones procedentes del Pakistán.³¹⁶

H. ATRIBUCIÓN

7.122 Los **Estados Unidos** adujeron que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV autoriza a los Miembros a aplicar medidas de salvaguardia Miembro por Miembro. Según los Estados Unidos, esto es compatible con el requisito de que el incremento brusco y sustancial de las importaciones sea evaluado considerando individualmente a los Miembros. Sólo se exige que se comparen las exportaciones del Miembro objeto de investigación con las de "todas las demás fuentes", esto es, con el conjunto de los demás exportadores. Los Estados Unidos afirmaron que el desglose de los exportadores, según figura en el cuadro V del Informe sobre el Mercado de 1998, va más allá de las prescripciones del párrafo 4 del artículo 6, prescripciones que podrían satisfacerse mediante una simple comparación del Pakistán con una agrupación de todos los demás exportadores. De ello se desprende que una medida de salvaguardia puede aplicarse a cualquier Miembro o Miembros, que sean causa de perjuicio grave, pero no a todos.³¹⁷

7.123 El **Pakistán** respondió que no puede realizarse un análisis de atribución adecuado si se hace caso omiso, sin más, del mayor exportador, en este caso México. Las exportaciones mexicanas del producto considerado habían aumentado rápidamente y desde una base más alta. Resulta

³¹⁴ Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, párrafos 7.2-7.5. Véase también Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 131. (Véase también el párrafo 4.158.)

³¹⁵ A la luz de los datos específicos aquí expuestos, deseamos recordar nuestra constatación de que los Estados Unidos no identificaron adecuadamente la rama de producción nacional. En consecuencia, los hechos específicos serían diferentes si se empleara una definición adecuada.

³¹⁶ Recordamos que esto debe interpretarse *mutatis mutandis* a la luz de nuestra conclusión de que los Estados Unidos no definieron adecuadamente la rama de producción nacional.

³¹⁷ Véanse Primera comunicación, párrafos 125-141 y Escrito de réplica, párrafos 73-79, de los Estados Unidos. (Véanse también los párrafos 4.161-4.163.)

inconcebible que los Estados Unidos pudieran realizar un análisis de atribución adecuado sin examinar también individualmente las exportaciones de México.³¹⁸

7.124 En opinión del **Grupo Especial**, del artículo 6 del ATV se desprende claramente que no es necesario aplicar las medidas de salvaguardia sobre una base NMF. Estas medidas han de aplicarse sólo a aquellas importaciones que causan perjuicio grave, no a todas las importaciones. Además, no han de imponerse a importaciones que ya estén sometidas a limitaciones. Sin embargo, no estamos de acuerdo con que esto quiera decir que puedan imponerse limitaciones sólo a algunas de las importaciones que puedan ser responsables de causar un perjuicio grave. Creemos que este enfoque lleva demasiado lejos la lógica y el texto del párrafo 4 del artículo 6.

7.125 A nuestro juicio, el análisis debería realizarse de la manera siguiente. En primer lugar, se evalúa el estado de la rama de producción nacional. Esto puede considerarse como una determinación del nivel de perjuicio real causado a la rama de producción. A continuación, debe determinarse si este perjuicio real constituye un "perjuicio grave". Si existe perjuicio grave a la rama de producción nacional, el paso siguiente consiste en determinar, con arreglo a los párrafos 2 y 3 del artículo 6, si las importaciones están causando tal perjuicio. El perjuicio resultante de otros factores, como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores, no debe atribuirse a las importaciones al evaluar si tales importaciones han causado un perjuicio grave.

7.126 Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otras investigaciones en materia de salvaguardia y en la aplicación resultante de medidas, que se lleva a cabo sobre una base NMF, el análisis no puede concluir aquí. El Miembro que impone una salvaguardia en virtud del ATV debe hacer a continuación un análisis de atribución adicional y circunscribir la causalidad sólo a los Miembros cuyas exportaciones estén causando el perjuicio grave. No obstante, esto no quiere decir que un Miembro que imponga una limitación de salvaguardia pueda elegir y escoger el Miembro o Miembros respecto de los que vaya a realizar un análisis de atribución. La atribución no puede efectuarse sólo a algunos de los Miembros que causan perjuicio, debe hacerse a la totalidad de tales Miembros. El texto del párrafo 4 del artículo 6 lleva a esta conclusión. La primera frase prescribe que las medidas de salvaguardia se aplicarán Miembro por Miembro. Sin embargo, esto hace referencia a la *aplicación* de la medida, no al análisis de atribución para determinar qué Miembros están sujetos a la medida o medidas. Éste está comprendido en la segunda frase, que habla concretamente de la "atribución" de la causalidad de perjuicio grave, a diferencia de la primera frase que describe cómo ha de "aplicarse" la medida. La segunda frase dispone lo siguiente:

"Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial ..."

7.127 Como es lógico, en primer lugar consideramos el propio texto del Acuerdo. Hace referencia al Miembro o Miembros a los que se atribuye el perjuicio grave y remite específicamente a los dos párrafos previos que describen las obligaciones que hay que respetar al formular tal determinación de la existencia de perjuicio grave. Esta remisión explícita a la previa determinación de la existencia de perjuicio grave, a nuestro juicio, exige que el perjuicio grave se atribuya a *todos* los Miembros que lo

³¹⁸ Véanse Primera comunicación, páginas 41-42 y Escrito de réplica, párrafos 85-94, del Pakistán. (Véanse también los párrafos 4.160, 4.164, 4.165 y 4.167.)

causen.³¹⁹ Por consiguiente, la cuestión consiste en saber cuál es el Miembro o cuáles son los Miembros cuyas exportaciones causaron el perjuicio grave determinado de conformidad con los párrafos 2 y 3, y no en identificar algún nuevo subgrupo no especificado por el texto del Acuerdo. El resto de la frase meramente describe una metodología. No permite hacer una lectura según la cual sólo uno de los Miembros a los que se atribuye la causalidad del perjuicio grave pueda quedar sometido a limitaciones. Como cuestión de hecho, puede ocurrir que finalmente sólo se atribuya debidamente la causalidad a uno solo, pero esto puede determinarse únicamente *después* de que se haya realizado un análisis de atribución adecuado, y no *antes*, como han hecho los Estados Unidos en la presente investigación.

7.128 Como siempre, deberíamos examinar el contexto y el objeto y fin de este texto a efectos de orientación en la interpretación de su significado. Recordamos que los márgenes concretos del Acuerdo están constituidos por todo el Acuerdo sobre la OMC. Como analizamos *supra*, discrepamos del argumento estadounidense de que el ATV debería interpretarse aisladamente del resto del GATT/OMC.³²⁰ Es diferente cuando en el texto del Acuerdo se indica específicamente que ha de hacerse así, pero cuando se trata de una cuestión relativa al significado del ATV, debe interpretarse en el contexto de todo el Acuerdo sobre la OMC. También recordamos que el Preámbulo del ATV establece que el ATV tiene por finalidad ser un Acuerdo que consagre la progresiva integración del sector en el GATT/OMC sobre la base de normas y disciplinas del GATT/OMC reforzadas. En nuestra opinión, el método más compatible con las prescripciones en materia de trato NMF del Acuerdo sobre la OMC, incluidas las del Acuerdo sobre Salvaguardias, y con el objeto y fin del ATV, es exigir que se efectúe la atribución a *todos* los Miembros de los que se haya constatado que causan perjuicio grave, no sólo a uno o algunos de esos Miembros. La posibilidad de elegir y escoger los Miembros como proponen los Estados Unidos sería la menos compatible con un enfoque NMF y, en consecuencia, la menos conducente a la integración progresiva del sector en el sistema de la OMC.

7.129 Un examen ulterior del contexto para la aplicación de medidas de salvaguardia en virtud del artículo 6, incluso sobre una base no NMF, apoya esta conclusión. El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que "[u]n Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Si bien reconocemos la diferencia entre las medidas generales de salvaguardia y las medidas de salvaguardia aplicadas en virtud del ATV, consideramos que esta declaración concreta es de aplicabilidad general. Aplicar esta lógica al artículo 6 del ATV implica que una limitación de salvaguardia se impondrá a tal nivel supuestamente para mitigar el perjuicio grave. Si éste no fuera el caso, esto es, si no fuera una solución suficiente para poner remedio al problema, tendría muy poco sentido imponer una limitación. Sin embargo, si la limitación pudiera imponerse sólo a uno de los Miembros que contribuya al perjuicio grave, dicho Miembro sufriría un grado desproporcionado de daño a causa de la medida correctiva. En cambio, si se realizara un adecuado análisis de atribución, la limitación se haría extensiva de manera adecuada a todos los Miembros cuyas exportaciones hubieran causado el perjuicio grave.

7.130 En consecuencia, la interpretación correcta del párrafo 4 del artículo 6 exige un análisis de las importaciones procedentes de Miembros concretos, pero esto no significa que tal análisis pueda limitarse sólo a algunos de los Miembros que son la causa del perjuicio grave. El texto de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo establece el método que hay que seguir; es

³¹⁹ Así lo apoyan los textos español y francés del Acuerdo que emplean artículos determinados al referirse a la determinación de la existencia del perjuicio grave, a saber, "el perjuicio grave" y "le préjudice grave", respectivamente, que se refieren directamente a la determinación previa.

³²⁰ Véase el análisis contenido en los párrafos 7.46-7.47 *supra*.

obligatorio seguir este método, como indica el término "*shall*" empleado en esta disposición ("se determinará ..."). Como primer paso debe hacerse un examen de las importaciones procedentes de todos los Miembros que presenten las características de un incremento brusco y sustancial. Entendemos que el término "brusco" se refiere al incremento porcentual y que el término "sustancial" se refiere al incremento absoluto. En consecuencia, por ejemplo, no sería necesario examinar las importaciones procedentes de un Miembro que presentaron un brusco incremento porcentual si tales importaciones partieron de una base baja, porque en tal caso no presentarían un incremento sustancial. Obviamente, esto debe hacerse Miembro por Miembro; de lo contrario podrían confundirse los dos criterios y el resultado podría ser la inclusión de Miembros cuyas exportaciones posiblemente cumplieran un criterio pero no ambos. Pero decir que es necesario proceder Miembro por Miembro no implica que sea posible limitarse sólo a algunos Miembros concretos. A continuación, el segundo paso exigido en el análisis de atribución consiste en tomar a todos los Miembros cuyas exportaciones hayan cumplido los criterios del primer paso y examinarlos a la luz de los otros criterios enunciados en el párrafo 4 del artículo 6, a saber, una evaluación comparativa de los niveles de las importaciones procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial. Sólo en este momento la autoridad investigadora puede llegar a una conclusión justificable en cuanto a qué Miembro o Miembros se puede atribuir la causalidad del perjuicio grave. Detenerse simplemente una vez que se haya constatado que un Miembro está contribuyendo al perjuicio grave no satisface las obligaciones del párrafo 4 del artículo 6.

7.131 Por consiguiente, hay tres categorías de exportadores en cada caso: 1) los que causan el perjuicio grave y no están sometidos a limitaciones existentes; 2) aquellos a los que no es atribuible el perjuicio grave; y 3) los que están sometidos ya a limitaciones. Sólo pueden imponerse nuevas limitaciones a Miembros concretos del primer grupo.³²¹ La identificación de ese primer grupo implica realizar determinados exámenes Miembro por Miembro, como se indica *supra*. También supone imponer la limitación Miembro por Miembro, dado que en este sector es el Miembro exportador quien administra las limitaciones, no el Miembro importador. Sin embargo, esto no significa que sólo algunos de los Miembros de la primera categoría estarán sujetos a la limitación mientras que otros Miembros de la misma categoría quedan excluidos de la misma.

7.132 En el Informe sobre el Mercado de 1998, los Estados Unidos compararon la repercusión de las solas exportaciones del Pakistán con los de las del resto del mundo, que incluía a México. Sin embargo, es evidente que los Estados Unidos no evaluaron de esa manera la repercusión de las exportaciones de México considerado individualmente.³²² En el presente caso, no vemos cómo podría evitarse. Las importaciones procedentes de México registraron un incremento porcentual significativo en los envíos realizados durante el período objeto de investigación y, en consecuencia, el incremento parecía ser brusco. México era además el mayor exportador y, por consiguiente, el incremento podría razonablemente ser considerado sustancial. También había algunas pruebas de que México satisfacía los criterios del segundo paso. Sin embargo, debemos dejar claro que no estamos

³²¹ Observamos que los Estados Unidos incluyeron a México en la categoría designada "ALC". Los Estados Unidos no afirmaron que México estuviera exento de la investigación por su condición de Miembro de un ALC concluido con los Estados Unidos, por lo que no es necesario que tratemos aquí esa cuestión.

³²² Tomamos nota del argumento de los Estados Unidos de que evaluaron las importaciones procedentes de México. Escrito de Réplica de los Estados Unidos, párrafo 78. Sin embargo, en el Informe sobre el Mercado de 1998 no se afirma que la autoridad investigadora estadounidense evaluó la repercusión de las importaciones procedentes de México *considerado individualmente*, y no se hace ninguna referencia específica al volumen o al precio de las importaciones procedentes de México. Véase EE.UU. - Prueba documental 3.

sugiriendo que el perjuicio grave³²³ deba también atribuirse a las importaciones procedentes de México, porque los grupos especiales no han de hacer exámenes *de novo* de este tipo. Quizá México no contribuyó al perjuicio grave a una rama de producción nacional definida adecuadamente. Quizá no siempre se constata que el mayor exportador contribuye al perjuicio grave. Sin embargo, en el expediente constan pruebas suficientes para demostrar que la autoridad investigadora debía realizar esta evaluación de las importaciones procedentes de México (así como cualquier otra evaluación adecuada de las importaciones procedentes de otros Miembros) y que en el presente caso no lo hizo.³²⁴

I. AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE

7.133 El **Pakistán**, refiriéndose a la constatación del Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, que exigió un análisis prospectivo, adujo que los Estados Unidos deberían haber realizado un "análisis prospectivo" de las variables económicas pertinentes a efectos de constatar la existencia de "amenaza real de perjuicio grave". El Pakistán también alegó que los Estados Unidos deberían haber considerado el incremento prospectivo de las importaciones procedentes de México a fin de constatar la existencia de amenaza real de perjuicio grave. En particular, "una mera afirmación de que continuarán las tendencias de las importaciones y los precios no satisface el requisito de realizar un análisis prospectivo".³²⁵

7.134 En respuesta, los **Estados Unidos** sostuvieron que no estaba claro que el "perjuicio grave" y la "amenaza real de perjuicio grave" fueran conceptos distintos, y que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Ropa interior* no exigió que se realizara un análisis prospectivo en todos los casos.³²⁶ Además, los Estados Unidos realizaron un análisis prospectivo considerando la correlación entre el incremento de las importaciones procedentes del Pakistán en 1998 y las tendencias negativas de las variables económicas pertinentes de la rama de producción nacional, y las diferencias de precio entre las importaciones procedentes del Pakistán y los productos de producción nacional.³²⁷

7.135 El **Grupo Especial** señala que, en relación con estas cuestiones, el Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* afirmó lo siguiente:

"Los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV hacen referencia al 'perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave'. La palabra 'thereof' de la versión inglesa se refiere claramente, en nuestra opinión, al 'perjuicio grave'. La palabra 'o' distingue entre el 'perjuicio grave' y la 'amenaza real de perjuicio grave'. A nuestro juicio, el 'perjuicio grave' se refiere a una situación que ya ha ocurrido, mientras que la 'amenaza real de

³²³ Una vez más, debemos hacer notar que esta afirmación debe interpretarse a la luz de nuestra constatación de que los Estados Unidos no demostraron adecuadamente la existencia de perjuicio grave como consecuencia de la definición incorrecta de la rama de producción.

³²⁴ No es que sea necesario examinar individualmente *todos y cada uno* de los exportadores de esa manera comparativa. Por ejemplo, las exportaciones de algunos Miembros pueden ser bajas o estar disminuyendo y, en consecuencia, pueden no cumplir los criterios del primer paso del análisis previsto en el párrafo 4 del artículo 6.

³²⁵ Primera comunicación del Pakistán, página 39. (Véanse también los párrafos 4.189-4.191.)

³²⁶ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 109-112. (Véanse también los párrafos 4.192-4.195.)

³²⁷ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 113-117. (Véanse también los párrafos 4.192-4.195.)

perjuicio grave' se refiere a una situación existente en la actualidad que podría llevar a un perjuicio grave en el futuro. En consecuencia, en nuestra opinión, una conclusión de existencia de 'perjuicio grave' exige que la parte que adopta la medida demuestre que el perjuicio ya ha ocurrido realmente, mientras que una conclusión de existencia de 'amenaza real de perjuicio grave' exige que esa parte demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo. El Informe de marzo no contiene ningún elemento de tal análisis prospectivo. A nuestro juicio, incluso si se debiera considerar la referencia a la 'amenaza real' contenida en la Nota Diplomática que acompañó el Informe de marzo, el hecho de que el Informe de marzo no hiciera ninguna referencia a la amenaza real y no contuviera ningún elemento de tal análisis prospectivo es por sí mismo decisivo. En consecuencia, no estamos de acuerdo con el argumento estadounidense de que el Informe de marzo respalda una conclusión sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave."³²⁸

7.136 Asimismo, señalamos que la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 dispone lo siguiente:

"Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente ..."

La nota de pie de página a esta frase se refiere al término "inminente" y establece lo siguiente:

"El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente en los Miembros exportadores."

7.137 A nuestro juicio, la constatación de los Estados Unidos sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave contenida en el Informe sobre el Mercado de 1998 es esencialmente una constatación de que el "perjuicio grave" a la rama de producción nacional continuaría existiendo si las importaciones continuaran como antes.³²⁹ Parecería una inferencia razonable suponer que si la tendencia de las importaciones continuara, la tendencia de las ventas en el mercado interno continuaría y, por consiguiente, "el perjuicio grave" existente continuaría. Contrariamente al argumento del Pakistán, con arreglo a los términos del párrafo 4 del artículo 6 no parece haber ninguna base para exigir otro "análisis prospectivo", aparte de tomar en consideración la perspectiva de que probablemente continuaría la subvaloración de precios de las importaciones procedentes del Pakistán.

7.138 Sin embargo, esta constatación estadounidense de "amenaza real de perjuicio grave" contenida en el Informe sobre el Mercado de 1998 depende totalmente de la constatación de perjuicio grave. Se basa en una constatación de que existe un perjuicio grave actual, de la que se extrapola una conclusión de que existe una amenaza real de que continúe el perjuicio grave. Esto quiere decir que no sirve como una determinación independiente (o alternativa) de la existencia de amenaza real de perjuicio grave. Es una tarea redundante e implica que si se comete un error irreparable en la

³²⁸ Informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., párrafo 7.55. (No se reproduce la nota de pie de página.)

³²⁹ Véanse Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 115-116 e Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, párrafos 8.1-8.2. (Véanse también los párrafos 4.192-4.195 y 4.197-4.199.)

determinación de la existencia de perjuicio grave, la determinación de la existencia de amenaza real necesariamente también fracasa. Si los Estados Unidos tuvieran que formular una constatación independiente de amenaza real de perjuicio grave, sería necesario hacer un nuevo análisis para justificar esa constatación. En otras palabras, cuando ha de formularse una constatación independiente de amenaza real debe hacerse un análisis prospectivo, y no uno redundante y dependiente como el que efectivamente hicieron los Estados Unidos en el Informe sobre el Mercado de 1998.

7.139 Como ejemplo de lo que queremos decir, el párrafo 4 del artículo 6 y la nota de pie de página a dicho párrafo indican que no basta considerar sólo la capacidad de producción extranjera para determinar la existencia de amenaza real. Concretamente, el párrafo 4 del artículo 6 contiene una referencia a "un incremento brusco y sustancial, real o *inminente*" (sin cursivas en el original). La nota de pie de página corresponde a la palabra "inminente" y dice lo siguiente:

"El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente entre los Miembros exportadores."

7.140 Una consecuencia clara es que la determinación de la capacidad de producción de los Miembros exportadores normalmente constituiría un paso útil, si bien insuficiente. Se podrían dar otros pasos para avalar la posibilidad de una continuación o de un aumento de la magnitud de las tendencias al incremento de las importaciones, tales como determinar la posibilidad de la continuación o el aumento de la subvaloración de los precios de las importaciones (quizá mediante un análisis de las previsiones sobre las ofertas de venta). No mencionamos estos puntos para dar a entender que hay una forma prescrita de realizar un análisis prospectivo a fin de justificar una constatación independiente de amenaza real de perjuicio grave. El texto del Acuerdo no contiene una lista específica de factores que deban considerarse; por lo tanto, habrá de evaluarse caso por caso qué constituye una determinación justificable. Antes bien, estamos meramente destacando lo que no se hizo en el presente caso.

7.141 Un examen del Informe sobre el Mercado de 1998 deja claro que los Estados Unidos no demostraron la existencia de una amenaza real de perjuicio grave resultante de las importaciones de hilado peinado de algodón. Un análisis prospectivo adecuado podría servir de base para esa determinación independiente³³⁰, pero en este caso no se llevó a cabo ese análisis. En consecuencia, puesto que se ha considerado que la constatación de perjuicio grave era errónea, también concluimos que la determinación estadounidense de "amenaza real" no era justificable.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 A la luz de las constataciones formuladas en la sección I, *supra*, el Grupo Especial concluye que la medida de salvaguardia de transición (restricción cuantitativa) impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de hilado peinado de algodón procedentes del Pakistán el 17 de marzo de 1999, y prorrogada el 17 de marzo de 2000 por otro año, es incompatible con las disposiciones del artículo 6 del ATV. Concretamente, constatamos lo siguiente:

³³⁰ A este respecto señalamos concretamente que la rama de producción debe estar adecuadamente definida para que se pueda demostrar una determinación justificable. No queremos dar a entender que en el presente caso un análisis prospectivo podría haber salvado una determinación de amenaza real aunque antes no se hubiese definido adecuadamente la rama de producción pertinente.

- a) Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo 6, excluyeron la producción de hilado peinado de algodón para uso propio de los productores integrados verticalmente del ámbito de la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" respecto del hilado peinado de algodón importado.
- b) Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 4 del artículo 6, no examinaron individualmente el efecto de las importaciones procedentes de México (y posiblemente de otros Miembros pertinentes).³³¹
- c) Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 4 del artículo 6, no demostraron que las importaciones consideradas causaban una "amenaza real" de perjuicio grave a la rama de producción nacional.

8.2 Con respecto a las demás alegaciones, constatamos que el Pakistán no demostró que la medida en cuestión era incompatible con las obligaciones dimanantes para los Estados Unidos del artículo 6 del ATV.³³² Concretamente, constatamos lo siguiente:

- a) El Pakistán no demostró que la determinación de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos no estaba justificada sobre la base de los datos utilizados por la autoridad investigadora estadounidense.
- b) El Pakistán no demostró que la determinación de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos no estaba justificada habida cuenta de la evaluación por las autoridades investigadoras estadounidenses de los establecimientos que dejaron de producir hilado peinado de algodón.
- c) El Pakistán no demostró que las determinaciones de perjuicio grave y de relación de causalidad respecto del mismo formuladas por los Estados Unidos no estaban justificadas debido a la elección inapropiada de un período de investigación y de un período de incidencia del perjuicio grave y la relación de causalidad respecto del mismo.

8.3 De conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, que dispone que "[e]n los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo", concluimos que la medida estadounidense indicada anula y menoscaba las ventajas resultantes para el Pakistán del Acuerdo sobre la OMC, en particular del ATV.

³³¹ Las constataciones que figuran en los puntos b) y c) de este párrafo se basan en que los Estados Unidos definieron la rama de producción nacional de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. Véase el párrafo 7.93, *supra*.

³³² Como se indica en las secciones pertinentes de nuestras constataciones, estas conclusiones deben leerse a la luz de nuestras constataciones de que los Estados Unidos no definieron correctamente la rama de producción nacional.

8.4 Observamos que el Pakistán pidió que el Grupo Especial sugiriera, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19, segunda frase, del ESD, que la forma más apropiada para aplicar la resolución del Grupo Especial sería revocar inmediatamente la medida de salvaguardia. El artículo 19 dice lo siguiente:

"Cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo. Además de formular recomendaciones, el grupo especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas."

8.5 En este caso, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan la medida en cuestión en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV. Sugerimos que la mejor forma de lograrlo es la pronta eliminación de la restricción a las importaciones.
