

**ARGENTINA - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA IMPUESTAS
A LAS IMPORTACIONES DE CALZADO**

Informe del Grupo Especial

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "*Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*" se distribuye a todos los Miembros de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El informe es objeto de distribución general a partir del 25 de junio de 1999 de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial. La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste. No habrá comunicaciones *ex parte* con el grupo especial o el Órgano de Apelación en relación con asuntos sometidos a la consideración del grupo especial o del Órgano de Apelación.

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

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ELEMENTOS DE HECHO	1
III. CONSTATAACIONES Y RECOMENDACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES.....	3
IV. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES.....	5
A. SOLICITUDES DE LA ARGENTINA EN RELACIÓN CON EL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL.....	5
1. Derechos de importación específicos mínimos (DIEM).....	5
a) Relación de las Comunidades Europeas sobre los "hechos y antecedentes del procedimiento" en la diferencia	5
b) Argumentación de la Argentina	7
c) Argumentación de las Comunidades Europeas	8
2. Resoluciones MEYOSP 512/98 y 1506/98 y Resolución 837/98 del SICyM, y recomendaciones del Grupo Especial sobre "hipotéticas medidas futuras"	9
a) Argumentación de la Argentina	9
i) <i>Resoluciones MEYOSP 512/98 y 1506/98</i>	9
ii) <i>Recomendaciones del Grupo Especial sobre "hipotéticas medidas futuras"</i>	10
b) Argumentación de las Comunidades Europeas	12
B. PRESENTACIÓN DE PRUEBAS: PRUEBA DOCUMENTAL ARG-21.....	15
V. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES RELATIVOS A LAS CUESTIONES DERIVADAS DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL GATT DE	

	<u>Página</u>
iii) <i>Objeto y fin de la nota a pie de página</i>	42
iv) <i>Efecto útil de la nota a pie de página</i>	44
v) <i>Alcance de la obligación contenida en la nota a pie de página</i>	44
vi) <i>Significado de la frase "y la medida se limitará a éste" en la tercera oración de la nota a pie de página</i>	45
3. Respuesta de las Comunidades Europeas	46
C. MEDIDA DE SALVAGUARDIA DEFINITIVA	52
1.	

Página

b)	Otros factores - Segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4.....	118
i)	<i>Argumentación de las Comunidades Europeas</i>	118
ii)	<i>Argumentación de la Argentina</i>	120
5.	El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias -	
	Supuesto incumplimiento de la obligación de demostrar que	
	la medida de salvaguardia se aplicó sólo en la medida	
	"necesaria" para prevenir o reparar el daño grave y	
	facilitar el "reajuste".....	121
a)	Argumentación de las Comunidades Europeas	121
i)	<i>"Necesaria"</i>	121
ii)	<i>Plan de reajuste</i>	125
b)	Argumentación de la Argentina	126
6.	Párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias	
	- Presunto incumplimiento de los requisitos de procedimiento	127
a)	Suficiencia de las notificaciones relativas a la constatación de	
	la existencia de daño grave y de una relación de causalidad.....	127
i)	<i>Argumentación de las Comunidades Europeas</i>	127
ii)	<i>Argumentación de la Argentina</i>	129
b)	Omisión de la notificación de las Resoluciones 512/98,	
	1506/98 y 837/98.....	130
i)	<i>Argumentación de las Comunidades Europeas</i>	130
ii)	<i>Argumentación de la Argentina</i>	131
D.	MEDIDA DE SALVAGUARDIA PROVISIONAL.....	132
	1. Argumentación de las Comunidades Europeas	132
	2. Argumentación de la Argentina.....	134
VI.	ARGUMENTOS DE TERCEROS	136
A.	EL BRASIL, EL PARAGUAY Y EL	

, ARGUMENTO
b)

VIII. CONSTATAACIONES.....	162
A. ANTECEDENTES FÁCTICOS.....	162
B. ALEGACIONES.....	166
C. MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS EN LITIGIO.....	166
1. Derechos específicos mínimos (DIEM).....	166
2. Modificaciones subsiguientes de la medida de salvaguardia definitiva.....	166
D. LA RECLAMACIÓN CON ARREGLO AL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS".....	174
E. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS.....	181
1. La imposición de medidas de salvaguardia en el caso de una unión aduanera.....	181
a) Artículo 2 y nota al párrafo 1 del artículo 2.....	183
b) Artículo XXIV del GATT.....	187
2. Antecedente de la investigación.....	190
a) La rama de producción nacional.....	190
b) Los productos de calzado.....	191
3. Norma de examen.....	193
a) No procede un examen <i>de novo</i>	193
b) Consideración de "todos los factores pertinentes".....	195
c) Informe de la Argentina sobre el "análisis detallado del caso" enunciando sus "constataciones y [...] conclusiones fundamentadas".....	196
4. Alegaciones al amparo de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la investigación de la Argentina y a las constataciones de la existencia de daño grave, amenaza de daño grave y relación de causalidad.....	198
a) Segmentos de productos.....	199
b) ¿Existe un "aumento" de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo?.....	200
i) <i>Importaciones en términos absolutos</i>	201
ii) <i>Importaciones en relación con la producción nacional</i>	203
iii) <i>Evaluación por el Grupo Especial</i>	204
c) Daño grave.....	208
i) <i>Producción</i>	209
ii) <i>Ventas</i>	210
iii) <i>Productividad</i>	212
iv) <i>Utilización de la capacidad</i>	212
v) <i>Ganancias y pérdidas</i>	213
vi) <i>Empleo</i>	215
vii) <i>Otros indicadores del daño que se han examinado</i>	216
viii) <i>Evaluación del Grupo Especial</i>	218
d) Relación de causalidad.....	225
i) <i>Resumen de los argumentos de las partes</i>	226
ii) <i>Coincidencia de tendencias</i>	229
iii) <i>"En condiciones tales"</i>	232
iv) <i>Otros factores</i>	236
v) <i>Resumen de las alegaciones formuladas al amparo de los artículos 2 y 4</i>	239

	<u>Página</u>
e) Amenaza de daño grave	240
5. Alegaciones con respecto a la aplicación de medidas de salvaguardia (artículo 5).....	241
6. Alegaciones relativas a la medida de salvaguardia provisional (artículo 6)	242
7. Alegaciones relativas a las prescripciones en materia de notificación (artículo 12).....	242
a) La notificación de "toda la información pertinente".....	243
b) Notificación de modificaciones subsiguientes.....	245
c) Observación final.....	246
IX. CONCLUSIONES.....	247

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 3 de abril de 1998 las Comunidades Europeas solicitaron la celebración de consultas con el Gobierno de la Argentina de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 y con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ("ESD") y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en relación con las medidas de salvaguardia provisionales y definitivas impuestas por la Argentina a las importaciones de calzado.

1.2 El 24 de abril de 1998, las Comunidades Europeas y la Argentina celebraron consultas, pero no llegaron a una solución mutuamente satisfactoria.

1.3 El 10 de junio de 1998, de conformidad con el artículo 6 del ESD, las Comunidades Europeas solicitaron el establecimiento de un grupo especial con el mandato uniforme.

1.4 En su reunión del 23 de julio de 1998, el OSD estableció un grupo especial en respuesta a la solicitud presentada por las Comunidades Europeas (WT/DS121/3).

1.5 En esa reunión del OSD, las partes acordaron que el Grupo Especial se estableciera con el mandato uniforme. El mandato uniforme del Grupo Especial es el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que han invocado las Comunidades Europeas en el documento WT/DS121/3, el asunto sometido al OSD por las Comunidades Europeas en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos".

1.6 El Grupo Especial quedó constituido el 15 de septiembre de 1998, con la composición siguiente:

Presidente: Sr. John McNab
Miembros: Sra. Claudia Orozco
Sra. Laurence Wiedmer

1.7 El Brasil, Indonesia, el Paraguay, el Uruguay y los Estados Unidos reservaron su derecho a participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial.

1.8 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 30 de noviembre y 1º de diciembre de 1998 y 3 de febrero de 1999. Se reunió con los terceros el 1º de diciembre de 1998.

1.9 El Grupo Especial emitió su informe provisional a las partes el 21 de abril de 1999. El 10 de mayo de 1999, ambas partes presentaron observaciones sobre el informe provisional, y la Argentina pidió que se celebrara una reunión en la etapa intermedia de reexamen. El 20 de mayo de 1999, el Grupo Especial celebró con las partes la reunión de la etapa intermedia de reexamen. El Grupo Especial presentó su informe definitivo a las partes el 4 de junio de 1999.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 La presente diferencia se refiere a la aplicación de medidas de salvaguardia provisionales y definitivas impuestas por la Argentina a las importaciones de calzado. A raíz de una petición efectuada el 26 de octubre de 1996 por la Cámara de la Industria del Calzado (CIC) para la aplicación

2.4 El 31 de diciembre de 1993, en virtud de la Resolución N° 1696/93 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Argentina había introducido derechos específicos mínimos aplicables a determinado calzado importado a la Argentina.¹¹ Al cumplirse la fecha del vencimiento originalmente previsto (31 de diciembre de 1994), los derechos específicos mínimos se prorrogaron un año en virtud del artículo 15 y el anexo XII del Decreto 2275/94.¹² Se prolongaron nuevamente hasta el 31 de diciembre de 1996 en virtud del artículo 9 del Decreto 998/95¹³ y posteriormente, hasta el 31 de agosto de 1997 en virtud de la Resolución 23/97 de 7 de enero de 1997.¹⁴ También durante ese período los derechos fueron objeto de varias enmiendas.¹⁵ La Argentina adoptó una resolución que derogaba los derechos de importación específicos mínimos aplicables al calzado¹⁶ el 14 de febrero de 1997, el mismo día en que la Argentina adoptó la

3.2 Las Comunidades Europeas aducen que:

"Todas las infracciones indicadas *supra*, excepto la violación del párrafo 1 del artículo 5, se refieren a la forma en que la Argentina condujo la investigación o a la forma en que cumplió las obligaciones de procedimiento. En consecuencia, cualquier modificación de la medida que la Argentina pueda introducir sólo afectará a la infracción del párrafo 1 del artículo 5 (necesidad de la medida y adecuación del plan de reajuste) y no a las demás infracciones."

"En consecuencia, la Comunidad Europea sostiene que deberán eliminarse las medidas de salvaguardia de la Argentina aplicables al calzado importado, sea cual fuere la adaptación o reajuste de que puedan haber sido objeto entre tanto."

3.3 En particular, "[e]n razón de las continuas modificaciones de las medidas de salvaguardia, las Comunidades Europeas solicitan al Grupo Especial que determine que todas las medidas de la Argentina basadas en la investigación sobre salvaguardias objeto de la presente diferencia son incompatibles con las obligaciones de la Argentina en el marco de la OMC."

3.4 La Argentina solicita al Grupo Especial:

- a) "[q]ue se haga lugar a las cuestiones de procedimiento planteadas en la Primera Comunicación Escrita" (sección IV.A). En primer lugar, la Argentina considera que "no corresponde en el marco de los procedimientos del presente Grupo Especial debatir sobre los DIEM aplicados al calzado y hoy inexistentes. En tal sentido [La Argentina], respetuosamente solicita al Grupo Especial que no considere ninguna de las alegaciones que las Comunidades Europeas formulan al respecto". En segundo lugar, "la Argentina solicita respetuosamente al Grupo Especial que decline cualquier pronunciamiento sobre la Resolución 512/98, que nunca fue objeto de consulta entre la CE y la Argentina y no forma parte de los términos de referencia que el OSD adoptó para las actuaciones de este Grupo Especial, no obstante que los mismos fueron objeto de detallada discusión en dos reuniones consecutivas del OSD";
- b) "[q]ue se rechace la petición de la CE de un pronunciamiento preventivo del Grupo Especial sobre cualquier cambio en la medida que Argentina pueda introducir";
- c) "[q]ue se rechace la petición de que el Grupo Especial 'constate' que Argentina incumplió, al llevar a cabo su investigación, las distintas normas que la CE aduce han sido infringidas por parte de Argentina, en particular de sus obligaciones para con los artículos 2.1, 4.2 a), 4.2 b), 4.2 c), 6, 12.1 y 12.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX.1 a) del GATT 1994";
- d) "[q]ue se rechace la petición de la CE de que cualquier cambio en la medida que Argentina introdujera, sólo subsanaría la aducida violación del artículo 5.1 y no el resto de los presuntos incumplimientos";
- e) "[q]ue se rechace la petición de la CE que el Grupo Especial 'recomiende', que no obstante cualquier forma de modificación que la medida sufra, la misma debe ser retirada".

IV. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO Y SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES²¹

A.

ad valorem aplicable (en principio para todos los productos con precios inferiores al "precio internacional representativo"). Los niveles de los derechos específicos alcanzados, en algunos casos superaron el 200 por ciento al equivalente *ad valorem*

4.4 La Argentina afirma que cabe refutarse expresamente la calificación atribuida por las CE a los DIEM aplicados al calzado de "derechos incompatibles con el GATT". Los referidos DIEM, hoy derogados, nunca fueron objeto de una recomendación por el OSD relativa a su compatibilidad o incompatibilidad con las normas de la OMC, único órgano autorizado para declarar la ilegalidad de una medida en el marco del sistema multilateral de comercio.

4.5 La Argentina afirma que en *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que se pronunciase sobre la legalidad de los DIEM aplicados al calzado. El Grupo Especial, no obstante, decidió no acceder a la solicitud de los Estados Unidos considerando que:

"[...] ante la falta de una clara prueba en contrario, no podemos suponer que la Argentina retirará su medida de salvaguardia y reimplantará los derechos específicos para tratar de eludir el examen de sus medidas por el Grupo Especial. Debemos suponer que los Miembros de la OMC cumplirán de buena fe las obligaciones dimanantes de los tratados, como se lo exigen el Acuerdo sobre la OMC y el derecho internacional. Por lo tanto, consideramos que no existen pruebas de que los derechos de importación específicos mínimos sobre el calzado serán reimplantados [...] En consecuencia no examinaremos la compatibilidad entre las disposiciones de la OMC y los derechos específicos que se imponían al calzado y que, desde el establecimiento de este Grupo Especial han sido revocados [...]"²⁸

4.6 La Argentina sostiene que las Comunidades Europeas también intentaron debatir sobre la licitud de los DIEM en el marco del sistema de solución de diferencias al solicitar el establecimiento de un grupo especial en el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*. En el documento original (WT/DS77/3) se indicaba que las Comunidades Europeas habían solicitado al OSD que estableciera un grupo especial para constatar que la imposición de los DIEM al calzado era violatoria del apartado b) del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994. Sin embargo, como aparece reflejado en el Acta de la reunión del OSD celebrada el 25 de septiembre de 1997²⁹, la Argentina rechazó la inclusión de esa medida en el mandato del Grupo Especial por tratarse de una medida inexistente y como tal, de una cuestión abstracta no susceptible de ser abordada en el marco del ESD. Como resultado, las Comunidades Europeas retiraron su objeción sobre los DIEM aplicados al calzado y presentaron una versión revisada de su solicitud de establecimiento de un grupo especial.³⁰ En la misma reunión, otros miembros del OSD expresaron su preocupación, entendiéndolo que la solicitud de las Comunidades Europeas equivalía a pedir el establecimiento de un "grupo especial preventivo", al pretender incluir en el mandato cualquier otra medida que se adoptara en el futuro.

4.7 Por consiguiente, la Argentina entiende que no corresponde en el marco de los procedimientos del presente Grupo Especial debatir sobre que los DIEM aplicados al calzado y hoy inexistentes no deben ser examinados en este Grupo Especial, y solicita a éste que no considere ninguna de las alegaciones formuladas por las Comunidades Europeas al respecto.

c) Argumentación de las Comunidades Europeas

4.8 Las Comunidades Europeas observan que la Argentina inició la aplicación de un programa global de liberalización al comienzo del decenio en curso. En 1991 firmó el Tratado de Asunción con objeto de crear una unión aduanera con el Brasil, el Paraguay y el Uruguay. Sin embargo, en 1993 la

²⁸ Documento WT/DS56/R, párrafos 6.14 y 6.15, páginas 101 y 102.

²⁹ Documento WT/DSB/M/37.

³⁰ Documento WT/DS77/3/Rev.1/Corr.1.

Argentina decidió introducir medidas comerciales restrictivas para proteger a su industria de las medidas de liberalización: introdujo derechos específicos mínimos para una serie de productos, incluido el calzado, así como los textiles y las prendas de vestir. Los derechos aplicados a estos dos últimos, que no pertenecen al ámbito del mandato del presente asunto, han sido declarados incompatibles con la OMC por un anterior Grupo Especial y por el Órgano de Apelación con anterioridad en el correr de este año.

4.9 Las Comunidades Europeas afirman que la Argentina ya el 14 de febrero de 1997 advirtió que estos derechos específicos mínimos no podían estar en conformidad con sus obligaciones internacionales en el marco de la OMC y decidió derogarlos con respecto al calzado³¹ y reemplazarlos por la presente medida de salvaguardia.

4.10 Las Comunidades Europeas aclaran que no solicitan al Grupo Especial que declare la ilicitud con respecto a la OMC de los anteriores derechos específicos mínimos aplicados al calzado, que fueron derogados en febrero de 1997. Las Comunidades Europeas no tienen la intención de abrir un debate para determinar si esos derechos aplicados al calzado infringían o no el apartado b) del párrafo 1 del artículo II del GATT de 1994. Esos derechos fueron revocados justo antes del establecimiento del Grupo Especial sobre *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*. Por consiguiente, ese Grupo Especial, y ningún otro grupo especial posteriormente, estuvo en condiciones de examinar la compatibilidad con las disposiciones de la OMC de los derechos específicos mínimos aplicables al calzado, aun cuando se tratase de derechos idénticos a los aplicados entonces por la Argentina a los textiles. Esto se reconoce expresamente en el párrafo 6.15 del informe de ese Grupo Especial que decía: "al examinar el régimen de importación aplicado a los textiles y el vestido, podremos citar, algunos ejemplos de transacciones relativas al calzado porque la clase de derechos aplicados por la Argentina en ese momento a los textiles, el vestido y el calzado era la misma".

2. Resoluciones MEYOSP 512/98 y 1506/98 y Resolución 837/98 del SICyM, y recomendaciones del Grupo Especial sobre "hipotéticas medidas futuras"

a) Argumentación de la Argentina

i) *Resoluciones MEYOSP 512/98 y 1506/98*

4.11 En relación con las alegaciones de las Comunidades Europeas relativas a las Resoluciones MEYOSP 512/98 y 1506/98, la Argentina sostiene que esa reglamentación no está incluida en el mandato de este Grupo Especial (documento WT/DS121/3). Este mandato sólo comprende las medidas contenidas en las Resoluciones MEYOSP 226/97 y 987/97. Las Resoluciones 512/98 y 1506/98 son modificaciones que se prevé introducir a las medidas adoptadas por la Resolución MEYOSP 987/97. La Argentina recuerda la decisión del Órgano de Apelación en el caso *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*, que dice: "esa solicitud [de México] no identificaba el derecho antidumping definitivo como 'medida concreta en litigio', como exige el párrafo 2 del artículo 6 del ESD". Del mismo modo, la Argentina alega que en este caso las Comunidades Europeas no identificaron y no podían identificar la Resolución 512/98 o la Resolución 1506/98 como la "medida concreta en litigio".

4.12 Además, la Argentina afirma que la Resolución MEYOSP 512/98 forma parte de un contexto en el que existe una acción judicial de particulares ante los tribunales argentinos en contra de la salvaguardia. La existencia de dicha acción judicial no fue notificada a la OMC, por no formar parte de las obligaciones dimanantes del artículo 12, aunque la misma de hecho modificaba la medida de

³¹ Resolución 225/97, véase la prueba documental CE-5.

salvaguardia al reducir su alcance mediante la excepción que otorgaba a los principales importadores. En definitiva, la Resolución MEYOSP 512/98 se adoptó a fin de mantener una situación considerada necesaria desde el punto de vista de las importaciones en el momento de imponer la medida para permitir que la rama de producción se reajustase y se cumpliera el objetivo del cronograma de liberalización conforme a la notificación original.

4.13 Por lo tanto, la Argentina solicita al Grupo Especial que no se pronuncie sobre la Resolución 512/98, que nunca fue objeto de consulta entre las Comunidades Europeas y la Argentina y no forma parte del mandato que el OSD adoptó para las actuaciones de este Grupo Especial, aunque el mandato había sido objeto de una detallada discusión en dos reuniones consecutivas del OSD.

4.14 En el hipotético caso de que el Grupo Especial rechazara la medida de previo y especial pronunciamiento solicitada por la Argentina, la Argentina sostiene que, de conformidad con el artículo 9 de la Resolución MEYOSP 987/97, la Argentina había oportunamente notificado a la OMC, y a los efectos de adelantar dicha revisión, dictó la Resolución 512/98. El resultado de esa revisión demostró que no se estaba cumpliendo el objetivo de limitar las importaciones a fin de "reparar el daño y facilitar el reajuste". En cambio, conforme a las conclusiones del informe elaborado por la SICyM (Secretaría de Industria, Comercio y Minería), la situación de la medida de salvaguardia, luego de transcurridos 15 meses de vigencia de la misma, presentaba un carácter inusual que se reflejaba en el aumento de las importaciones de calzado en ese lapso en comparación con el mismo período anterior. Las importaciones aumentaron en lugar de acotarse o disminuir, y así permitir que la medida cumpliera el objetivo de reparar el daño y facilitar el reajuste en el sentido del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, el plan de reajuste presentado por la industria nacional no pudo ser llevado a la práctica, ni cumplir los objetivos previstos. Por consiguiente, la Argentina aduce que se encontró en una situación no cubierta por la hipótesis expuesta en el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Dicho artículo que prevé revisiones y liberalizaciones progresivas de medidas de salvaguardia, supone que la medida en vigor va cumpliendo su objetivo. En el caso de las importaciones de calzado a la Argentina, la medida de salvaguardia no estaba cumpliendo su objetivo, y era necesario modificarla para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo. Ello condujo a la decisión de adoptar la Resolución 1506/98, que actualmente regula la situación existente en materia de salvaguardias, y no está contemplada en el mandato del documento WT/DS121/3.

4.15 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial relativa a la forma en que la Argentina concilia sus argumentos según los cuales las Resoluciones 512/98 y 1506/98 se fundamentan y derivan del artículo 9 de la Resolución 987/97 por un lado, y que el mandato del Grupo Especial no comprende esas Resoluciones porque se trata de medidas nuevas, la Argentina indicó que no hacía referencia a dos medidas nuevas. Se trata en cambio, de modificaciones previstas de la medida adoptada por la Resolución MEYOSP 987/97. En opinión de la Argentina esas modificaciones no están comprendidas en el mandato del Grupo Especial, que solamente cita la mencionada Resolución 987/97 (véase el párrafo 4.11 *supra*).

ii) *Recomendaciones del Grupo Especial sobre "hipotéticas medidas futuras"*

4.16 La Argentina observa que las Comunidades Europeas solicitan al Grupo Especial "[...] que determine que todas las medidas de la Argentina basadas en la investigación sobre salvaguardias objeto de la presente diferencia son incompatibles con las obligaciones de la Argentina en el marco de la OMC".³² La Argentina señala asimismo que las Comunidades Europeas afirman que "[...] cualquier modificación de la medida que la Argentina pueda introducir sólo afectará a la infracción del párrafo 1 del artículo 5 (necesidad de la medida y adecuación del plan de reajuste) y no a las

³² *Supra*, párrafo 3.3.

demás infracciones"³³ y que "[...] la Comunidad Europea sostiene que deberán eliminarse las medidas de salvaguardia de la Argentina aplicables al calzado importado, *sea cual fuere la adaptación o reajuste de que puedan haber sido objeto* entre tanto".³⁴ La Argentina considera que estas alegaciones corresponden a hipótesis sobre medidas futuras que no tienen cabida en el sistema de solución de diferencias de la OMC.

4.17 La Argentina aduce, en primer lugar, que el mandato del Grupo Especial indicado en el documento WT/DS121/3 no contempla la mención a "todas las medidas de la Argentina basadas en la investigación sobre salvaguardias objeto de la presente diferencia". En segundo lugar, según se establece en el informe del Órgano de Apelación del asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*:

"[...] el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en las peticiones de establecimiento de grupos especiales se identifiquen *tanto* las 'medidas en litigio' *como* 'los fundamentos de derecho de la reclamación' (o 'alegaciones'). Entendemos que, según el Grupo Especial, bastaría, de hecho, conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se identificaran únicamente los 'fundamentos de derecho de la reclamación' sin identificar 'la medida concreta en litigio', lo que está *en contradicción con el texto de dicho párrafo*".³⁵

La Argentina sostiene que si las reclamaciones se refieren a medidas futuras y, por lo tanto, no es posible identificar las medidas en litigio, no será posible pronunciarse sobre la legalidad de las mismas. Por esa razón, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, las Comunidades Europeas no pueden a través de un cuestionamiento de la investigación como tal, obtener un pronunciamiento sobre la legalidad de ("*todas* las medidas de la Argentina basadas en la investigación sobre salvaguardias objeto de la presente diferencia [son incompatibles con las obligaciones de la Argentina en el marco de la OMC]").

4.18 Además, la Argentina añade, invocando lo indicado por el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*: "Debemos suponer que los Miembros de la OMC cumplirán de buena fe las obligaciones dimanantes de los tratados, como se lo exigen el Acuerdo sobre la OMC y el derecho internacional."³⁶ Ninguna disposición del ESD autoriza a formular recomendaciones sobre medidas futuras o hipotéticas o a establecer grupos especiales preventivos. Lo contrario implicaría una violación de lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 3 del ESD, a saber que "[...] el primr qí7 Tc 0.44 ebemos rl,e in Tj4r se lo eximar

un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo". Se observará que el verbo está conjugado en el tiempo presente, puesto que dice "es

4.24 Según las Comunidades Europeas, la Argentina ha declarado que las resoluciones siguientes no eran nuevas medidas, sino simplemente aplicaciones del procedimiento de reajuste. Como tales, las Comunidades Europeas sostienen que quedan por cierto abarcadas en las actuaciones del Grupo Especial. En cualquier caso, aun cuando se tratase de enmiendas, igualmente quedarían afectadas de nulidad absoluta desde que la resolución original deje de estar en vigor.

4.25 Las Comunidades Europeas mantienen que esta reclamación forma parte del mandato⁴¹, puesto que las Comunidades Europeas en su solicitud de establecimiento de un grupo especial mencionan específicamente la medida original (es decir, la medida de salvaguardia definitiva impuesta en virtud de la Resolución 987/97).⁴² Según sostienen las Comunidades Europeas queda claro que esta medida existe aún, aunque en una forma algo diferente de la notificada previamente por la Argentina. Por consiguiente, la reclamación de las Comunidades Europeas está en conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, puesto que la medida en litigio ha sido debidamente identificada por las Comunidades Europeas como "la medida de salvaguardia definitiva" impuesta por la Argentina en virtud de la "Resolución 987/97". El presente caso difiere a ese respecto del asunto "*Guatemala - Cemento*"⁴³, en el cual México no había identificado el derecho antidumping definitivo como la medida en litigio.

4.26 Por consiguiente, las Comunidades Europeas solicitan al Grupo Especial que recomiende la eliminación de la medida de salvaguardia original establecida en la Resolución 987/97, de forma de afectar automáticamente de nulidad absoluta la subsiguiente aplicación de esa Resolución, así como las modificaciones de tal medida.

4.27 Las Comunidades Europeas afirman que la modificación introducida a fines de noviembre de 1998 a las medidas de salvaguardia era radical.⁴⁴ Las Comunidades Europeas sostienen que las medidas de salvaguardia originales estaban *basadas en una investigación* iniciada el 25 de febrero de 1997, que a juicio de las Comunidades Europeas adolecía de deficiencias por más de una razón.

4.29 Las Comunidades Europeas subrayan que la Argentina alegaba que las Resoluciones 512/98 y 1506/98 constituían simplemente la aplicación del artículo 9 de la medida de salvaguardia original y, por ende, formaban parte de esa medida.⁴⁵ Según las Comunidades Europeas, la Argentina debe aceptar en consecuencia que esas Resoluciones corran la misma suerte que la medida principal. Las Comunidades Europeas dicen además que, en primer término, las Resoluciones 512/91 y 1506/98 se refieren a la misma medida de salvaguardia introducida por la Resolución 987/97 (es decir, las medidas de salvaguardia de la Argentina aplicadas al calzado y adoptadas a raíz de la reclamación presentada por la Cámara de la Industria del Calzado de la Argentina en octubre de 1996). Las anteriores Resoluciones sólo son modificaciones de la misma medida de salvaguardia y deberían revocarse conjuntamente con la Resolución 987/97 puesto que todas adolecen de las mismas deficiencias fundamentales, que expusieron las Comunidades Europeas. En otros términos, estas Resoluciones constituyen una modificación, así como una "aplicación" de la Resolución original y, por tanto, al quedar sin efecto la Resolución de base automáticamente las modificaciones

4.34 Las Comunidades Europeas alegan asimismo que en el caso de que la duración de la medida excediese de tres años, la segunda oración del párrafo 4 del artículo 7 establece que se *examinará la situación [...] al promediar el período de aplicación* y prescribe que el Miembro a resultas de ese examen "revocará la medida o acelerará el ritmo de la liberalización". Los redactores del artículo excluyeron la posibilidad de que la medida se hiciese más estricta, y, por consiguiente, no debería permitirse que la Argentina interpretase de una u otra forma que esa opción está contenida en el texto.

4.35 Según sostienen las Comunidades Europeas la Argentina confirma que las nuevas resoluciones no deberían considerarse "medidas nuevas" y alega que si la Argentina deseara aplicar nuevas medidas de salvaguardia se le debería exigir el cumplimiento de todas las condiciones contenidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias incluida la realización de una investigación nueva y

4.38 La Argentina presentó la documentación designada ARG-21, y facilitó un ejemplar a las Comunidades Europeas el día antes de la celebración de la segunda reunión del Grupo Especial. En la segunda reunión, la Argentina objetó el hecho de que no se hubiese aceptado la documentación en el momento de su presentación como anexo de la segunda comunicación escrita de la Argentina; a su parecer se trataba de una decisión unilateral de la Secretaría, que sólo el Grupo Especial estaba facultado para adoptar. El Grupo Especial recordó que su decisión original adoptada al final de la primera reunión sustantiva con respecto a esa prueba no se había modificado y explicó que la Secretaría había procedido sobre esa base. Las Comunidades Europeas afirmaron que consideraban el rechazo de la prueba ARG-21 en ocasión de la presentación de la segunda comunicación perfectamente correcto a la luz del párrafo 1 del artículo 18 del ESD.

4.39 En la segunda reunión, el Grupo Especial indicó que las Comunidades Europeas de conformidad con su resolución precedente de que cada una de las partes tendría oportunidad de formular observaciones sobre cualquier prueba nueva presentada por la otra parte, dispondría de un plazo para presentar comentarios escritos referentes a ARG-21, que era la única prueba nueva presentada. A petición de las Comunidades Europeas, la Argentina proporcionó una lista de las páginas de ARG-21 relativas a los distintos factores abordados en la investigación que aún no se habían presentado como anexos de las comunicaciones de la Argentina y que este país consideraba pertinentes a la solución de la diferencia. Las Comunidades Europeas emitieron el comentario de que ninguna de las páginas enumeradas contenía una evaluación ni un examen de la pertinencia de los factores o cuestiones en relación con la causalidad o cualquiera de las demás determinaciones formuladas en la presente investigación, sino que contenían solamente datos brutos e información contable. Por consiguiente, en opinión de las Comunidades Europeas, esas páginas no daban pie a que se modificara ninguna de las conclusiones anteriormente formuladas por las Comunidades Europeas con respecto a la presente diferencia.

V. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES RELATIVOS A LAS CUESTIONES DERIVADAS DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL GATT DE 1994⁴⁷

A. APARTADO A) DEL PÁRRAFO

actuaciones, no estaban en absoluto previstos.⁴⁸ Por consiguiente, la Argentina violó lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

5.2 Las Comunidades Europeas sostienen que el artículo XIX del GATT y, en particular, el requisito contenido en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, en el sentido de que las medidas de salvaguardia sólo pueden adoptarse de producirse una "evolución imprevista de las circunstancias", nunca ha sido revocado ni modificado. Por consiguiente, no cabe duda de que ese requisito sigue siendo plenamente aplicable aun cuando no aparezca reiterado en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.3 Las Comunidades Europeas afirman que el aumento de las importaciones como consecuencia de concesiones arancelarias acordadas para el calzado no se pueden considerar una "evolución imprevista" en el sentido del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.⁴⁹ Si fuese de otro modo, un Miembro de la OMC estaría autorizado a retirar esos mismos beneficios que hubiese acordado en el momento de contraer los compromisos arancelarios. Esto no sería compatible con una interpretación de buena fe de la disposición considerada, ni tampoco con el objetivo de liberalización perseguido por el GATT de 1994 y por el Acuerdo sobre la OMC en general.⁵⁰ Para las Comunidades Europeas la secuencia de los acontecimientos es clara: en primer lugar, ha de producirse una evolución imprevista de las circunstancias; en segundo lugar, como consecuencia de esa evolución imprevista se produce un aumento de las importaciones. Un aumento de las importaciones no puede (por definición) ser el resultado de un aumento de las importaciones. La argumentación de la Argentina es, por ende, un círculo vicioso.

5.4 Además, las Comunidades Europeas ponen de relieve que las medidas de salvaguardia son por definición medidas de "emergencia". La propia naturaleza de una medida de salvaguardia es resolver una situación urgente e imprevista. El mecanismo de salvaguardia *no* es un instrumento de política comercial de mediano a largo plazo, como lo ha aplicado la Argentina. Demuestra una vez más este hecho el prolongado período de investigación, de 1991 a 1995. Es elocuente el hecho de que incluso la Argentina, en su propio informe, observó⁵¹ que el gran incremento se produjo "a raíz de la apertura económica que comenzó en 1989-90".

5.5 Tampoco, a juicio de las Comunidades Europeas, la necesidad de revocar medidas incompatibles con el artículo II del GATT puede considerarse una "evolución imprevista de las circunstancias". No se trata sino de la aplicación de la liberalización comercial convenida que, como acaba de explicarse, constituye una condición especial del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, y no puede ser en sí considerada una "evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, las Comunidades Europeas sostienen que mediante la imposición de medidas de salvaguardia, al no haber mediado un incremento de las importaciones de calzado como consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", la Argentina violó las obligaciones contraídas de conformidad con el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.

⁴⁸ En efecto, el objeto primordial del establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio es, según el texto del párrafo 4 del artículo XXIV del GATT de 1994 "*facilitar el comercio entre los territorios constitutivos*".

⁴⁹ Esto refleja asimismo un principio generalmente reconocido de la teoría económica, a saber, la protección arancelaria se puede medir por anticipado con arreglo a fórmulas específicas: véase B. Hoekman, M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford, 1995, páginas 88, 93.

⁵⁰ Véanse los preámbulos del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y del GATT de 1994, que hacen referencia a "*la reciprocidad y [...] mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio*".

⁵¹ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 3.

5.6 El **Grupo Especial** solicitó a las Comunidades Europeas que comentasen el significado que éstas atribuirían al texto del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a la luz del texto del artículo 1 y del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo, así como del segundo y del cuarto considerandos del preámbulo. Las Comunidades Europeas respondieron que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias establecían los requisitos que debían cumplirse antes de poder adoptar una medida de salvaguardia. Las condiciones establecidas en el artículo XIX del GATT de 1994 y las establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido su artículo 2, coinciden en forma considerable. Sin embargo, ninguna de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluido el artículo 1, el párrafo 1 del artículo 11, así como tampoco el segundo y el cuarto considerandos, admiten que no se consideren ninguna de las condiciones adicionales establecidas en el artículo XIX.

5.7 Para las Comunidades Europeas una forma de entender el requisito de una "evolución imprevista de las circunstancias" consiste en considerar que el proceso ininterrumpido que comienza con la liberalización comercial y desemboca en circunstancias imprevistas redundan en un aumento de las importaciones en condiciones tales que causan un daño grave.⁵² Empieza con la pérdida de ventas, continúa con la pérdida de ventas y disminución de la producción, la reducción de la utilización de la capacidad, las pérdidas y, por último, el desempleo. En realidad, podría afirmarse que la evolución imprevista de las circunstancias es una peculiaridad esencial de las medidas de salvaguardia puesto que define las circunstancias en que éstas pueden justificarse.

5.8 Las Comunidades Europeas observan que el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece "normas" para la aplicación de las medidas de salvaguardia. Sin embargo, no establece "las normas" o "las únicas normas" para la aplicación de medidas de salvaguardia. Por consiguiente, no es el objeto del Acuerdo sobre Salvaguardias ser la fuente exclusiva de las normas en materia de salvaguardias. El Acuerdo explicita una serie de condiciones mencionadas en el artículo XIX que deben cumplirse antes de poder adoptar una medida. Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias no detalla todas las condiciones expuestas en el artículo XIX del GATT. Algunas de esas condiciones no se repiten, por ejemplo, "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*" o "*por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo*", lo cual no puede en absoluto tener como consecuencia la invalidez de dichas condiciones.

5.9 A juicio de las Comunidades Europeas, el hecho de que esas dos condiciones no se repiten puede explicarse por la intención del Acuerdo sobre Salvaguardias de proporcionar una explicación más detallada acerca de algunas condiciones mencionadas en el artículo XIX, que no se definieron más pormenorizadamente entonces. Condiciones como "daño grave" o "amenaza de un daño grave" o la "causalidad" se detallan más en el Acuerdo sobre Salvaguardias y se definen mucho más pormenorizadamente que antes.

5.10 Las Comunidades Europeas afirman que el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no define una medida de salvaguardia sino que se refiere expresamente al artículo XIX del GATT. Si el artículo XIX indica en qué consiste una medida de salvaguardia (una medida de "urgencia" que se adopta en caso de "una evolución imprevista de las circunstancias") y el Acuerdo sobre Salvaguardias indica cómo aplicarla, debe extraerse como conclusión que el Acuerdo sobre Salvaguardias no es exhaustivo.

⁵² Las Comunidades Europeas añaden que la constante necesidad de una evolución imprevista de las circunstancias también se desprende con claridad del artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión de las CE, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece condiciones y explica la forma de aplicar las medidas de salvaguardia, mientras que el artículo XIX las define.

5.11 A juicio de las Comunidades Europeas, el párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre

5.15 Por consiguiente, en consonancia con la argumentación del Órgano de Apelación, las Comunidades Europeas sostienen que siempre que la adhesión al Acuerdo sobre Salvaguardias no conduzca a infringir el artículo XIX del GATT (o inversamente), ambos se aplican en forma complementaria. Por consiguiente, el requisito de que el aumento de las importaciones deben ser "*consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*" se aplica además de las otras condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En otras

5.20 Las Comunidades Europeas señalan, y están de acuerdo a este respecto con la declaración de los Estados Unidos, que el "conjunto nuevo" constituido por el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT difiere del artículo XIX del GATT de 1947. Las Comunidades Europeas discrepan con la interpretación de los Estados Unidos según la cual ese "conjunto nuevo" se compone *solamente* del Acuerdo sobre Salvaguardias. Eso, en realidad, es exactamente lo opuesto de la intención del Órgano de Apelación al decir (véase cita *supra*) que la disposición del GATT y el acuerdo específico *conjuntamente* "definen, aclaran y en algunos casos modifican el conjunto global de derechos y obligaciones".

5.21 Las Comunidades Europeas señalan al respecto los siguientes comentarios adicionales consignados en el informe del Grupo Especial sobre el Coco. Acerca de la aplicabilidad del GATT en el sistema de la OMC el Grupo Especial consideró el siguiente pasaje⁵⁶:

"Es evidente que tanto el artículo VI del GATT de 1994 como el Acuerdo sobre Subvenciones tienen su vigencia, eficacia y finalidad propias dentro del Acuerdo sobre la OMC. Una Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC pone de manifiesto que el GATT de 1994 no ha sido reemplazado por los demás Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías ("Acuerdos de las NCM").⁵⁷ El hecho de que el Acuerdo sobre Subvenciones no recoja ni desarrolle algunas disposiciones importantes del artículo VI del GATT de 1994 corrobora este extremo."⁵⁸

5.22 A este respecto, las Comunidades Europeas recuerdan que en ese asunto el Grupo Especial no tuvo que definir el contenido preciso del "conjunto nuevo", es decir, decidir en qué medida y hasta que punto la disposición del GATT considerada (artículo VI) había sido modificada como consecuencia del acuerdo pertinente del Anexo 1A (el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias). En realidad, el Grupo Especial concluyó que era inaplicable la totalidad del "conjunto" pertinente en el asunto que le había sido sometido.⁵⁹

5.23 En relación con "Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México", las Comunidades Europeas señalan a la atención sus comentarios *supra*. Las Comunidades Europeas no entienden que exista "conflicto" entre el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias, por los mismos motivos que el Órgano de Apelación no entiende que exista "conflicto" entre una disposición del ESD y una disposición del Acuerdo Antidumping: si la Argentina cumpliera la condición de la "evolución imprevista de las circunstancias", no violaría ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁵⁶ Informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, párrafo 5.22. ⁵⁷ Informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, párrafo 5.22. ⁵⁸ Informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, párrafo 5.22. ⁵⁹ Informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, párrafo 5.22.

5.24 En relación con "*Indonesia - Automóvil*" las Comunidades Europeas se refieren a lo que dice el Grupo Especial en los párrafos 14.97 a 14.100 de su informe. El Grupo Especial tenía que decidir si el párrafo 2 del artículo III del GATT era o no aplicable a la diferencia. Indonesia había alegado que esta disposición estaba en conflicto con el Acuerdo SMC, puesto que las respectivas obligaciones eran mutuamente excluyentes. Sin embargo, el Grupo Especial discrepó y constató que no eran mutuamente excluyentes. El Grupo Especial decidió que:

"Indonesia puede respetar las obligaciones que le impone el Acuerdo SMC sin infringir el párrafo 2 del artículo III, puesto que este último precepto se ocupa de los impuestos discriminatorios sobre los productos y no de la concesión de subvenciones como tal. De forma análoga, Indonesia puede respetar las obligaciones que le impone el párrafo 2 del artículo III sin infringir las que le impone el Acuerdo SMC, puesto que este último Acuerdo no se ocupa de los impuestos aplicados a los productos en sí, sino de las subvenciones a empresas. Lo más que cabe decir es que el Acuerdo SMC y el párrafo 2 del artículo III se ocupan cada uno de ellos de distintos aspectos de la misma norma legal (nota a pie de página omitida)."

5.25 Análogamente, a juicio de las Comunidades Europeas un Miembro de la OMC puede respetar sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias sin violar el artículo XIX del GATT, en particular con respecto al requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias". Como no son obligaciones mutuamente excluyentes, el artículo XIX del GATT es aplicable a la presente diferencia.

5.26 Refiriéndose al *Bananos III*, las Comunidades Europeas señalan que el Órgano de Apelación debió decidir si el apartado a) del párrafo 3 del artículo X del GATT y el párrafo 3 del artículo 1 del

concurrer las tres circunstancias: 1) la Argentina y las Comunidades Europeas, como Miembros de la OMC, son ambas partes en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el GATT; 2) el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT tienen el mismo objeto sustantivo, claramente expuesto en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, que consiste en "aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994 y concretamente las de su artículo XIX"; 3) las disposiciones del artículo XIX y del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias están en contradicción en la medida en que el artículo XIX establece una condición (que las importaciones sean la consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias") no establecida en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La incompatibilidad resulta de la existencia de una condición incluida en una disposición, y que no ha sido recogida por la disposición que la "aclarar" e interpreta.

5.37 En opinión de la Argentina, el hecho de que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" no aparezca en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo puede ser interpretado como un apartamiento consciente e intencional de una norma establecida por el artículo XIX del GATT.

5.38 La Argentina señala que el significado concreto de las palabras "evolución imprevista de las circunstancias" es ambiguo y subjetivo (¿hasta qué punto un hecho es imprevisto?). Por ejemplo, en el caso "Hatters' fur" (pieles para sombrerería) los Estados Unidos consideraron que el cambio en la moda de los sombreros para damas, una apreciación considerablemente subjetiva y coyuntural, constituía una "evolución imprevista de las circunstancias". En ese asunto, el Grupo de Trabajo dijo que:

"[L]a expresión "evolución imprevista de las circunstancias" significaba una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos."⁶⁷

5.39 La Argentina alega que lo que "razonablemente" cabe esperar en el momento en que se negocia una concesión sigue siendo un concepto ambiguo y subjetivo. En consecuencia, la Argentina piensa que de conformidad con la Nota interpretativa general al Anexo 1A, el Acuerdo sobre Salvaguardias debe tener precedencia sobre el artículo XIX, no debiendo exigirse el cumplimiento de una condición contemplada en el artículo XIX pero no recogida en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.40 Subsidiariamente, en base al criterio establecido por el Grupo de Trabajo mencionado *supra*, la Argentina aduce que aun si se considerase exigible este requisito como condición para la aplicación de una medida de salvaguardia (que la Argentina no acepta), sería muy difícil concebir que las autoridades argentinas pudiesen haber previsto en 1991, cuando se realizó la apertura unilateral de la economía, un incremento de las importaciones del orden del 157 por ciento.

5.41 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial a la Argentina sobre si consideraba que los conceptos de "conflicto" (al que se había referido la Argentina en su primera comunicación escrita) y de "diferencia" (al que se había referido la Argentina en su exposición oral en ocasión de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial) eran sinónimos y en que solicitaba a la Argentina que especificase en qué sentido existía un "conflicto" (definido como dos obligaciones

Argentina sostuvo que en relación con la vigencia del requisito del artículo XIX, "evolución imprevista de las circunstancias", existe un conflicto entre lo dispuesto en ese artículo y el Acuerdo sobre Salvaguardias. La Argentina señala que la mención de una "diferencia" en su exposición oral debía entenderse simplemente como la referencia a un conflicto entre normas, que siempre entraña una diferencia entre las mismas (hay una relación de "género a especie" entre el concepto de "diferencia" entre disposiciones y el concepto de "conflicto" entre disposiciones, siendo el primer concepto de carácter general y el segundo, específico).

5.42 La Argentina afirma que el Acuerdo sobre Salvaguardias fue elaborado para interpretar el artículo XIX y, tal como consta en su preámbulo, reconoce que está diseñado para aclarar y reforzar el artículo XIX, así como la importancia de realizar un reajuste estructural. La Argentina considera que en este caso existe un conflicto de disposiciones, ya que el requisito de una "evolución imprevista de las circunstancias" establecido en el artículo XIX no ha sido recogido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que sin embargo ha reiterado cuidadosamente los demás requisitos que figuran en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX. No es posible cumplir e incumplir dicho requisito al mismo tiempo. La ausencia de mención de tal requisito en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias evidencia que la necesidad de demostrar la "evolución imprevista de las circunstancias" ya no es un requisito exigible para aplicar una medida de salvaguardia.

5.43 Además, a juicio de la Argentina el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece específicamente que las medidas aplicadas con arreglo a lo dispuesto en el artículo XIX del GATT deben conformarse a las "disposiciones de dicho artículo *aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo*" (refiriéndose al Acuerdo sobre Salvaguardias) (itálicas añadidas por la Argentina). Esta última referencia hace explícito que el artículo XIX ha sido subsumido dentro del Acuerdo sobre Salvaguardias, en la medida en que esté en conformidad con este Acuerdo.

5.44 La Argentina discrepa con que pueda aplicarse en el presente caso el concepto de conflicto definido *como dos obligaciones mutuamente excluyentes y contradictorias en el sentido que una no puede cumplirse sin violar la otra*. Se planteó el mismo criterio en el párrafo 65 del informe del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México* donde se trataba de establecer si había una discrepancia entre las normas de procedimiento contenidas en el ESD y el artículo 17 del Acuerdo Antidumping.

5.45 La Argentina sostiene que esa definición de "conflicto" de disposiciones no es aplicable en el caso de un conflicto entre las disposiciones de una norma que interpreta a otra. En esos casos no puede considerarse que existe conflicto sólo cuando el cumplimiento de una disposición implica la violación de la otra, sino que *debe entenderse también que existe conflicto si la norma que interpreta incluye o excluye un requisito o condición establecido en la norma interpretada*.

5.46 En opinión de la Argentina, en el presente caso, si el Acuerdo sobre Salvaguardias excluye un requisito establecido en el artículo XIX no puede considerarse que no exista conflicto simplemente porque podrían acumularse los requisitos del artículo XIX con los del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si el Acuerdo sobre Salvaguardias, como lo ha señalado la Argentina, fue elaborado para interpretar y *aclarar* el artículo XIX, no incluía en sus disposiciones la condición de la "evolución imprevista de las circunstancias", resulta evidente que los negociadores tuvieron la intención de dejarlo de lado desde el momento de la entrada en vigor de la disposición interpretativa. El artículo XIX y el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no son disposiciones complementarias como en el caso *Guatemala - Investigación antidumping* sino que hay una diferencia cualitativa tratándose de la relación entre una disposición "interpretativa" y una disposición "interpretada". La no inclusión de este requisito en el Acuerdo sobre Salvaguardias resulta en conflicto con la inclusión del mismo en el artículo XIX y, de conformidad con la Nota interpretativa general al Anexo 1A deberá primar el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.47 Para la Argentina, también debe tenerse en cuenta que, de hecho, la CNCE constató en su determinación final que había tenido lugar una evolución imprevista de las circunstancias al decir que "[l]a presión que ejercieron las importaciones resultó imprevista por su rápido avance en el mercado en un período en que surgieron dificultades macroeconómicas en la economía nacional".⁶⁸ Las importaciones alcanzaron y mantuvieron una proporción muy significativa del mercado nacional, y aún incluso durante 1995, continuaron manteniendo su participación en un mercado rápidamente declinante.⁶⁹ El rápido crecimiento de las importaciones al principio del período también fue imprevisto, y particularmente significativo, dado que la tasa de crecimiento fue muy superior a la de las importaciones generales entre 1991 y 1993.⁷⁰

5.48 Por último, a juicio de la Argentina, el significado de los diferentes efectos de las importaciones en la industria del calzado no podía haberse previsto. Los datos comparados del PIB muestran claramente que la industria del calzado fue afectada de manera desproporcionada en relación con el sector manufacturero considerado como un todo.⁷¹

3. Respuesta de las Comunidades Europeas

5.49 Las Comunidades Europeas observan que la Argentina desestima la reclamación de las Comunidades Europeas de que no ha demostrado la existencia de ninguna "evolución imprevista de las circunstancias", condición que establece el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT y que, a juicio de la Argentina debería zanjarse esa cuestión invocando la *Nota general interpretativa al Anexo 1A* donde se establecen las medidas que deberán adoptarse en caso de "conflicto" entre una disposición del GATT y una disposición de otro Acuerdo contenido en el Anexo 1A. La Argentina sostiene que en el presente asunto existe dicho conflicto entre una disposición del GATT y una
con el sector manufactur33o A*t129nse5estabicio

cumplirse sin violarse la otra. Este último criterio fue desarrollado en *"Indonesia - Automóvil"*⁷⁵ y *"Guatemala - Cemento"*⁷⁶ y es un criterio igualmente aplicable en el presente caso. Las Comunidades Europeas no ven ningún motivo por el cual un Miembro de la OMC no pueda respetar, por un lado, las obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y al mismo tiempo, cumplir la condición de una "evolución imprevista de las circunstancias" establecida en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

5.51 Las Comunidades Europeas comentan la respuesta de la Argentina a las preguntas del Grupo Especial⁷⁷, señalando que la Argentina ha efectuado una serie de declaraciones que las Comunidades Europeas ponen en entredicho. Las Comunidades Europeas observan que la Argentina aduce que la definición de "conflicto" mencionada *supra* no se aplica en el caso presente que se refiere a un conflicto entre una disposición y otra disposición que la interpreta. La Argentina declara que "no puede considerarse que existe conflicto sólo cuando el cumplimiento de una norma implica la violación de la otra, sino que *debe entenderse también que existe conflicto si la norma que interpreta incluye o excluye un requisito o condición establecido en la norma interpretada*". (subrayado añadido)

5.52 Las Comunidades Europeas sostienen que este nuevo criterio de la Argentina no añade nada nuevo al criterio tradicional mencionado, que la Argentina acepta. En primer lugar, si la disposición interpretativa (el Acuerdo sobre Salvaguardias) *incluyese* una condición o requisito establecido en la disposición interpretada (artículo XIX del GATT de 1994), por definición no puede haber "conflicto". Por ejemplo, el requisito de que se cause un "daño grave" a la rama de producción nacional es una condición establecida en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994; fue incluida y definida más ampliamente y en tal sentido "subsumida" (según el término utilizado por los Estados Unidos) en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si un Miembro de la OMC cumple la prescripción de "daño grave" del Acuerdo sobre Salvaguardias, automáticamente cumple la misma prescripción establecida en el artículo XIX del GATT y, por consiguiente, no hay conflicto. En segundo lugar, si la disposición interpretativa (el Acuerdo sobre Salvaguardias) *excluyese* un requisito o condición establecido en la disposición interpretada (artículo XIX del GATT), no habría ninguna diferencia con la situación tradicional de "conflicto", puesto que habría en una disposición una obligación que no se puede cumplir sin violar la otra. Por consiguiente, la argumentación de la Argentina nada añade al criterio tradicional desarrollado en *"Indonesia - Automóvil"* y en *"Guatemala - Cemento"*, y debe, por ende, desestimarse.

5.53 Además, las Comunidades Europeas afirman, que la Argentina basa su confusión en el supuesto equivocado de que el Acuerdo sobre Salvaguardias interpreta al artículo XIX del GATT en forma completa y global.⁷⁸ Eso no es correcto.⁷⁹ El Acuerdo sobre Salvaguardias si bien establece

⁷⁵ Informe del Grupo Especial sobre *"Indonesia - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil"*, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, de 2 de julio de 1998, véanse los párrafos 14.97 a 14.100.

⁷⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre *"Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México"*, WT/DS60/AB/R, de 2 de noviembre de 1998, párrafo 65.

⁷⁷ Véase *supra*, párrafo 5.45.

⁷⁸ La Argentina utiliza las palabras disposición "interpretativa" y disposición "interpretada" en su respuesta a la pregunta 30 formulada por el Grupo Especial suponiendo de esa forma equivocadamente que hay una coincidencia total entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT.

⁷⁹ Respuesta de las Comunidades Europeas a las preguntas del Grupo Especial [*supra*, párrafo 5.6. Véanse en particular las observaciones de las Comunidades Europeas relativas al artículo 1, al párrafo 1 del artículo 11, al segundo y al cuarto considerandos del Acuerdo sobre Salvaguardias.

el texto del artículo XIX pone de manifiesto el carácter circular del argumento esgrimido por la Argentina. Un aumento de las importaciones (por definición) no puede ser la consecuencia de un aumento de las importaciones. En realidad, el argumento de la Argentina redundaría en hacer inútil o

5.62 En respuesta a una pregunta del **Grupo Especial** acerca de cómo las Comunidades Europeas probarían o demostrarían que una determinada evolución de las circunstancias era "imprevista" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX, las Comunidades Europeas afirmaron que está de acuerdo con la interpretación de la expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" que dieron los Miembros del Grupo de Trabajo sobre el *retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General*. Estos Miembros acordaron:

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

Por consiguiente, las Comunidades Europeas sostienen que se cumple el requisito si: 1) una evolución tiene lugar *después* de haberse negociado la concesión arancelaria pertinente; y 2) *dentro de lo que razonablemente cabía esperar*, los negociadores, en el momento de hacer la concesión arancelaria, *no podían ni debían* haber previsto la evolución que habrá de acontecer. Las Comunidades Europeas observaron que la "evolución imprevista de las circunstancias" debía ser la causa del aumento de las importaciones, que a su vez causa el "daño grave".⁸⁶

⁸⁶ Las Comunidades Europeas ofrecieron algunos ejemplos para aclarar el tipo de "evolución de las circunstancias" que podía considerarse "imprevista". En primer lugar, el Grupo de Trabajo se basó en la modificación de la demanda que se produjo en el país importador de determinados tipos de cascos de sombreros cuya producción exigía mucha más mano de obra que la fabricación de cascos únicamente de fieltro. Como consecuencia (sobre todo de esa proporción más elevada de mano de obra y del alto nivel de salarios de la rama de producción de cascos de sombreros en el país importador, que no estaba compensada por una cifra de producción proporcionalmente elevada), los fabricantes del país importador no estuvieron en condiciones de fabricar los cascos de sombreros particulares que pudiesen competir con cascos de sombreros similares importados, que entraban al país a tipos reducidos desde las negociaciones arancelarias de 1947. Como consecuencia, los proveedores extranjeros lograron asegurarse la parte indudablemente más importante del creciente mercado de cascos de calidad particular, y el volumen de las importaciones aumentó en consecuencia. El Grupo Especial concluyó por consiguiente que:

"el hecho de haber cambiado la moda no constituya 'una evolución imprevista de las circunstancias' en el sentido del artículo XIX, pero [que] no era razonable esperar [que] las autoridades estadounidenses en 1947 pudiesen haber previsto los efectos de las circunstancias especiales que concurrían en este caso, y en particular el grado en que la evolución de la moda había afectado la situación de la competencia". (subrayado añadido)

En segundo lugar, otro ejemplo de una "evolución imprevista de las circunstancias" que no era razonable esperar, fue la caída de la Unión Soviética a comienzos de 1991.

4. Replica de la Argentina

5.63 La Argentina pone en entredicho las consideraciones que efectúan las Comunidades Europeas sobre el proceso de liberalización comercial general de la Argentina, y el proceso de integración del MERCOSUR, en particular, política que las Comunidades Europeas consideran deliberada y cuyos resultados la Argentina debía haber previsto.

5.64 La Argentina sostiene que seguir la interpretación de las Comunidades Europeas llevaría a contradecir los preámbulos del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y del GATT, en los que las Comunidades Europeas apoyan su argumentación.⁸⁷ En efecto, los países se confieren ventajas mutuas y recíprocas dirigidas a la reducción de los aranceles y otros obstáculos al comercio. Esas ventajas se conceden en el marco de disciplinas multilaterales vigentes, que incluyen la medida de salvaguardia como herramienta para paliar situaciones en que los resultados de dichas concesiones van en realidad más allá de lo que pudo razonablemente preverse. En otras palabras, la Argentina podía haber previsto y calculado un incremento de las importaciones (por ejemplo, hasta un nivel de aproximadamente 11 millones de pares), pero nunca hubiera podido prever que dicho aumento alcanzaría un nivel de 21,7 millones de pares, en el momento de otorgar la "ventaja mutua concedida en base a reciprocidad", ya que semejante nivel de importaciones hubiera implicado la liquidación lisa y llana del sector.

5.65 En otras palabras, la Argentina alega, más allá de las diferentes opiniones jurídicas sostenidas ante este Grupo Especial por los Estados Unidos y la Argentina, por un lado, y las Comunidades

del MERCOSUR. El Acuerdo sobre Salvaguardias, al igual que el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, establece una serie de condiciones que se deben cumplir antes de que un Miembro de la OMC pueda adoptar una medida de salvaguardia. Las Comunidades Europeas consideran que la condición del "aumento de las importaciones" que no se define más ampliamente en el Acuerdo, debería interpretarse conforme al alcance de la medida de salvaguardia que se adoptará. Para las Comunidades Europeas es preciso que se dé respuesta a la siguiente pregunta: Si desde el principio se sabe que no se aplicará ninguna medida a otros países del MERCOSUR, ¿deberían o no incluirse sus importaciones en las determinaciones por lo que se refiere al ámbito de la medida?

5.70 Las Comunidades Europeas señalan como cuestión preliminar, en primer lugar, que si bien estima que la cuestión mencionada *supra* es un principio importante sobre el que debería pronunciarse el Grupo Especial, éste también debería observar que no se trata de una cuestión determinante para el resultado final del presente asunto. En efecto, se consideren o no las estadísticas de las importaciones *totales* (incluidas las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR) o exclusivamente las estadísticas de las importaciones *extrazona*, en ambos casos las importaciones no aumentaron. Por consiguiente, en ninguno de los dos casos la Argentina cumplió el requisito clave contenido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, razón por la cual no estaba autorizada a imponer medidas de salvaguardia.

5.71 En segundo término, las Comunidades Europeas no cuestionan el derecho que tiene un miembro de una unión aduanera de excluir a otros miembros de esa unión aduanera del ámbito de una medida de salvaguardia. Lo que objetan las Comunidades Europeas (preocupación plenamente compartida por los Estados Unidos⁹²), es "que la Argentina haya utilizado las importaciones del MERCOSUR en su análisis del aumento de las importaciones cuando no había *ninguna posibilidad* de incluir esas importaciones en el ámbito de una medida de salvaguardia, incluso si se pudiese demostrar que esas importaciones constituían la causa del daño sufrido por la rama de producción nacional". En opinión de las Comunidades Europeas, las medidas de salvaguardia en sí no afectan al establecimiento y a la naturaleza de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Según las Comunidades Europeas, el artículo XXIV del GATT permite a los miembros de una unión aduanera o zona de libre comercio decidir, al aplicar una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, que los demás miembros de la unión aduanera o zona de libre comercio queden exonerados del cumplimiento de esa medida. Sin embargo, esa opción debe adoptarse en forma coherente. Por ejemplo si, como sucede en el presente asunto, un miembro de una unión aduanera estente, en iSegún las ComunrminuTj -a0.18aguardia.

5.70elrelativa Tno sd miemA TcEn opin(L/7370/Add.1ERCrdi0sTw (5.70) 324-0.1583 287 1.8656 ho que taomercs

5.71de0lelEsperca 9 Tw (på T2ERC doave enes), es "que la Arguanera e el der7

A juicio de las Comunidades Europeas, esta afirmación es un reconocimiento de hecho por la Argentina de que las importaciones de países no miembros del MERCOSUR normalmente deberían haber quedado excluidas de la determinación del aumento de las importaciones si no se preveía que serían objeto de ninguna medida de salvaguardia en el futuro.

5.76 En otros términos, según las Comunidades Europeas, como los derechos específicos mínimos habían estado en vigor durante algunos años y habían reducido las importaciones procedentes de países terceros, la Argentina estimó que esas importaciones de países terceros habrían aumentado aproximadamente en la misma cantidad que las actuales importaciones de los países del MERCOSUR. Las Comunidades Europeas objetan categóricamente que este tipo de cálculo se utilice como justificación. Para las Comunidades Europeas, la afirmación citada pone en evidencia que la Argentina basó su cálculo no en un aumento *real* de las importaciones sino en un aumento *hipotético*, que a conveniencia suya consideró igual a las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR. Las Comunidades Europeas sostienen que, además de carecer de fundamento jurídico para aplicar dicho cálculo, se carece de toda base para suponer que las importaciones actuales del MERCOSUR representan siquiera una estimación aproximada del aumento de las importaciones que se hubiese registrado de haberse revocado los derechos específicos mínimos.

2. Argumentación de la Argentina

a) Introducción

5.77 Refiriéndose a las afirmaciones de las CE acerca de las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR, la Argentina afirma que las Comunidades Europeas han disfrazado el verdadero problema en este caso, manipulando los argumentos como si la Argentina estuviese obligada a excluir del análisis del daño a las importaciones del MERCOSUR si, subsecuentemente, excluía al MERCOSUR de la aplicación de la medida. Para que su argumento prevalezca, la Argentina sostiene que las Comunidades Europeas deben demostrar que esa obligación está establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Según la Argentina, las Comunidades Europeas distraen la atención sobre el elemento esencial, a saber, la ausencia de una disposición expresa en el Acuerdo sobre Salvaguardias que prescriba que en el caso de una unión aduanera la investigación a los fines de excluir a los miembros de la unión de la aplicación de una medida, la investigación debe conducirse conforme a la metodología planteada por las Comunidades Europeas.

5.78 La Argentina sostiene que si un Acuerdo de la OMC, en virtud de un reconocimiento expreso de los Miembros está abierto a más de una interpretación posible en ausencia de una interpretación única, y un Miembro adoptó una medida dentro de la latitud que el texto permite, esa medida debe considerarse en conformidad con el Acuerdo. La propia naturaleza del derecho internacional público es consecuente con esta afirmación (en el derecho internacional público no puede presumirse delegación de soberanía).

5.79 La Argentina sostiene que la nota a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias es el resultado de la cota máxima de consenso alcanzada por los negociadores durante la Ronda Uruguay. Las respuestas proporcionadas por los Estados Unidos al Grupo Especial a ese respecto señalan textos y alternativas discutidas durante la negociación *que en definitiva nunca fueron objeto de acuerdo*. El resultado de esa situación es la nota a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que consolida el acuerdo sobre el desacuerdo que existe respecto de la relación entre el artículo XIX y el artículo XXVI del GATT.

5.80 La Argentina afirma que como prescribe el ESD, un grupo especial no puede "entrañar el aumento o la disminución de los derechos [...]" establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, el Grupo Especial no puede imponer una "metodología" única, como propone las Comunidades Europeas, cuando no hubo acuerdo entre los Miembros sobre una interpretación

metodología. De hecho, según aduce la Argentina, las Comunidades Europeas reducen los alcances de su propio cuestionamiento al no encontrar apoyo en el párrafo 1 del artículo 2, reconociendo que la Argentina "no estableció una medida de salvaguardia referida a las importaciones causantes del daño".⁹⁹ Esa debe ser la única razón por la que los alegatos de las CE separan las alegaciones relacionadas con el daño de la propia medida.

c) Disposición aplicable: Sentido del texto

i) *Aplicación a la reclamación de las Comunidades Europeas*

5.89 La Argentina señala la afirmación de las Comunidades Europeas de que no cuestiona *per se* la exclusión del MERCOSUR de la aplicación de la medida¹⁰⁰ (que a juicio de la Argentina difícilmente podrían hacer las Comunidades Europeas pasando por alto una práctica de la Comunidad constante desde la creación del GATT). La Argentina discrepa con el argumento de las Comunidades Europeas de que dicha exclusión necesariamente conlleva la obligación de excluir a las importaciones MERCOSUR a los efectos del análisis de "daño grave", "incremento de las importaciones" y "relación de causalidad", de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2.

5.90 La Argentina sostiene, en primer lugar, que el párrafo 1 del artículo 2 se refiere a las "condiciones" en que se realizan las importaciones que deben ser analizadas a los fines de la aplicación de la medida de salvaguardia. Dichas importaciones deben haber aumentado ("han aumentado" *en pasado*, dice el texto español ["is being imported" en el texto inglés] del párrafo 1 del artículo 2), "en tal cantidad", "en términos absolutos o en relación con la producción" (necesidad del incremento), "en condiciones tales" (no cualquier tipo de importación), que "causan o amenazan causar un daño grave".

5.91 En opinión de la Argentina, todos estos requisitos, absolutamente todos, se refieren a las "condiciones" que prescribe el párrafo 1 del artículo 2 para que la medida pueda ser aplicada, pero NINGUNO de estos requisitos mencionan la investigación *per se*. Ninguna de estas disposiciones establecen quién investiga, cómo investiga, cómo recaba información, qué base utiliza, etc. El propio

.te", " T, relaarrege "se refiereción1325 Tf 030735 Tcna de estas dausuequn serc 0 Tw463n

dice lo siguiente".¹⁰¹

todas las condiciones que deben analizarse cuando una medida se impone en nombre de un Estado miembro por parte de la unión aduanera.

5.97 La Argentina da el ejemplo de los Estados Unidos, uno de los principales usuarios de medidas de salvaguardia que efectúan el análisis del daño con un criterio global (puesto que el artículo 202 es una ley de salvaguardias global, la Comisión de Comercio Internacional considera las importaciones de todo origen al determinar cuáles importaciones han aumentado). Posteriormente, los Estados Unidos examinan si los miembros del TLCAN deben ser excluidos. Esa investigación se realiza en forma separada del análisis global del daño y las decisiones se fundamentan en el artículo 311 a) de la Ley de Aplicación del TLCAN. Si la Comisión de Comercio Internacional determina que un miembro del TLCAN debería ser excluido, la determinación del daño global resultará entonces en medidas que no serán aplicables al miembro o los miembros del TLCAN. En el caso *Gluten de trigo*, los Estados Unidos excluyeron al Canadá de las medidas aun cuando el Canadá había sido el tercer principal proveedor de gluten de trigo de los Estados Unidos durante el período completo de la investigación. (Los Estados Unidos verificaron que las importaciones procedentes del Canadá habían disminuido.) En relación con este asunto y a la luz de los porcentajes de las exportaciones canadienses de gluten de trigo a los Estados Unidos resulta incomprensible la afirmación de las Comunidades Europeas (párrafo 5.123) de que las importaciones canadienses no causaban daño. La Argentina pregunta qué criterio consideraron las CE para llegar a esa conclusión y qué porcentaje de las importaciones de un origen sobre el total de las importaciones constituye un umbral aceptable para excluir de la medida a un socio de una zona de libre comercio.

5.98 La Argentina sostiene que cuando las Comunidades Europeas hicieron uso de la opción de retorsión que le otorgaba el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias (G/L/251 y G/SG/N/12/EEC/1), no computó el potencial incremento de las exportaciones del Canadá favorecidas por haber quedado excluido de la aplicación de la medida, con el consiguiente desplazamiento de las Comunidades Europeas del mercado de los Estados Unidos. En opinión de la Argentina, si las Comunidades Europeas fuesen consecuente con su "lógica" deberían haber cuestionado a los Estados Unidos que le imputasen el daño a su tercer principal proveedor pero lo excluyesen de la medida. Sin embargo, no objetaron ese punto en el Comité de Salvaguardias, ni computaron eso como daño a los efectos de la retorsión propuesta. Se trata en este caso de la aplicación de un doble estándar más exigente para los países en desarrollo que aplican una salvaguardia que el aplicado a los países desarrollados entre sí.

5.99 La Argentina también se pregunta cómo es posible ser tan exigente imponiendo un requisito que el Acuerdo no contempla, cuando por ejemplo, la práctica de las CE consiste en extender las medidas antidumping en vigor a los nuevos países que pasan a formar parte de la Comunidad, como aparece reflejado en la Nota sobre la reunión del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales.¹⁰⁴

5.100 Para la Argentina, no es compatible con el texto ni con el objeto y finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias (párrafo 1 del artículo 2 y nota a pie de página) "exigir" una forma de evaluación de las "condiciones" de las importaciones que no contempla el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, cuando la práctica de las Comunidades Europeas en la aplicación de otro Acuerdo sobre reglas (antidumping) es extender la medida sin investigación alguna, o en el caso de medidas de salvaguardia, dar un "tratamiento más favorable" a los socios desarrollados en sus investigaciones.

¹⁰⁴ Documento WT/REG/22/M1, párrafos 39 y 41-43.

iii) Objeto y fin de la nota a pie de página

5.101 La Argentina sostiene que el objeto y fin de la medida no puede ser otro que crear la menor distorsión posible a los flujos de comercio permitiendo, al mismo tiempo, eliminar las restricciones en el comercio intrazona y facultando a la unión aduanera, o a uno de sus miembros, a utilizar una herramienta legítima como es la medida de salvaguardia. Para la Argentina el objeto de la nota es crear la menor distorsión posible al comercio, ya que por principio el efecto de una medida de salvaguardia será menor en los flujos globales del comercio, en la medida en que lo aplique un Estado miembro y no la Unión Aduanera como entidad única. Desde el punto de vista de la Argentina, el objetivo de la nota es eliminar las restricciones al comercio intrazona (y las salvaguardias serían restricciones al comercio intrazona) precisamente porque el artículo XIX fue expresamente excluido de la enumeración contenida en el inciso i) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. Según la Argentina, si se obligara a la Unión Aduanera a aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones de otros miembros de la Unión, precisamente se iría en contra del objetivo del artículo XXIV de que "los derechos de aduana y *las demás reglamentaciones comerciales restrictivas* [...] sean eliminados con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales [...]".

5.102 En respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial sobre si el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT prohíbe mantener o aplicar medidas de salvaguardia entre los Estados miembros de una unión aduanera o una zona de libre comercio, la Argentina responde que el párrafo 8 del artículo XXIV no prohíbe mantener o aplicar medidas de salvaguardia sino que, en conjunción con la nota a pie de página del párrafo 1 del artículo 2, claramente permite a los miembros de una unión aduanera exceptuar a sus socios de la aplicación de una medida de salvaguardia. La Argentina subraya que de conformidad con el párrafo 8 del artículo XXIV las obligaciones que emanan de los acuerdos del MERCOSUR, que establecen un instrumento de política comercial común en materia de salvaguardias (Decisión CMC 17/96), imponen a la Argentina la obligación de no aplicar medidas de salvaguardia a sus socios en la unión aduanera.¹⁰⁵ La Argentina explica que, en el caso de una unión aduanera, la formulación de los incisos i) y ii) del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV lleva a la conclusión de que la aplicación de medidas de salvaguardia deberá ser llevada a cabo por la unión aduanera como tal o en nombre de uno de sus Estados miembros, cumpliendo las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Una unión aduanera como el MERCOSUR, que ha acordado la aprobación de un instrumento de política comercial común en materia de salvaguardias frente a las importaciones de terceros países (Decisión CMC 17/96) no mantiene medidas de salvaguardia al comercio entre los Estados miembros de la misma. Esto es precisamente compatible con lo prescrito en el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV. La Argentina afirma que la eliminación de la restricción (en este caso una salvaguardia), que de acuerdo a cada proceso de integración puede requerir un plazo diferente, se torna operativa desde el momento en que la unión aduanera se constituye. No tendría razón de ser que la eliminación de la restricción sólo estuviera autorizada al final del período, ya que de por sí es la eliminación lo que el artículo autoriza, dejando en manos de los miembros la decisión sobre el "momento oportuno" en función del avance del perfeccionamiento de la construcción de la unión aduanera.

¹⁰⁵ La Argentina señala que el Tratado de Asunción y el Reglamento Común, aprobado por la Decisión 17/96 del Consejo del Mercado Común (CMC), impiden a los Estados partes del MERCOSUR aplicar medidas de salvaguardia al comercio de bienes entre sí. El artículo 98 de dicho ordenamiento legal dispone que cuando se apliquen medidas de salvaguardia deberán excluirse de los efectos de las mismas a las importaciones originarias de los Estados partes de la unión aduanera. En segundo lugar, la interpretación del apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV expuesta *supra* ha sido ampliamente recogida por la práctica del GATT, ya que la salvaguardia constituye una restricción en la terminología utilizada por la pregunta del Grupo Especial. Es una restricción que precisamente el apartado a) del párrafo 8 del artículo XXIV autoriza a levantar. En consecuencia, el fundamento de la medida adoptada por la Argentina es el MERCOSUR, constituido a partir de la firma del Tratado de Asunción, que es un acuerdo en el sentido de lo dispuesto en el artículo XXIV, y en particular, en su párrafo 8 que se ha incorporado al Acuerdo sobre Salvaguardias a través de la nota a pie de página 1 del párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo.

5.103 La Argentina sostiene que en diciembre de 1996, el Consejo de Ministros del MERCOSUR aprobó la Decisión 17/96 por la que se establece el Reglamento Común sobre la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones de Países no Miembros del MERCOSUR.¹⁰⁶ De acuerdo a las disposiciones transitorias de dicho Reglamento Común, hasta el 31 de diciembre de 1998 cada Estado parte aplicará su legislación nacional en materia de salvaguardias, y en caso de aplicación de una medida informará a la Presidencia *pro-tempore* del MERCOSUR para que ésta notifique al Comité de Salvaguardias de la OMC. Esta disposición prevé, igualmente, que las eventuales medidas que pudiere tomar un Estado parte del MERCOSUR se adoptarán en nombre del MERCOSUR y no se aplicarán a las importaciones de los demás Estados parte. La Argentina señala que por la Decisión 19/98 del Consejo del Mercado Común (diciembre de 1998) se decidió prorrogar el plazo de las disposiciones transitorias hasta el 31 de diciembre de 1999.

5.104 En respuesta a la pregunta formulada por el **Grupo Especial** acerca del significado de la ubicación de la nota a pie de página 1 del artículo 2 inmediatamente después de la palabra "Miembro", la **Argentina** afirma, en primer lugar, que la nota a pie de página no corresponde al artículo 2 en su conjunto, sino que es una nota referida al párrafo 1 del artículo 2. Si correspondiera al artículo 2 en su conjunto, la nota hubiera sido ubicada ya sea en la expresión "Artículo 2" o en el título "condiciones", que da nombre al artículo. Por otra parte, la Argentina afirma que la ubicación de la nota a pie de página, originalmente después de la palabra "partes contratantes" en los proyectos de texto de la Ronda Uruguay (como lo señalaron los Estados Unidos en sus respuestas al Grupo Especial)¹⁰⁷, fue necesaria porque el texto sólo se aplicaba a las Partes Contratantes del GATT y las Comunidades Europeas nunca fueron una Parte Contratante del GATT.

5.105 La Argentina afirma que las uniones aduaneras se presentan a la OMC siguiendo la decisión de los países Miembros de la OMC que las integran y, luego de analizadas a la luz del artículo XXIV del GATT y del artículo V del AGCS, RPE "fees aliembros de par4aue la non644nw (Eur) Tt39 Urug01 ne la non6

E

d64D /F1 1125 Tf -a Part D/F1 n4te. La Art3atan976 0 TD -0.1 nunTj 0 -12.75 Tes c7rnme una Petap funalm

5.106

vi) *Significado de la frase "y la medida se limitará a éste" en la tercera oración de la nota a pie de página*

5.110 En respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial relativa al significado de la frase "y la medida se limitará a éste" en la tercera oración de la nota a pie de página del párrafo 1 del artículo 2, la Argentina señala que la frase debe ser leída en su totalidad: "Cuando se aplique (es decir, cuando la Unión Aduanera aplique) una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y *la medida se limitará a éste*". Según la Argentina, la lectura de la frase completa y su ubicación en el contexto de la nota a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 son los elementos que indican el sentido y la interpretación correcta de la misma. La frase hace referencia a la situación que puede presentarse cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia en base de las condiciones investigadas en un Estado miembro.

5.111 En otras palabras, a juicio de la Argentina, la frase se refiere concretamente a que la medida de salvaguardia sólo puede aplicarse en el territorio del Estado miembro donde se determinó que existía daño grave o amenaza de daño grave. En el presente caso, por ejemplo, habiéndose investigado las condiciones existentes en la Argentina, la medida de salvaguardia no podría haber sido adoptada por el MERCOSUR para todas las importaciones de calzado que ingresaran a dicha unión aduanera, sino sólo para las importaciones que ingresaran a la Argentina, Miembro de la unión aduanera donde se determinó que existían condiciones de daño grave. En ese sentido, en opinión de la Argentina, la medida de salvaguardia impuesta por el MERCOSUR en nombre de la Argentina cumplía perfectamente lo dispuesto en la frase del párrafo 1 del artículo 2 mencionada por el Grupo Especial, ya que se aplicaba sólo a las importaciones de calzado que ingresaban al mercado argentino y no a las que ingresaban al MERCOSUR en su conjunto. Si uno de sus Estados miembros ha realizado una investigación de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, ha comprobado que se reúnen las condiciones previstas en el párrafo 1 del artículo 2 y ha demostrado la existencia de daño o la amenaza de daño grave a la producción nacional, como lo establece el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se estaría en condiciones de adoptar la decisión sobre la aplicación de una medida de salvaguardia en nombre de ese Estado miembro.

5.112 En respuesta a una pregunta del Grupo Especial relativa a la base de la afirmación que figura en el Acta 338, a saber, "en ausencia de DIEM o medidas protectivas, se generaría al menos un flujo de importaciones igual desde el resto del mundo hacia la República Argentina", a la luz, entre otras cosas, de los niveles arancelarios diferenciales entre los productos del MERCOSUR y los productos de fuera del MERCOSUR, la Argentina sostiene que la Comisión decidió investigar el total de las importaciones, diferenciando los orígenes MERCOSUR y resto del mundo. La Argentina dice que buena parte de las primeras han resultado un sustituto imperfecto de las importaciones originarias del resto del mundo por efecto del desvío de comercio creado por los DIEM. Por lo tanto, es razonable considerarlas en igual de condiciones a los fines de la evolución del daño, pues en ausencia de los DIEM o de medidas protectivas, se generaría al menos un flujo de importaciones igual desde el resto del mundo hacia la República Argentina. La Argentina señala asimismo que si bien los derechos de importación son diferentes para el comercio intra-MERCOSUR que para las importaciones extra-MERCOSUR esta diferencia no altera el hecho comprobado de que los niveles de importaciones de todos los orígenes estaban aumentando y ambos habrían continuado aumentando, tal como sucedió con las importaciones de origen MERCOSUR, si los derechos específicos no hubieran sido impuestos. La conclusión lógica era que los aumentos habrían continuado en ausencia de los DIEM y el aumento de las importaciones desde el MERCOSUR fue sólo una confirmación más de esa conclusión.

3. Respuesta de las Comunidades Europeas

5.113 Las Comunidades Europeas sostienen que la nota a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias no es aplicable y, sea como fuere, no tiene el significado que le atribuye la Argentina. La nota no es aplicable porque se refiere a la aplicación de una medida de salvaguardia por una "*unión aduanera*". La Argentina es, por cierto, parte de una unión aduanera

5.120 A juicio de las Comunidades Europeas, se aplica un razonamiento similar a la interpretación jurídica de los términos "requisitos" y "condiciones" en la segunda parte de la nota a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, aun cuando las Comunidades Europeas no reconocen que sea pertinente la nota a pie de página en el presente asunto. La segunda parte de esta nota dice:

"Cuando se aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o

dicha excepción en el caso de una unión aduanera. La Argentina en su respuesta a una pregunta formulada por las Comunidades Europeas es incapaz de indicar dónde puede hallarse una excepción similar en el Acuerdo sobre Salvaguardias (que permita la inclusión de importaciones procedentes de miembros de una unión aduanera en la determinación de la investigación y la subsiguiente exención de los miembros de la unión aduanera de la aplicación de la medida).¹¹⁴ Las Comunidades Europeas, por lo tanto, sostienen que la Argentina ha atribuido al Acuerdo sobre Salvaguardias un *concepto* que no se pretendía recoger en él y que nunca había sido objeto de la *intención común* de las partes.¹¹⁵

5.123 Por último, las Comunidades Europeas aducen que la Argentina, para justificar su práctica, se ha basado en el ejemplo de una medida de salvaguardia reciente adoptada por los Estados Unidos relativa al gluten de trigo que excluía al Canadá de su ámbito de aplicación.¹¹⁶ Si bien las Comunidades Europeas declaran que no le compete a este Grupo Especial examinar la legalidad de una medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos al gluten de trigo, señala empero que el asunto de los *Estados Unidos - Gluten de trigo* es completamente diferente del presente. Los Estados Unidos efectuaron determinaciones separadas relativas a las importaciones procedentes de los miembros del LCAN y llegaron a la conclusión de que las importaciones de esa fuente y, en particular, el trigo no causaban daño. Si la Argentina hubiese procedido de la misma forma que los Estados Unidos no habría podido llegar a la conclusión de que llegaba además, las Comunidades

intención que el 5.

marco del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias: En efecto, en la medida en que la investigación podría considerarse una mera recopilación de información, la determinación es la base jurídica en la cual se sustenta una medida de salvaguardia. En opinión de las Comunidades Europeas, la determinación de que "las importaciones de ese producto [...] han aumentado en tal cantidad" está vinculada en forma inherente con el alcance del régimen de salvaguardias aplicado subsiguientemente.

5.131 Las Comunidades Europeas sostienen que esta distinción entre, por un lado, la investigación, es la sustancia de la medida de salvaguardia, y por otro lado, la determinación de que "las importaciones de ese producto [...] han aumentado en tal cantidad" es la sustancia de la medida de salvaguardia.

5.135 En la presente diferencia, según las Comunidades Europeas, la medida de salvaguardia no fue adoptada por una unión aduanera, sino por la Argentina. A juicio de las Comunidades Europeas la nota a pie de página no es, por ende, aplicable en la presente diferencia puesto que dicha nota se refiere específicamente a "uniones aduaneras". Aunque la Argentina sea parte de una unión aduanera naciente, el MERCOSUR, ésta no adoptó la medida de salvaguardia ni condujo a la investigación, lo hizo la Argentina.

C. MEDIDA DE SALVAGUARDIA DEFINITIVA

1. Norma de examen

a) Argumentación de las Comunidades Europeas

5.136 Las Comunidades Europeas sostienen que el papel de un grupo especial no es emprender un examen *de novo*. Las Comunidades Europeas nunca solicitaron un examen semejante. Las Comunidades Europeas creen que las disposiciones que se deben invocar a este respecto son el artículo 11 del ESD y los apartados a) y c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre

5.139 Las Comunidades Europeas pueden, en gran medida, adherir a la afirmación de los Estados Unidos¹²⁶

Argentina destaca que existe un precedente, el asunto *Estados Unidos - Salmón*, donde se concluyó que el Grupo Especial no debía proceder a una nueva consideración de las pruebas analizadas por la autoridad investigadora.¹³⁰

5.143 La Argentina afirma que las decisiones de los grupos especiales en los casos *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* y *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, no pueden dar una pauta para el análisis del daño grave en una investigación conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto se debe a que las normas y criterios son diferentes y a que el alcance de la investigación es distinto. Por ejemplo, en el caso del ATV, la autoridad analiza un producto muy específico y un proveedor también específico. Necesariamente el análisis debe ser muy preciso tanto respecto al producto como al país investigado. No obstante, cabe señalar en lo referente a la norma de examen que el Grupo Especial manifestó "[l]a importancia relativa de cada factor particular incluidos aquéllos enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, debe ser evaluada por cada Miembro a la luz de las circunstancias de cada caso" (párrafo 7.52 del informe del Grupo Especial). La oración anterior del Grupo Especial decía "[e]sto no significa que el Grupo Especial interpreta que el ATV impone al Miembro importador un método determinado para la reunión de datos o para la consideración y ponderación de todos los factores económicos pertinentes sobre los cuales el Miembro importador decidirá si es necesario adoptar una limitación de salvaguardia" (párrafo 7.52 del Informe del Grupo Especial). El Grupo Especial pasa a señalar cómo se deberían reconsiderar los factores específicos particulares del ATV (pero no del Acuerdo sobre Salvaguardias).

2. Párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias: Presunto incumplimiento de demostrar que las importaciones "han aumentado" y supuesta omisión de analizar "las condiciones" en las que los productos importados objeto de la investigación ingresaron al mercado de importación

a) "Las importaciones de ese producto [...] han aumentado"

i) *Argumentación de las Comunidades Europeas*

5.144 Las Comunidades Europeas recuerdan que el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias (omitida la nota a pie de página) dice lo siguiente:

"Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio *han aumentado* a uralarc 13a ural EsL TD /Fm1.eae:

Por consiguiente, a juicio de las Comunidades Europeas, la investigación de la Argentina en materia de salvaguardias debía establecer que las importaciones de calzado en su territorio habían *aumentado en tal cantidad*, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizaban *en condiciones tales que [causaban o amenazaban] causar un daño grave* a la rama de producción argentina que fabrica calzado. En opinión de las Comunidades Europeas, la investigación no abordó ni demostró suficientemente dichos requisitos.

5.145 Las Comunidades Europeas afirman que la deficiencia más grave de la medida adoptada por la Argentina consiste en que se iniciaron los procedimientos e impusieron las medidas, pese a que las importaciones procedentes de países exteriores al MERCOSUR no habían aumentado desde 1993. Por consiguiente, las Comunidades Europeas sostienen que no se cumplió el requisito establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a saber, que "las importaciones de ese producto [...] han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional".

5.146 Las Comunidades Europeas alegan que la notificación efectuada por la Argentina el 25 de julio de 1997¹³¹, demuestra con claridad que desde 1993 el volumen de las importaciones ingresadas a

la rama d83633 0 Tpautir5 TD /4s CComunidades Europeas, la investigación nosiresadas a

Tw (la0 consigar18te, las ostienen que no se cum0 Tfe aenr63 gr5culporo CE-13 eferepr TD5sms TtaidaTD5 medpat.) Tj

5.148

requisito del aumento de las importaciones. En efecto, bastaría con fijar el inicio del período de investigación en un año durante el cual el nivel de las importaciones fuera inferior al nivel alcanzado al final del período de investigación, haciendo caso omiso a las tendencias registradas en los años intermedios, y en particular, al final del período. Las Comunidades Europeas sostienen que este método no está en conformidad con la interpretación correcta de la condición relativa a las importaciones establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.151 Las Comunidades Europeas afirman que en el presente asunto, durante los tres últimos años anteriores a la adopción de la medida de salvaguardia, las importaciones de la Argentina se caracterizaron por una clara y confirmada tendencia *a la disminución*, tanto con respecto a las importaciones totales como a las importaciones procedentes de países no miembros al MERCOSUR. Por consiguiente, las Comunidades Europeas consideran que no se cumple la condición clave establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de que las importaciones de un producto aumenten en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Sería diferente una situación en la cual en un determinado momento pudiera haberse producido una disminución de las importaciones, sin alterar una tendencia ascendente, aún manifiesta en el momento de realizar las determinaciones prescritas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En otros términos, de no poderse determinar el aumento de las importaciones, no se puede imponer ninguna medida de salvaguardia, ni siquiera una medida de salvaguardia "reducida". Por otro lado, las Comunidades Europeas afirman que sólo después de haberse determinado que, entre otras cosas, las importaciones han aumentado debería aplicarse una medida de salvaguardia únicamente en la medida necesaria para impedir o reparar el daño grave, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El nivel del incremento de las importaciones será uno de los factores que habrán de tenerse en cuenta en la decisión relativa a la naturaleza y al alcance de la medida.

5.152 En segundo lugar, las Comunidades Europeas sostienen que si un Miembro de la OMC decide adoptar una medida de salvaguardia (que es una medida que de hecho contradice el objeto general de la liberalización del comercio y, por ende, sólo debería admitirse en circunstancias excepcionales), ese Miembro debe demostrar en forma convincente que las importaciones han aumentado en forma aguda durante el período más reciente y que, como consecuencia directa de ese brusco aumento de los productos importados, la rama de producción nacional sufre, o sufrirá inminentemente, un daño grave. En un análisis semejante, no es de utilidad directa el considerar la situación económica que prevalecía muchos años atrás. Lo que la Argentina debería haber analizado son los datos relativos a los factores económicos pertinentes que prevalecían en el momento anterior a la eventual adopción de la medida de salvaguardia. Debía haber establecido que esos factores constituían un daño grave y que eran la consecuencia de un aumento importante de las importaciones, que por tanto debía ser reciente. En consecuencia, aun cuando su suministro pudiese justificarse (como en el artículo 8 y en el anexo I del

Decree Inciones,ente enlz2ethel aumentoe9ree ln.3828 /F1 6 3.382f enc7 Tj 36 0 TD 1350.19271ln.3- ln.3828

importaciones, sino en un aumento hipotético de las importaciones. Ello es contrario al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹³⁷ Sea como fuere, no hay ningún fundamento para suponer que las actuales importaciones procedentes del MERCOSUR representen ni siquiera una estimación bruta del aumento de las importaciones que pudiese tener lugar en caso de suprimirse los

5.156 Las Comunidades Europeas coinciden a este respecto con los Estados Unidos, que declaran¹⁴⁴ que, en relación con la condición relativa a la importación establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, "un Miembro ha de examinar las importaciones realizadas durante todo el período objeto de examen para asegurarse de que las importaciones están *actualmente* aumentando, y que ese aumento está *actualmente* causando o amenazando causar un daño grave". En efecto, en opinión de las CE, el texto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias respalda esa interpretación centrada en el período inmediatamente anterior a la adopción de la medida de salvaguardia. Al igual que los Estados Unidos¹⁴⁵, las Comunidades Europeas no consideran que los textos inglés y español del párrafo 1 del artículo 2 sean incompatibles entre sí, puesto que de ambos se desprende la interpretación de que las importaciones deben haber aumentado y que ese aumento causa (o amenaza causar) un daño grave a la rama de producción nacional. Ello significa que las importaciones *actuales* deberán encontrarse en un nivel superior al de las importaciones *anteriores*: la tendencia *ascendente* de las importaciones debe ser manifiesta en el momento en que se efectúa la determinación.

5.157 Las Comunidades Europeas objetan las afirmaciones de la Argentina a los efectos de que se considere cumplida la condición "las importaciones de ese producto [...] han aumentado", simplemente comparando los datos de 1991 con los datos de 1995. La Argentina afirmó que esa comparación de datos "no significa que durante la investigación no se haya analizado *la evolución de esta variable durante los años intermedios*". Sin embargo, las Comunidades Europeas observan que la Argentina no indica en *qué parte* de sus informes se encuentra ese análisis de la evolución de las importaciones durante el período de cinco años. Según las Comunidades Europeas, a menos que la Argentina esté en condiciones de hacerlo, no ha demostrado haber examinado "la pertinencia de los factores" infringiendo el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.158 Por consiguiente, las Comunidades Europeas sostienen que al no haber demostrado el aumento de las importaciones, la Argentina infringió el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al no evaluar la pertinencia de las tendencias de los años intermedios, la Argentina infringió el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y al no evaluar "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable" relativos a la tasa de aumento de las importaciones y a la cantidad en que éstas habían aumentado, la Argentina violó los requisitos establecidos en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

ii) *Argumentación de la Argentina*

5.159 La Argentina sostiene que para el período investigado (1991-1995), se verificó la existencia de un incremento absoluto del 70 por ciento del volumen medio en pares y del 157 por ciento en valor.¹⁴⁶ En términos relativos, es decir la participación de las importaciones en relación con la producción nacional, el incremento registrado fue un 235 por ciento en el período investigado.¹⁴⁷

5.160 Según la Argentina, la CNCE notó, en particular, que las importaciones a lo largo del período investigado se incrementaron muy rápidamente al comienzo del período y permanecieron en niveles muy altos tanto en términos relativos como absolutos. A título informativo y antes de la finalización

¹⁴⁴ Argumentación de los Estados Unidos en el párrafo 6.27 *infra*.

¹⁴⁵ *Infra*, nota 395.

¹⁴⁶ Informe preliminar de la Subsecretaría, página 4 (prueba documental ARG-1), concordante con el Acta N° 338, páginas 25 y 32 (prueba documental ARG-2). Véase también el Informe Técnico de la CNCE, cuadros 21A, folio 5505 y 20A, folio 5501 (prueba documental ARG-3).

¹⁴⁷ Documento G/SG/N/8/ARG/1, página 60 (corresponde a CE-16).

de la investigación, al contarse con estadísticas oficiales de importación para el año 1996, se procedió a examinar para el período 1992-1996 el incremento absoluto de las importaciones. Dicho examen reveló un aumento en volumen del 52 por ciento y en valores del 162,58 por ciento.¹⁴⁸

5.161 La Argentina sostiene que la caída absoluta de las importaciones en 1995 fue considerada como una reacción temporal de la economía general al "efecto tequila", dado que todas las importaciones se redujeron significativamente por la caída vertiginosa del consumo en general y del calzado en particular. De forma similar, en 1995 disminuyó el valor de las importaciones debido a la

5.166 En opinión de la Argentina, no se comprende cómo las Comunidades Europeas pueden llegar a la conclusión de que no ha habido incremento de las importaciones durante el período investigado, es decir de 1991 a 1995, cuando la propia prueba documental CE-16 reconoce un porcentaje de incremento total del 70,04 por ciento en millones de pares desde 1991 hasta 1995, considerando la totalidad de las importaciones (incluidas las procedentes del MERCOSUR), o del 44,75 por ciento, aun excluyendo al MERCOSUR. Si para el mismo período consideramos las importaciones en valores c.i.f., el incremento total de las mismas para 1991-1995 asciende a 157,2 por ciento, y aun en la hipótesis de la exclusión del MERCOSUR (hipótesis que no tiene fundamento legal en el marco del párrafo 1 del artículo 2), el crecimiento de las importaciones extra-MERCOSUR para el período investigado es del 124,87 por ciento.¹⁵¹ La Argentina señala que el análisis de las importaciones llevado a cabo por la CNCE está reflejado sólo parcialmente en la prueba documental CE-16. El comportamiento de las importaciones está analizado en detalle en el expediente, y la Argentina solicita al Grupo Especial que compruebe y coteje la existencia de la prueba objetiva que sirvió de base a la CNCE. La Argentina también comunicó gráficos que considera lo suficientemente autoexplicativos como para rebatir la afirmación del párrafo 37 de la réplica de las CE en el sentido de que no ha habido aumento de las importaciones.¹⁵²

5.169 Las Comunidades Europeas alegan que, a este respecto, la Resolución 987/97¹⁵³ afirmaba, en el sexto considerando "[q]ue las importaciones, debido a sus *menores precios, ejercieron una fuerte presión* sobre la industria nacional del calzado, afectando significativamente su actividad y sus resultados". (itálicas añadidas) Además, la Argentina, en sus "opiniones finales" de su análisis del daño¹⁵⁴, se refirió al "aumento progresivo del precio medio de importación" y señaló que "las importaciones, debido a sus menores precios, ejercieron una fuerte presión sobre la industria afectando significativamente sus resultados". Sin embargo, los precios de las importaciones no fueron analizados. La investigación y el análisis de la Argentina se limitan a la evolución de los "precios nacionales", independientemente de los precios de importación.¹⁵⁵ Las Comunidades Europeas objetan el hecho de que la Argentina no haya investigado, analizado y notificado las condiciones en las cuales se importaba el calzado del extranjero en su territorio. A ese respecto, pese al requisito establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y a sus declaraciones relativas al efecto del precio inferior de las importaciones, las Comunidades Europeas afirman que la Argentina no efectuó ningún análisis de precio de las importaciones (con objeto de determinar la posible existencia de una subvaloración de precios), ni tampoco efectuó ningún otro análisis pertinente posible. Además, según las Comunidades Europeas, la Argentina no explicó la ausencia de dichos análisis.

5.170 En su respuesta a un pregunta formulada por el Grupo Especial sobre el tipo de elementos que a juicio de las Comunidades Europeas deberían tenerse en cuenta en la interpretación de la frases "en condiciones tales", en el párrafo 1 del artículo 2, además del volumen de las importaciones, las Comunidades Europeas sostienen que el efecto de los precios de las importaciones sobre los precios de los productos nacionales es una "condición de las importaciones" que siempre debería analizarse. En todos los casos, según las Comunidades Europeas, las importaciones se caracterizan no sólo por su volumen, sino también por sus precios.¹⁵⁶ Estos precios de las importaciones pueden tener un efecto en los precios y, por ende, en la posición del mercado, de los productos nacionales similares o directamente competidores (por ejemplo, subvaloración de precios o reducción de precios).

5.171 Por consiguiente, las Comunidades Europeas sostienen que los precios de las importaciones siempre se deberían analizar como una fundamental "condición en que se realizan las importaciones", a fin de determinar la existencia de un posible vínculo de causalidad entre las importaciones y cualquier presunto daño. Las Comunidades Europeas no excluyen la existencia posible de otras condiciones "en que se realizan las importaciones" (no condiciones "del daño") que podrían analizarse subsiguientemente y ser consideradas en casos concretos.

5.172 Las Comunidades Europeas sostienen que la Argentina alega, sin proporcionar una argumentación jurídica válida, que los términos "en condiciones tales" no constituyen un requisito jurídico. Desde el punto de vista de las Comunidades Europeas, la interpretación de esta disposición por la Argentina hace redundante el significado de las palabras "y [...] en condiciones tales", lo que es inadmisibles. En efecto, según el principio sobre la interpretación de los tratados evocado y enunciado

¹⁵³ Véase la prueba documental CE-20, documento G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.1, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.1, página 2. Véase asimismo la prueba documental CE-17, documento G/SG/N/10/ARG/1, G/SG/N/11/ARG/1, página 2.

¹⁵⁴ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, páginas 41 y 42.

¹⁵⁵ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 22.

¹⁵⁶ Esto queda claramente demostrado considerando el simple ejemplo de las estadísticas de las importaciones y exportaciones. Las dos variables en tales estadísticas siempre se expresan tanto en "cantidad" como en "valor".

en el informe del Órgano de Apelación del asunto *Gasolina*¹⁵⁷, "[e]l intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado."

5.173 A juicio de las Comunidades Europeas, las palabras "y [...] en condiciones tales"

5.176 Las Comunidades Europeas observan que en su respuesta a una pregunta formulada por el Grupo Especial¹⁶⁰, la Argentina da una lista de ejemplos de "condiciones" que a su juicio podrían a este respecto considerarse, individual o conjuntamente. Sin embargo, la Argentina no indica qué condiciones, de haberlas, considera pertinentes al presente asunto. Las Comunidades Europeas observan que esta nueva lista difiere radicalmente de la presentada en la primera comunicación de la Argentina¹⁶¹, donde la Argentina se centraba principalmente en la "parte del mercado interno". Según las Comunidades Europeas, esa referencia era tan injustificada como la afirmación de que las "condiciones" debieran guardar relación con las ventas, la producción o el empleo. Las Comunidades Europeas celebran que la Argentina haya cambiado de parecer sobre esta cuestión, incluido el hecho de que la Argentina reconoce ahora que "el precio" constituye un factor pertinente. Las Comunidades Europeas sostienen que el efecto de los precios de las importaciones sobre los precios de los productos nacionales es una "condición" de las importaciones que está siempre presente y que, por consiguiente, siempre debería analizarse. En todo los casos, las importaciones se caracterizan no solamente por su volumen, sino también por su precio.¹⁶² Estos precios de las importaciones pueden tener un efecto en los precios -y, por consiguiente, en la posición en el mercado- de los productos nacionales similares o directamente competidores.¹⁶³ Al igual que la Argentina, las Comunidades Europeas no excluyen la posible existencia, en casos específicos, de otras "condiciones" de las importaciones (no condiciones del "daño") que ulteriormente puedan tenerse en cuenta.

5.177 Las Comunidades Europeas acogen con satisfacción la afirmación por la Argentina, más adelante en las actuaciones, de que las palabras "en condiciones tales" constituyen "un requisito legal".¹⁶⁴ En consecuencia, se sorprenden las Comunidades Europeas cuando la Argentina parece alegar que este requisito debe considerarse conjuntamente, y no independientemente del requisito del "aumento de las importaciones". Si "en tales condiciones" es un requisito legal independiente, por qué entonces, se preguntan las Comunidades Europeas, su cumplimiento no debería demostrarse por separado. La Argentina encuentra una buena razón: el Índice Analítico del GATT y el Profesor Jackson en su libro "*The World Trading System*" no le dedicaron títulos especiales a "en tales condiciones". Las Comunidades Europeas preguntan si la Argentina alega seriamente que como la Secretaría de la OMC decidió que no era útil en su publicación incluir un título independiente para el requisito, "en tales condiciones", del artículo XIX (ni siquiera del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias), puede desestimarse un requisito, en caracteres negros, contenido en un acuerdo internacional. Las Comunidades Europeas preguntan si la Argentina cree realmente que lo escrito por el Profesor Jackson tiene más peso que el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas observan que si bien el Profesor Jackson indudablemente se enorgullecería de saber que se le atribuye tanta importancia, sería, empero el primero en considerar improcedente que la Argentina se basara en sus palabras y no en el propio texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. El requisito figura en dicho texto y la Argentina debería haber demostrado en sus notificaciones que lo cumplía.

¹⁶⁰ *Infra*, párrafo 5.186.

¹⁶¹ *Infra*, párrafo 5.185.

¹⁶² El simple ejemplo de las estadísticas de las importaciones y las exportaciones, lo pone claramente en evidencia. Las dos variables de esas estadísticas siempre se expresan tanto en "calidad" como en "valor".

¹⁶³ En su respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial (*infra*, párrafos 5.191-5.194), la Argentina reconoce que el precio de las importaciones puede influir en la situación de una rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. La Argentina suministra en su respuesta a esa pregunta nuevas estadísticas que no están relacionadas con la investigación.

¹⁶⁴ *Infra*, párrafo 5.187.

5.178 A ese respecto, según sostienen las Comunidades Europeas, no se puede aceptar que la Argentina dé una prueba *ad hoc* del cumplimiento del requisito "en tales condiciones" en respuesta a una pregunta del Grupo Especial. La Argentina no indica dónde figuran en los documentos pertinentes de la investigación, esos datos y su evaluación. El cumplimiento no fue demostrado entonces, lo que no se puede, *a posteriori*, rectificar.

5.179 Refiriéndose a la respuesta de la Argentina a una pregunta del Grupo Especial sobre el análisis de precios efectuado por la Argentina, las Comunidades Europeas señalan en primer lugar que la Argentina anteriormente había afirmado¹⁶⁵ que "los importadores *se negaron* a suministrar los datos solicitados [es decir, los precios]". Sin embargo, aunque la CNCE (en el Acta 338), primero afirmó que "las empresas que contestaron información sobre importaciones representaron no menos del 49 por ciento del total de importaciones en cada uno de los años"¹⁶⁶, posteriormente señaló que "la Comisión atenta a la falta de colaboración de la mayoría de los importadores con la investigación, en lo relativo a la no presentación de los datos de importaciones en la forma solicitada, se ve obligada a adoptar el criterio de "mejor información disponible".¹⁶⁷ La razón en la cual se basó la CNCE para desestimar los datos de los importadores fue el cuestionamiento que hicieron los importadores de la necesidad de proporcionar datos conforme al enfoque de los "cinco segmentos" y no en relación con la nomenclatura aduanera oficial. El Acta 338 no contiene ninguna alusión a que los importadores se negaran a suministrar información sobre los precios. Por consiguiente, a juicio de las Comunidades

instrumento de salvaguardia no es el medio apropiado para tratar problemas relacionados con la subfacturación. Esos problemas, en opinión de las Comunidades Europeas, deberían abordarse con los medios previstos en el Acuerdo sobre Valoración en Aduana.¹⁷⁰

5.181 Además, añaden las Comunidades Europeas, la Argentina proporciona en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial un cuadro¹⁷¹ que contiene datos supuestamente relativos a precios de las importaciones y de los productos nacionales. Sin embargo, no se indica en qué lugar de los

claramente que las importaciones estaban manteniendo una participación significativa en el mercado.¹⁷⁴

5.186 En respuesta a una pregunta del **Grupo Especial** sobre cuáles tipos de elementos, además del volumen de las importaciones, deberían ser tenidos en cuenta para satisfacer el requisito de "en condiciones tales" en el contexto del párrafo 1 del artículo 2, la **Argentina** afirma que las llamadas "condiciones tales" se refieren a las características de las importaciones de los bienes que se analizan y al efecto que producen al ingresar en el mercado del país que lleva a cabo el análisis. Las características de los bienes importados pueden referirse, además de su cantidad, a su calidad, composición, naturaleza específica, finalidad de uso, grado de sustitución entre sí, con la producción nacional, tecnología, gusto de los consumidores, influencia de la marca en la comercialización y pueden referirse también a los precios de los bienes importados. El otro elemento que a juicio de la Argentina integra el concepto de "condiciones", y que se presenta en la expresión en condiciones tales" en español y "under such conditions" en inglés, es el que se deriva de la "totalidad de las circunstancias" bajo las cuales se produce el incremento de las "importaciones". El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 precisa algunos factores de daño que deben ser analizados al evaluar el impacto de la "totalidad de importaciones". En ese contexto cobran particular relevancia el "ritmo y cuantía" de las mismas y la parte del "mercado interno" absorbida por las importaciones. En el presente caso las importaciones mantienen una porción significativa del mercado a lo largo de todo el período.¹⁷⁵

5.187 La Argentina discrepa con la afirmación de las Comunidades Europeas según la cual, a juicio de la Argentina, la expresión "en condiciones tales" no es un requisito legal.¹⁷⁶ En efecto, la Argentina considera que el requisito contenido en la expresión "en condiciones tales" es efectivamente un requisito legal establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, pero su contenido difiere del que las Comunidades Europeas aducen como una interpretación argentina. Para la Argentina, una clara y correcta lectura del párrafo 2 del artículo 4 permite inferir que la expresión "en condiciones tales" está referida a la totalidad de las condiciones en las que se produce el aumento de las importaciones. Al considerar la totalidad de las circunstancias, tanto la CNCE como posteriormente la Subsecretaría de Comercio Exterior, ponderaron la evolución de los precios antes de adoptar la decisión de aplicar la medida de salvaguardia, a pesar de que éste no es un requisito legal establecido por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Dicha evaluación y la comparación que resulta de los precios de las importaciones en dólares c.i.f. y los precios de la producción nacional, puede encontrarse en la respuesta de la Argentina a las preguntas del Grupo Especial.¹⁷⁷

5.188 La Argentina aduce que el intento de las Comunidades Europeas de cuestionar el análisis de la CNCE sobre la base de la falta de datos de precios es irónico. La Argentina subraya que la CNCE no tuvo la información sobre precios, ya que los importadores se habían negado a suministrar los datos solicitados, incluida la información sobre precios desglosados de acuerdo a las categorías definidas por la CNCE con tal fin. El análisis de precios de la CNCE estuvo gravemente limitado por la negativa de los importadores de participar en debida forma, y la CNCE pudo asumir con razón, como hecho no contestado, que los precios de las importaciones para las categorías de productos analizados eran menores que los precios del producto nacional. Por cierto, los importadores no

¹⁷⁴ Acta N° 338 (prueba documental ARG-2), 31 y 32. Véanse también el Informe Técnico de la CNCE (prueba documental ARG-3), folio 5500, el cuadro 20a) (folio 5501) el cuadro 21a) (folio 5505).

¹⁷⁵ Acta N° 338 (prueba documental ARG-2), 31 y 32. Véanse también el Informe Técnico de la CNCE (prueba documental ARG-3), folio 5500, el cuadro 20a) (folio 5501) el cuadro 21a) (folio 5505). (Véase *supra* el párrafo 5.159.)

¹⁷⁶ *Supra*, párrafo 5.172.

¹⁷⁷ *Infra*, párrafos 5.191-5.193.

presentaron información que contradijera esta afirmación. Ante tal negativa de los importadores de proveer datos de acuerdo a las bases requeridas por la CNCE, la Argentina, como cualquier otro Miembro hubiera debido hacerlo, debió hacer presunciones relativas a los datos de precios.

5.189 Finalmente, la Argentina sostiene que si los precios de las exportaciones de las CE a la Argentina fueran bajos, las Comunidades Europeas podrían haberlos presentado en esta diferencia a fin de que el Grupo Especial se formara una idea de las "condiciones" en que dichas importaciones ingresaban al mercado argentino. Ahora bien, la presentación de dichos datos estadísticos hubiera demostrado que los precios de las importaciones eran, como afirma la Argentina, tan bajos que desplazaban a la producción nacional. En otras palabras, se tiene la impresión de que las

5.192 La Argentina, también en respuesta a la pregunta del Grupo Especial, presentó un cuadro comparando los valores unitarios medios de las importaciones y los productos nacionales. La Argentina afirmó que, sobre la base de ese cuadro, los precios c.i.f. de las importaciones, en promedio, durante todo el período fueron la mitad o menos que los de producción nacional. Si bien es un promedio, la magnitud de la diferencia indica, conforme el propio concepto de "promedio", que gran parte del volumen importado ingresó a precios sensiblemente menores a los del producto nacional.

5.193 Al examinar el cuadro en su respuesta, la Argentina dice que para los tipos de productos identificados como "permanentes" durante todo el período, la CNCE observó un descenso de la relación precio/costo, lo cual denotaba que los precios de la competencia externa habían ejercido presión sobre los internos. Esto a su vez concordaba con el hecho de que las importaciones habían aumentado su cuota de mercado. El hecho de que la comparación no pudiera realizarse producto a producto condujo a un análisis global, en el cual los consumidores, realizando una elección racional, demostraron que el conjunto de los productos importados resultaban más económicos que los nacionales. Esta elección "racional" no se limitaba exclusivamente al precio nominal, sino que las preferencias podían verse afectadas por las campañas publicitarias a nivel mundial, encontrándose las marcas líderes entre las que más gastaban en comparación a cualquier otro producto de consumo no

3. Párrafo 1 del artículo 2 y artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Presunta incapacidad de probar la existencia de un "daño grave" a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores

a) Período de investigación

i) *Argumento de las Comunidades Europeas*

5.195 Las Comunidades Europeas sostienen que el análisis llevado a cabo por la Argentina de la existencia de "daño grave" o "amenaza de daño grave" adolece del mismo defecto que el análisis relativo al "aumento de las importaciones". La Argentina ha adoptado 1991 como año de referencia

5.198 En cuanto a la lista de ejemplos de la práctica seguida por otros Miembros que ofrece la Argentina¹⁸⁶, las Comunidades Europeas estiman que ésta no es pertinente pues no aporta información sobre el marco cronológico en el cual se basaron las determinaciones, sino sólo sobre los años analizados durante la investigación. Más aún, pueden darse muchos ejemplos que demuestren que las determinaciones se basan en las condiciones surgidas en un pasado reciente que seguían existiendo al momento de formularse las determinaciones.

5.199 Las Comunidades Europeas observan que la Argentina

hubiera un aumento de las importaciones está claramente demostrado si se comparan las cifras correspondientes a 1991 y a 1995.¹⁸⁸ Sin embargo, esto no significa que durante la investigación no se haya analizado esta evolución de esta variable durante los años intermedios. Este período de cinco años cumple con los requisitos del Decreto 1059/96, debidamente notificado al Comité de Salvaguardias y examinado por éste.¹⁸⁹ Habida cuenta de esta exigencia, la única serie completa que puede construirse a partir de las estadísticas presentadas posteriormente en apoyo de la solicitud correspondía a los años 1991-1995 y, declara la Argentina, esto es lo que decidió la elección de ese período. En el caso bajo examen, es particularmente relevante el período de cinco años debido a que la economía argentina inició un proceso de reformas económicas estructurales que, a partir de abril de 1991 con la Ley de Convertibilidad, condujo a un crecimiento de los flujos de comercio y a una consolidación de la apertura económica.

5.203 La Argentina sostiene que en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se establece un determinado plazo para la recopilación de la información y un determinado período de tiempo a ser cubierto por la investigación. Tampoco se establece ninguna norma sobre el período que debe ser analizado en la práctica que seguía el GATT ni en la que sigue actualmente la OMC. A pesar de ello, es fundamental definir que cualquier investigación en materia de salvaguardias respete un período de investigación acotado, a efectos de dar certidumbre y transparencia a los análisis a realizar. La elección del plazo de cinco años está avalada por la experiencia de las Partes Contratantes del GATT y por la práctica que se ha transferido a la OMC. La Argentina adjunta, a título simplemente ejemplificativo, un listado de investigaciones por salvaguardia notificadas al Comité y el período analizado en cada caso:

País	Producto	Inicio de la investigación	Período investigado	Observaciones	Documento OMC
Brasil	Juguetes	18/6/96	Enero de 1991 - diciembre de 1995	Período para el análisis del daño	G/SG/N/6/BRA/1 G/SG/N/7/BRA/1
Corea	Productos lácteos	28/5/96	Enero de 1993 - junio de 1996	<i>Idem</i>	G/SG/N/6/KOR/2
Corea	Bicicletas	27/8/96	Enero de 1993 - julio de 1996	<i>Idem</i>	G/SG/N/6/KOR/3 G/SG/N/8/KOR/2
Estados Unidos	Gluten de trigo	1/10/97	Julio de 1992 - junio de 1997	<i>Idem</i>	G/SG/N/6/USA/4 G/SG/N/8/USA/2/Rev.1
Estados Unidos	Escobas de sorgo	4/3/96	1991 - 1995	Se adoptó una medida de salvaguardia (a partir del 28/11/96) pero <u>no se aplica al Canadá, ni a Israel</u> ni a los países en desarrollo	G/SG/N/6/USA/2 G/SG/N/8/USA/1 G/SG/N/10/USA/1 G/SG/N/11/USA/1

5.204

propio Acuerdo sobre Salvaguardias establece tres años para un cupo, ¿cómo puede razonablemente pensarse que un período "representativo" puede ser de dos años? La Argentina considera que esto parece una extrapolación del artículo 6.8 del ATV. En el caso del Acuerdo sobre Salvaguardias, donde una medida puede llegar a tener una duración de hasta ocho años, es difícil sostener que baste investigar solamente dos años previos. Es necesario un período más largo a fin de verificar el incremento y confirmar el mantenimiento a la tendencia.

5.205 La Argentina considera que cabe recordar que la solicitud de la industria argentina productora de calzado fue realizada en octubre de 1996 y, como los cuestionarios fueron enviados en marzo de 1997, no existían los datos completos correspondientes a 1996. Adicionalmente, no podía dilatarse la remisión de esos cuestionarios en virtud de los plazos fijados por el Acuerdo sobre Salvaguardias y la legislación nacional en la materia.¹⁹¹ La Argentina afirma que, en consecuencia, al determinar la CNCE el período investigado 1991-1995, cumplió estrictamente la normativa nacional, así como la obligación de contar con información completa para el análisis de todas y cada una de las variables y los indicadores exigidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias y dar oportunidad a las partes para participar plenamente en el procedimiento.¹⁹²

5.206 La Argentina sostiene que queda claramente establecida la conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el carácter razonable del plazo utilizado para la investigación. También queda demostrada la falta de fundamentación del intento de las CE que procura imponer sus propios estándares ("there must be a sharp rise in imports") y/o requerimientos ("the first five years can be analysed only as background"), a pesar de la ausencia de lenguaje alguno en el Acuerdo sobre Salvaguardias relativo a esa metodología y/o requerimientos.

b) Segmentación de productos/del mercado

i) *Argumento de las Comunidades Europeas*

5.207 Las Comunidades Europeas afirman que todo Miembro puede elegir libremente el producto al cual piensa aplicar la medida de salvaguardia, siempre que se hayan cumplido todos los requisitos (relativos, entre otras cosas, a las importaciones, la existencia del daño y la relación de causalidad) del Acuerdo sobre Salvaguardias así como del artículo XIX del GATT con respecto a dicho producto y, por consiguiente, con respecto a la rama de producción nacional que produzca productos similares o directamente competidores. En el presente caso, sostienen las Comunidades Europeas, la Argentina tiene libertad para elegir al "calzado" como el producto al cual piensa aplicar una medida de

salvaguardia. En consecuencia, la Argentina debe demostrar que se han cumplido todos los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT con respecto al "calzado" y, por lo tanto, con respecto a la rama de producción de la Argentina que produce productos que son productos de "calzado" similares o directamente competidores. En este caso, todas las *determinaciones* tendrían que formularse en relación con el "calzado" en su conjunto. Sin embargo, a juicio de las CE, el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe una obligación de llevar a cabo un *análisis* de los requisitos sobre la base del mercado de "calzado" en su totalidad. No existe en el Acuerdo sobre Salvaguardias ninguna *obligación* de llevar a cabo un análisis desagregado del daño. La Argentina estaba facultada para desagregar el mercado de "calzado" en partes separadas, "a los efectos de la investigación".

5.208 Las Comunidades Europeas afirman que la Argentina ha optado en su análisis por un planteamiento que consiste en segmentar el mercado en cinco sectores¹⁹³ teniendo en cuenta las diversas situaciones competitivas con respecto a esos tipos de calzado. Habiendo adoptado dicho planteamiento, la Argentina estaba obligada a seguirlo en todo momento durante el análisis del daño así como a probar la existencia de un daño grave en todos los segmentos en los cuales debían aplicarse las medidas. Sólo en caso de que los mencionados requisitos se cumplieran en todos los cinco segmentos podría la Argentina formular la determinación de que debían aplicarse medidas de salvaguardia en el mercado de "calzado" en su conjunto. Esta conclusión no sería justificada si los requisitos se hubieran cumplido tan sólo en un número limitado de segmentos. En realidad, la Argentina no ha demostrado la existencia de un "daño grave" en ninguno de los cinco segmentos seleccionados. Sólo ha establecido la existencia de un presunto daño causado a todo el sector del calzado y no ha ofrecido ninguna explicación de por qué no se ha referido a los sectores en sus conclusiones. La Argentina se ha limitado a utilizar los datos de uno u otro sector según lo juzgaba apropiado para sus fines. Más aún, no se han investigado en cada uno de los segmentos del mercado los factores relativos a las tendencias de importación, las partes del mercado, las ganancias y pérdidas y el empleo.

5.209 Las Comunidades Europeas consideran que la Argentina trata de justificar esta deficiencia declarando¹⁹⁴ que se vio obligada a adoptar el criterio de "mejor información disponible" en vista de la "falta de colaboración de la mayoría de los importadores con la investigación, en lo relativo a la no presentación de los datos de importaciones en la forma solicitada". Sin embargo, se dispone de información objetiva en las fuentes estadísticas oficiales. En consecuencia debe llegarse a un umbral de pruebas objetivas¹⁹⁵ antes de que puedan aplicarse medidas de salvaguardia. Las Comunidades Europeas consideran que si la Argentina no es capaz de proporcionar dichas pruebas objetivas en su demostración de la existencia de un "daño grave", no se le debe permitir que aplique una medida de salvaguardia.

5.210 Las Comunidades Europeas sostienen que, contrariamente a la afirmación de la Argentina¹⁹⁶, no hay ninguna confusión en el argumento de las CE. Es claro que cada uno de los Miembros de
requisilibrperminaciónr, debptadpue,serse medida de
y el em vgmela afvio oblhlido tan s s

En el presente caso, las autoridades argentinas han decidido iniciar procedimientos con respecto a los productos de calzado para la industria del calzado en su conjunto.¹⁹⁷ Por consiguiente las autoridades argentinas deberían haber demostrado que la industria del calzado en su conjunto sufre un "daño grave" (o la amenaza del mismo) antes de aplicar medidas de salvaguardia. En tal sentido, la CNCE llegó a la conclusión de que "es razonable mantener la unidad del mercado del calzado a los fines del análisis del daño".¹⁹⁸

5.211 Las Comunidades Europeas aseveran que la CNCE reconoció que era necesario segmentar el mercado para su investigación¹⁹⁹ (aunque la Argentina alega ahora²⁰⁰ que esta segmentación era necesaria "puramente a los fines de recolectar la información"). A pesar de esta decisión, la Argentina no aplicó esta segmentación en su análisis²⁰¹, aunque ese planteamiento de "cinco segmentos" era la principal razón por la cual había rechazado los datos de los importadores.²⁰² No resulta claro para las Comunidades Europeas en qué momento de la investigación, la Argentina decidió que debía analizar a la industria en su totalidad²⁰³, en lugar de analizar la industria en cinco segmentos separados, como lo había declarado la CNCE.

5.212 Este procedimiento, en el cual la Argentina se basa en cinco segmentos "a los fines de la investigación"²⁰⁴, aunque en realidad no lo hace de manera uniforme que puedan verificar las demás partes o un Grupo Especial, no debe considerarse, según las Comunidades Europeas, como una evaluación válida de "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable". Por consiguiente, las Comunidades Europeas recuerdan su aseveración de que, a menos que la Argentina demuestre que esto ha ocurrido en la industria del calzado en su totalidad, el "daño grave", tendría que haberse demostrado en cada uno de los cinco segmentos antes de aplicar una medida de salvaguardia.

5.213 Las Comunidades Europeas sostienen que, habiendo decidido dividir al sector en cinco segmentos así como rechazar la información sobre precios que no correspondiera a esta división, la Argentina debería haber mantenido su planteamiento de "cinco segmentos" y comprobado el daño en cada segmento, o bien, si había cambiado de idea, tendría que haber revocado su rechazo de los datos de los importadores.

¹⁹⁷ Documento G/SG/N/8/ARG/1, prueba documental CE-16, páginas 12 a 16.

¹⁹⁸ *Id.*, página 15.

¹⁹⁹ *Id.*, páginas 15 y 16.

²⁰⁰ Respuestas de la República Argentina a las preguntas formuladas por el Grupo Especial (*infra* nota 205).

²⁰¹ Esta segmentación podría haber sido útil por razones prácticas pero complicaba necesariamente la redacción de las conclusiones al terminar la investigación. Por ejemplo, ¿a qué conclusión hubiera llegado la Argentina si sólo se comprobaba que existía un "daño grave" en dos de los cinco segmentos? ¿Hubiera sido esto suficiente para concluir que toda la industria del calzado sufría de un "daño grave"? ¿Qué hubiera ocurrido si estos dos segmentos representaban a un 40 por ciento del mercado del calzado? ¿O si estos dos segmentos representaban un 80 por ciento de dicho mercado? La Argentina no llevó a cabo ese análisis ni tampoco ponderó la importancia de los distintos sectores en los cuales alegaba la existencia de un "daño grave" de modo que pudiera llegar a la conclusión de que dicho daño existía en la industria en su totalidad.

202

ii) Argumento de la Argentina

5.214 La Argentina sostiene que, con respecto al producto similar, las Comunidades Europeas confunden el análisis hecho por la CNCE, referido a la totalidad del sector de la industria argentina productora de calzado y al producto similar definido al iniciarse la investigación, con las categorías que fueron utilizadas por la misma CNCE a través de los cuestionarios enviados con el objeto de recabar información. La CNCE determinó que había un solo producto similar, y por lo tanto, una única industria nacional.²⁰⁵ En consecuencia, el análisis del daño fue efectuado en relación con la industria en su conjunto y cada factor analizado en dicho contexto.²⁰⁶ Dado que la Argentina determinó la existencia de un solo producto similar, la afirmación de las Comunidades Europeas de que la Argentina tenía que analizar los distintos factores, tendencias de las importaciones y condición de la industria para cada uno de los cinco segmentos para los cuales se recabó información, es incorrecta.

5.215 Según la Argentina, tampoco es aceptable la aseveración de las CE en el sentido de que la justificación de la Argentina para definir un solo producto similar fuera la de no contar con información por parte de los importadores desagregada para los cinco segmentos, tal como había sido requerida en los cuestionarios. Es dable destacar que en una investigación de salvaguardia las partes deberían proveer como mínimo la información requerida por la autoridad competente. En el caso de los importadores, tal información no fue suministrada. La CNCE se abocó a recopilar información sobre las bases más amplias posibles de modo de asegurar que los datos recogidos permitieran realizar una evaluación completa de la cuestión del "producto similar" y tener los datos disponibles para evaluar el daño. La CNCE decidió segmentar el mercado de calzados en varios grupos que tuvieran cierta homogeneidad desde el punto de vista de las condiciones competitivas. Se definió en principio la composición de cada grupo en base al grado de sustituibilidad de los productos, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. El análisis efectuado de dichos segmentos o grupos durante el curso de la investigación permitió concluir que los grados de sustituibilidad, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, no eran privativos de cada uno de los segmentos. Por el contrario, la elasticidad de sustitución certificó la necesidad de incluir a todos los segmentos bajo un único mercado y la definición de un solo producto similar: "calzado".

5.216 La Argentina afirma que las categorías arancelarias no son específicas para tipos de calzado como los definidos por la CNCE con la finalidad de recabar información sino que se basan en los materiales que componen el producto (ver Estructura arancelaria en el cuadro 4 del Informe Técnico, fs. 5386). Además, algunas clasificaciones arancelarias son "posiciones bolsa" que contienen un amplio rango de productos, de manera tal que los valores varían según el "mix" de productos abarcados. Por lo tanto, esta información no es útil para el análisis del daño.²⁰⁷

²⁰⁵ En respuesta a una pregunta del **Grupo Especial**, la Argentina declara: "La CNCE determinó que hay un único producto similar. Las categorías identificadas en un comienzo no eran productos similares, sino que fueron constituidas puramente a los fines de recolectar la información, según fue indicado al comienzo de la investigación (ver páginas 12 y 13 del Acta N° 338; ver también los folios 5390-5406 del Informe Técnico)."

²⁰⁶ En su respuesta a las preguntas del **Grupo Especial**, la Argentina explicó que este punto estaba considerado en las partes VI.1 a VI.9 del Acta N° 338. La información que se tuvo en cuenta al evaluar los factores relevantes en cada parte se refieren a la industria como un todo. (Producción, páginas 15-17; Ventas, páginas 18-19; Existencias, página 19; Costos, páginas 19-20; Capacidad instalada e inversiones, páginas 20-21; Empleo, página 22; Precios internos, páginas 22-23; Situación patrimonial y financiera de las empresas, páginas 23-24.) En algunos casos especialmente identificados, la CNCE también tuvo en cuenta si algunos segmentos particulares fueron afectados en forma atípica o extrema.

²⁰⁷ Prueba documental ARG-2, Acta N° 338, página 13.

el Grupo Especial decidió que no se habían respetado los requisitos establecidos en el párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.²¹²

5.218 Las Comunidades Europeas sostienen que aunque la redacción del párrafo 3 del artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido es ligeramente distinta a la del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ambas disposiciones contienen una lista de los factores del daño que deben ser evaluados debidamente por la autoridad investigadora. En consecuencia, de conformidad con las razones enunciadas en los informes de los Grupos Especiales antes mencionados, las Comunidades Europeas sostienen que, como mínimo, en una determinación de "daño grave" con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias se debe demostrar que se tuvo en cuenta si eran o no pertinentes cada uno de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas estiman además que dicha disposición requiere que se analice debidamente cada uno de los factores del daño. Todos los factores enumerados deben ser investigados plena y completamente. El resultado del análisis no puede ser contradictorio, inadecuado, incompleto, vago o impreciso. Por lo tanto, a juicio de las CE, si la Argentina investiga cinco sectores distintos de la industria del calzado pero, como se ha dicho antes, no investiga las tendencias de la importación, las partes del mercado, las ganancias y pérdidas y el empleo en *cada uno* de los segmentos del mercado, no cumple con las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.219 Las Comunidades Europeas sostienen, además, que en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se requiere que la Argentina proporcione "un análisis detallado del caso objeto de investigación" así como "una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Según las Comunidades Europeas, a juzgar por la escasa explicación ofrecida por la Argentina, ésta no ha cumplido con dichas condiciones. La Argentina tampoco examina toda la gama de pruebas de que se dispone. Por ejemplo, ha excluido indebidamente de su período de investigación los datos correspondientes a 1996 y no ha examinado en detalle las tendencias manifestadas durante el período de investigación. El simple enunciado de los cambios ocurridos en los factores que se enumeran en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 no es suficiente para cumplir con las obligaciones impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias, en vista de los requisitos que figuran en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4. Si la Argentina hubiera tenido en cuenta todos los factores pertinentes, sobre la base de todas las pruebas disponibles, habría llegado a la conclusión de que la industria del calzado argentina no ha sufrido un daño grave ni la amenaza del mismo.

5.220 Las Comunidades Europeas observan que en la sección VI (Condición de la Industria Nacional) la Argentina ofrece²¹³ un resumen prolongado, y no obstante incompleto, de algunos de los datos reunidos durante su investigación, en particular con respecto a la producción, las exportaciones, las ventas, las existencias, los costos, la capacidad instalada y las inversiones, el empleo, los precios internos y la situación patrimonial y financiera de las empresas. En ningún momento al enunciar estos datos vincula la Argentina alguno de ellos a la condición de la industria nacional. Sólo en la última sección (sección XIII) examina la Argentina la pertinencia de los factores examinados. En ese lugar, en una subsección titulada "Efectos de las importaciones sobre la producción nacional", la Argentina concluye²¹⁴ que "el crecimiento de las importaciones ha producido un daño grave a la industria nacional y que existe una amenaza adicional de daño en ausencia de medidas adicionales al Arancel

²¹² *Id.* 213

Externo Común existente". Según las Comunidades Europeas, entre los hechos citados por la Argentina²¹⁵ como indicativos de dicho daño se dice que esta declinación de la producción "fue

importaciones. Sin embargo, la Argentina no ha analizado las condiciones en que se llevaron a cabo las importaciones.

5.226 En segundo lugar, las Comunidades Europeas quisieran señalar a la atención las siguientes citas de un documento preparado por la Argentina²²⁶: "El dato sobre la producción nacional de calzado ha sido controvertido en la investigación. La CIC y la CAPCICA tuvieron posiciones divergentes desde el mismo momento en que fuera formulada la solicitud de salvaguardia." "La Comisión utilizó sus propias estimaciones en base a las estadísticas macroeconómicas y los resultados de los cuestionarios, pues no consideró adecuadas las presentadas por las partes." A este respecto, las Comunidades Europeas observan que la Argentina, habiendo descartado los datos sobre la producción presentados por las partes, no facilitó datos exactos sobre la producción interna y excluyó de su examen la producción para la exportación así como la destinada a contratistas o a empresas conjuntas. Las Comunidades Europeas consideran que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere transparencia. Como la Argentina se basa en datos que no se han publicado, y a los que no puede responderse,

de la situación "actual" con un solo año anterior, sin tener en cuenta las tendencias de los años intermedios, permite efectuar una manipulación cada vez que una industria no consiga repetir un año extraordinario. De esta manera, aun si la Argentina hubiera explicado los nuevos cálculos a los que sometió los datos sobre la producción, el hecho de basarse en la disminución registrada en 1995, tan sólo en comparación con 1991, no cumple, a juicio de las CE, el requisito de que la Argentina tenga en cuenta todos los factores pertinentes.

5.229 Por último, declaran las Comunidades Europeas, la Argentina no explicó debidamente la contradicción inherente de que las cifras correspondientes a la producción aumentaran, medidas en precios corrientes, y disminuyeran en términos físicos. Como lo explicó el Grupo Especial²³¹ en "*Brasil - Imposición de derechos compensatorios provisionales y definitivos a las importaciones de leche en polvo y algunos tipos de leche procedentes de la Comunidad Económica Europea*", no es suficiente que la autoridad competente enuncie los hechos. Más bien: "Era obligación de la autoridad investigadora hacer una exposición razonada en que se aclarara la forma en que los elementos de hecho y argumentos en cuestión le habían llevado a la conclusión formulada". La explicación de la Argentina²³², en el sentido de que el aumento del valor y la disminución del volumen que se produjeron simultáneamente se debieron a una reorientación de la producción a productos de mayor valor unitario no explica cómo la disminución en volumen "prevalece" sobre el aumento en valor, y cómo puede considerarse que demuestra la existencia de un daño grave. En resumen, la Argentina no ofrece conclusiones razonadas en cuanto a la importancia relativa de esas dos tendencias contradictorias.

5.230 Las Comunidades Europeas toman nota de que, según la Argentina no deben tenerse en cuenta las estadísticas de producción positivas semejantes preparadas por el Centro de Estudios para la Producción, que es parte del Gobierno argentino, debido a que en las estadísticas de producción se excluía al calzado de "caucho vulcanizado o moldeado de plástico".²³³ Las Comunidades Europeas desean hacer dos comentarios acerca de este punto de vista.

Primero, parecería que, si la producción de este sector figurase también en las cifras, la cifra total de producción aumentaría, y posiblemente hasta llevaría al sector del calzado a un lugar más elevado en el orden de competitividad (en 1997 fue el tercero de 27 sectores).

Segundo, las Comunidades Europeas creen útil examinar las cifras presentadas por el Centro, puesto que aun si la Argentina puede alegar que la definición exacta de la industria del calzado no es plenamente comparable, se trata de estadísticas oficiales que no han sido impugnadas por la Argentina y que son más fidedignas que las explicaciones utilizadas en la investigación sobre salvaguardia. Además, esto demuestra claramente que, si se usara una definición de "industria del calzado" distinta de la que se emplea en la presente investigación, el resultado indicaría una situación completamente opuesta al su499 TcdTc 1.B4

5.231 Las Comunidades Europeas también señalan a la atención del Grupo Especial otro factor, las exportaciones, que, según las Comunidades Europeas, indican claramente que la industria argentina no está sufriendo de un presunto daño grave.²³⁴

5.232 En lo que respecta a la productividad, las Comunidades Europeas observan que, a pesar de que este factor está claramente mencionado en la lista que figura en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en su investigación la Argentina no examinó este factor en un epígrafe aparte de su investigación, del capítulo VI (Condición de la industria nacional). Sin embargo, el antes mencionado Centro de Estudios para la Producción había indicado²³⁵ que, si la productividad en el año de referencia en 1991 fue de 100, fue de 129,2 en el año 1996 calculada "por empleado" y de 124,3 calculada "por hora trabajada". En otras palabras, dicha entidad observó un aumento considerable de la productividad al final del período investigado en comparación con el comienzo del período. Una vez más, estas cifras no parecen justificar la aplicación de una medida de salvaguardia de parte de la Argentina.

5.233 Las Comunidades Europeas mantienen que, sobre una base *ad hoc*, la Argentina ha decidido tratar la cuestión de la productividad en su primera presentación. No obstante, las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial debe concluir que la Argentina no evaluó "todos" los

lo ha señalado la Argentina²³⁸, "se dotó al sector de nuevas instalaciones de última generación, con el objetivo de mejorar el perfil competitivo, cerrando plantas ineficientes y desarrollando nuevas líneas de producción". Sin embargo, a pesar de la referencia extremadamente breve²³⁹ a que "su utilización descendió del 65 por ciento [en 1991] al 53 por ciento [en 1995]" la Argentina no presentó en su notificación información alguna al respecto. Según las Comunidades Europeas, estas cifras no dicen nada sobre las tendencias que se manifestaron en los años intermedios y no pueden considerarse un "análisis detallado" conforme a lo requerido en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.235 Además, aseveran las Comunidades Europeas, la Argentina preguntó a una serie de empresas cuál fue el año de producción máxima desde 1986. Por lo menos dos empresas afirmaron que habían logrado su mayor producción en 1996, un año antes que se adoptara la medida de salvaguardia, mientras que otras cinco empresas habían registrado su mejor año durante el período de la investigación.²⁴⁰ No obstante, la Argentina ha decidido imponer medidas de salvaguardia.

5.236 Tratándose de las ganancias y pérdidas, las Comunidades Europeas sostienen que las pruebas presentadas por la Argentina sobre este factor²⁴¹ resultan insuficientes para probar la existencia de un daño grave o de la amenaza del mismo. Además, los métodos utilizados para analizar la rentabilidad son discutibles. Por ejemplo, la Argentina no distingue los datos sobre la rentabilidad de la producción de calzado de los relativos a otras actividades comerciales, sino que sólo considera los datos financieros generales, con excepción de un subconjunto de sólo cuatro empresas medianas²⁴² que producen exclusivamente calzado así como de 10 otras empresas, en las cuales se consolidaron las cuentas específicas del sector del calzado.

5.237 Por consiguiente, según las Comunidades Europeas, no es clara la parte de la industria nacional sobre la cual se reunieron datos fidedignos acerca de la rentabilidad, ni siquiera la proporción de la industria nacional que fue objeto de la investigación, y no hay pruebas concluyentes sobre si la actividad resultó, en efecto, rentable. Aunque la Argentina declaró²⁴³ que en 1995 y 1996 los resultados fueron inferiores al punto de equilibrio, no se presentó ninguna prueba al respecto y, más aún, los cuadros presentados en la notificación no indican que la industria sufriera pérdidas.²⁴⁴ Esto es especialmente pertinente, debido a que, en la Resolución 987/97²⁴⁵, la aplicación de medidas definitivas se funda, entre otras cosas, en "un deterioro de la situación económica y financiera de las empresas de producción nacional".

²³⁸ Prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 24.

²³⁹ Prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 23.

²⁴⁰ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 23.

²⁴¹ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 26.

²⁴² La Argentina admite que esto no puede constituir una muestra apropiada. En la página 26 del documento G/SG/N/8/ARG/1, prueba documental CE-16, la Argentina dice: "*Si bien este subconjunto no conforma una muestra representativa del sector [...]*".

²⁴³ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 23.

²⁴⁴ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, cuadro 8, Indicadores contables - Índices de rentabilidad, página 52.

²⁴⁵ Véase la prueba documental CE-20, documento G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.1, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.1, página 2. Véase también la prueba documental CE-17, documento G/SG/N/10/ARG/1, G/SG/N/11/ARG/1, página 3.

5.238 Las Comunidades Europeas señalan que la Argentina declara expresamente, en la sección VI.9 del Acta 338, que trata de "la situación patrimonial y financiera de las empresas", que "del total de casos sobre los que se obtuvo la correspondiente información contable (seis empresas "grandes" y seis "medianas"), se separó un subconjunto conformado por aquellas firmas que se dedican exclusivamente a la producción de calzado" y continúa diciendo que "este subconjunto no conforma una muestra representativa del sector, ya que está integrado sólo por cuatro empresas "medianas" [...]. Más adelante, se investigaron 10 "cuentas específicas del sector de calzado" y se hicieron nuevos cálculos. Las Comunidades Europeas se preguntan cómo puede la Argentina, sobre la base de estas muestras que no son representativas, alegar en la Resolución 987/97 que se produjo "un deterioro de la situación económica y financiera de las empresas en la industria nacional". En consecuencia, concluyen las Comunidades Europeas, la Argentina no fundó su investigación en factores de "carácter cuantificable", como se requiere en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni tampoco formuló sus determinaciones sobre la base de un "análisis detallado", conforme a lo que prescrito en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.239 En lo que respecta al empleo, las Comunidades Europeas consideran que, en sus conclusiones, la Argentina no ha analizado ninguna estadística oficial relativa al empleo de este sector. La Argentina llegó simplemente a la conclusión de que el empleo había disminuido²⁴⁶ sobre la base de las informaciones presentadas por el solicitante y de una muestra de empresas cuya representatividad y fiabilidad no se ha comprobado. Sin embargo, en ninguna parte de la investigación ha demostrado la Argentina que el sector del calzado sufriera de un aumento excepcional del desempleo. Más aún las estadísticas²⁴⁷ presentadas por la Argentina indican que en el empleo se registró una relativa estabilidad. La Argentina declaró²⁴⁸ que "los datos de empleo de las empresas grandes y medianas de la muestra, indican una disminución de 560 puestos de trabajo en la producción exclusiva de calzado entre 1991 y 1995 [...]". Esta disminución representa "en valores relativos el 5,2 por ciento [...] del empleo en 1991". A juicio de las Comunidades Europeas, los datos suministrados por la Argentina indican que el número de empleados de las empresas medianas y grandes se mantuvo relativamente estable durante el período de la investigación, después de un aumento inicial registrado en 1992.²⁴⁹ El número total de empleados en 1995 es ligeramente inferior al número inicial de 1991,48

5.243 La Argentina asevera que la Subsecretaría determinó que las circunstancias y méritos del caso justificaban la apertura de la investigación y, dada la existencia de circunstancias críticas²⁵⁸, la aplicación de una medida provisional. La Subsecretaría recomendó la aplicación de una medida provisional de salvaguardia bajo la forma de derechos específicos y, al diseñar la misma, determinó que un nivel aceptable de importaciones sería de 11 millones de pares.²⁵⁹ Dicho nivel de 11 millones de pares era más bajo que el nivel promedio de importaciones del período 1993-1995²⁶⁰, generadoras del daño a la industria comprobado en la determinación preliminar.

5.244 La Argentina señala que, de acuerdo con el Decreto 1059/96 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, dichas medidas fueron impuestas por un plazo de 200 días. La Subsecretaría calculó derechos para cada posición arancelaria analizando factores tales como elasticidades de precios y cantidades importadas por posición arancelaria y, además, tuvo en cuenta la existencia de distorsiones derivadas de embarques estacionales desde el hemisferio norte y de la subvaluación de las importaciones. La decisión de abrir la investigación e imponer medidas provisionales de salvaguardia basadas en circunstancias críticas fue debidamente notificada a la OMC el 21 de febrero de 1997²⁶¹ y

finalidad de cubrir todo el territorio nacional.²⁶³ La información suministrada por los productores y los importadores fue verificada por la CNCE.

Audiencias

5.247 La Argentina declara que tanto la Subsecretaría como la CNCE llevaron a cabo sendas audiencias públicas, dando de esta forma oportunidad a todas las partes interesadas para expresar su

a la determinación de que existe deterioro financiero.²⁶⁵ Simultáneamente, se determinó que dicha situación financiera fue producida por el aumento de los costos y la declinación de las ventas de la industria (*break-even point*).²⁶⁶ Esta declinación de las ventas fue reemplazada por importaciones.²⁶⁷

5.251 El **Grupo Especial** observa que, contestando a su pregunta sobre cuál de los documentos presentados al Grupo Especial constituye el "informe conteniendo los '*findings*' y conclusiones razonadas alcanzadas sobre las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" a que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la Argentina respondió que el Acta N° 338 es el informe publicado de las determinaciones de la CNCE con respecto al daño grave. Allí se establecen las bases de las determinaciones del daño y la misma incorpora como referencia el Informe Técnico. El Informe Técnico es preparado por el personal de la CNCE resumiendo todos los datos actuales recogidos en la investigación. La Resolución 987/97 del Ministerio de Economía concluye Euw

expensas de las importaciones en el mercado interno²⁷⁰ y observa que: en primer lugar las Comunidades Europeas llegaron a su cifra de aumento de participación de la producción en el mercado interno cortando el período de investigación; y, en segundo lugar, que puede llegarse a diferentes conclusiones conforme se analice la cifra. La Argentina presentó un gráfico²⁷¹ que contiene las cifras de importaciones y la porción del mercado capturaba a las importaciones en lo que la Argentina considera una perspectiva adecuada de una investigación de salvaguardias que, a juicio de la Argentina, refleja una lectura exactamente inversa a la lectura de las CE del gráfico CE-2.

5.253 En cuanto al nivel de ventas, la Argentina señala que la CNCE determinó que las ventas de calzado producido en la Argentina cayeron un 15 por ciento en valor y un 27 por ciento en volumen durante el período 1991-1995, y que su volumen continuó cayendo en 1996.²⁷² De las respuestas a los cuestionarios enviados por la CNCE se destaca que la mayoría de pequeñas empresas informaron de una disminución en las ventas²⁷³, y que las ventas de calzado deportivo de performance declinaron más significativamente, un 33 por ciento en volumen y 35 por ciento en valor.

5.254 La Argentina señala que, según las Comunidades Europeas, el gráfico CE-4 indica que las cifras para 1996 apenas si eran un poco inferiores a las de 1991. A juicio de la Argentina, en primer lugar, esto confirma que, vis a vis de 1991, el nivel de ventas había disminuido al final del período investigado. Complementariamente, y siguiendo la lógica comunitaria de que el período punta a punta sólo sirve para comprobar tendencias, se observa claramente en el gráfico CE-4 un abrupto decrecimiento en las ventas para el período 1994-1995. Finalmente, la consideración particular referida a la situación del calzado de mujer y el calzado informal resulta irrelevante a la luz de la definición de "producto similar" contemplada en el expediente.

5.255 Respecto de la producción la Argentina señala que la CNCE observó una declinación medida en volumen en el período investigado, 1991-1995.²⁷⁴ La Argentina sostiene que, si bien durante el mismo período se determinó un incremento del valor de producción en pesos corrientes del 7,7 por ciento, este aumento se debió a un cambio en el *mix* de la producción derivado de la reorientación de la misma a productos de mayor valor unitario.²⁷⁵

²⁷⁰ *Infra*, párrafo 5.340.

²⁷¹ Prueba documental ARG-22, gráfico 4.

²⁷² Prueba documental ARG-2, Acta N° 338, página 18.

²⁷³ Prueba documental ARG-2, Acta N° 338, página 18.

²⁷⁴ Prueba documental ARG-2, Acta N° 338, página 15.

²⁷⁵ Prueba documental ARG-2, Acta N° 338, sección XIII.2, página 46. En respuesta a una pregunta que le fuera hecha por las **Comunidades Europeas**, sobre cómo podía un cambio de esta clase considerarse como un factor que contribuye a un "menoscabo general significativo" en la industria nacional, la Argentina declaró que la pregunta tergiversaba el sentido de las determinaciones realizadas. Por un lado, existía la explicación de porqué, ante una disminución en la producción en pares, se observaba un aumento del orden del 7,7 por ciento en valores. Por otro lado, se pretendía extender este concepto y llegar a la conclusión de que no existía un deterioro significativo de la industria nacional. La Argentina considera que debe quedar claro que al y TDasterole conslls)a a ducchi mEn rs luz drminacio Tc 0.1559 1 Tw (, p 92ón) Tj 48 0 TD ientes del 7,7 por

5.256 Según la Argentina, los cuestionarios también confirmaron que la producción había declinado durante el período investigado en un 24 por ciento en las empresas grandes y medianas. Contrariamente a la manifestación de las CE, la información sobre producción total para 1996 mostró una mayor declinación.²⁷⁶

5.257 La Argentina observa que las Comunidades Europeas critican la metodología utilizada para la determinación de la producción en unidades físicas y, en consecuencia, los valores alcanzados en función de ésta. Esta crítica es el resultado de haber obviado la lectura del Informe Técnico de la CNCE. En efecto, en la sección III.2 del Acta N° 338 y a fojas 5443 y 5491 del Informe Técnico se presenta una detallada exposición de la utilización de información oficial a efectos a realizar una estimación y completar los datos de los cuestionarios que no cubrían la totalidad del sector.

5.258 En este sentido, explica la Argentina, la CNCE recurrió a estadísticas macroeconómicas oficiales y realizó estimaciones propias de la producción nacional a partir de datos oficiales. En base a las estadísticas macroeconómicas, se obtuvieron estimaciones correspondientes al Valor Bruto de Producción, a precios de 1986, del sector Fabricación de Calzado, según la clasificación CIIU. Este indicador brinda una estimación de la evolución del volumen físico de producción del sector. Por otro lado, se estimó también la evolución del Valor Bruto de Producción del sector calzado a precios corrientes, de la siguiente manera: en primer lugar, a fin de obtener una estimación de la evolución de la producción a valores corrientes se ajustó la variación del índice del volumen físico con la variación del índice de precios al por mayor del sector calzado, que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos; en segundo lugar, a fin de obtener un Valor Bruto de Producción para cada uno de los años del período analizado, se aplicaron las variaciones estimadas citadas en primer lugar al valor correspondiente al año 1993, según los resultados definitivos del Censo Nacional Económico 1994.

5.259 Conforme a la Argentina, la CNCE también realizó una estimación propia del volumen de producción nacional de calzados, a partir de los datos informados por CIC, de la respuesta a los formularios, las verificaciones realizadas y los datos oficiales, de la siguiente manera:

- a) En primer lugar, se calculó un valor base para 1995, utilizándose para ello parcialmente la cifra informada por CIC en su solicitud para el mismo año, la que presentó desagregada por tamaño de empresa. El dato de producción total de las Empresas Grandes suministrado por CIC fue corregido con lo obtenido por la CNCE en las respuestas a sus formularios para el mismo grupo de empresas (mientras que para CIC la producción total de calzado de las Empresas Grandes fue alrededor de 25 millones de pares en 1995, para la CNCE esta cifra resultó 21.5 millones). Según las cifras de la CIC, la producción de las Empresas Grandes representaba en 1995 el 39 por ciento de la producción nacional. Cabe recordar que la CNCE obtuvo información de la totalidad de las Empresas Grandes, habiendo sido verificadas casi todas.
- 2) A este valor base se le aplicó la evolución del índice de volumen físico del sector explicado anteriormente, a fin de obtener una serie para todo el período analizado. Los datos de producción incluyen las exportaciones y la producción para terceros (contratos y *joint ventures*).

5.260 La Argentina señala que en el Informe Técnico, cuadros 12 a 17²⁷⁷, se presentó la producción en valor absoluto, no sólo en porcentajes de variación. En los cuadros de consumo aparente la

²⁷⁶ Prueba documental ARG-2, Acta N° 338, página 16 e Informe Técnico de la CNCE, tabla 14, folio 5599.

²⁷⁷ Prueba documental ARG-3, Informe Técnico, cuadros 12 a 16.

producción también se expresó en valores absolutos, con la salvedad que en esa ocasión se restaron las exportaciones para considerar sólo aquella porción de la producción que efectivamente fue destinada al mercado interno.

5.261 La Argentina sostiene que las Comunidades Europeas introducen como elemento demostrativo de la supuesta inconsistencia en la información utilizada por la CNCE un trabajo realizado por el CEP, Centro de Estudios de la Producción, que funciona en el ámbito de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería y cuyo objetivo es realizar estudios, análisis e investigaciones sobre temas económicos-comerciales. Efectivamente en el estudio al que se hace referencia, el CEP incluye información sobre calzado referida a la "fabricación de calzado excepto el de caucho vulcanizado o

5.263 La Argentina sostiene que una industria que, analizada en sus propios términos²⁸⁴ y en relación a las industrias manufactureras en su conjunto²⁸⁵, demuestra tendencias negativas significativas es una industria que enfrenta "daño grave" dentro del significado del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.624 La Argentina considera que, de acuerdo con la información recabada en los formularios, verificada y sistematizada en el Informe Técnico, no se registró un incremento en la productividad

declinó un 5,2 por ciento en las pequeñas empresas y un 4,6 por ciento en las medianas²⁹⁶ mientras que, en el caso de las empresas pequeñas, el 52 por ciento sostuvo que su nivel de empleo disminuyó. La Argentina pone de relieve que existía evidentemente una pérdida de empleo que, en el contexto argentino, tenía la significación suficiente como para ser considerado indicador de un daño en el conjunto de los factores analizados.²⁹⁷

5.275 La Argentina desea aclarar la confusión que parece reflejar el argumento de las CE²⁹⁸ de que la Argentina notificó primero a la OMC una caída del empleo menor (4,6 por ciento) a la OMC y argumentó posteriormente en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial, que una caída del empleo verificada por la CNCE era del 13 por ciento. En primer lugar, la cifra del 4,6 por ciento y del 13 por ciento corresponden a dos universos distintos. El primero representa la disminución de empleo para el conjunto de empresas que suministraron información para ambos años, mientras que el segundo se refiere a desempleo o a pérdida en la producción que, como figura en la nota aclaratoria al cuadro 47 del Informe Técnico²⁹⁹, corresponde al mismo grupo de empresas para ambos años.³⁰⁰ Complementariamente sostiene la Argentina, es importante subrayar que en la evaluación que hizo la Comisión de este parámetro utilizado para la determinación del daño, la cifra del 13 por ciento que se cita en la respuesta a una pregunta del Grupo Especial constituye el piso en que la CNCE estimó se verificaba este requisito del Acuerdo. Así, la evaluación del desempleo en la industria del calzado hecha por los propios importadores, es decir la CAPCICA³⁰¹, sirve para evidenciar la diferencia entre el piso que conservadoramente verificó la Comisión y la estimación de desempleo que presentaron los importadores.

ii) *Factores adicionales analizados por la Argentina*

Argumento de las Comunidades Europeas

5.276 Tratándose de los precios internos: las Comunidades Europeas sostienen que éste resulta mucha veces uno de los indicadores más importantes para establecer si un sector dado ha sufrido daños como consecuencia de las importaciones. En efecto, en caso de enfrentarse a un aumento acusado de las importaciones (por ejemplo, como resultado de importaciones de precios considerablemente más bajos) una reacción previsible de la industria nacional sería reducir en gran medida los precios internos, lo cual probablemente tendría como resultado causar un daño a la rama de producción nacional. Sin embargo, las estadísticas oficiales indican³⁰² que no se registró ninguna reducción en los precios de la industria del calzado durante el período 1991-1995.

²⁹⁶ Acta 338, prueba documental ARG-2, página 21.

²⁹⁷ Respuesta de la Argentina a las preguntas del Grupo Especial. La Argentina declara que la información de los cuestionarios en valores absolutos refleja los valores de una muestra representativa de las empresas y sobre esa base se determinaron tendencias decrecientes. La información de los cuestionarios confirmó la tendencia decreciente en el empleo durante el período.

²⁹⁸ *Supra*, párrafo 5.239.

²⁹⁹ Prueba documental ARG-3.

³⁰⁰ La Argentina se refiere al G3 del anexo ARG-22.

³⁰¹ Prueba documental ARG-21, folios 5073 a 5075.

³⁰² Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 25.

5.277 Las Comunidades Europeas declaran que, según el análisis de la Argentina, los precios internos en conjunto *augmentaron* durante el período 1991-1996. Efectivamente, no existe indicación alguna de una depresión de los precios. La Argentina explicó³⁰³ que "los aumentos registrados por los índices de precios mayoristas no se han debido a una conducta de la industria para aumentar sus márgenes de rentabilidad, sino al aumento de costos y a la dificultad que tienen los índices para capturar la evolución cuando se producen cambios importantes en la oferta y la demanda (calidad, nuevos productos, etc.) como ocurrió en el período 1991-1995". A pesar de estas cifras, la Argentina ha considerado necesario aplicar medidas de salvaguardias.

5.278 Refiriéndose a la inversión, las Comunidades Europeas observan que la Argentina señaló³⁰⁴ que la industria nacional había hecho grandes esfuerzos por mejorar su productividad. La industria había invertido 251,75 millones de pesos entre 1990 y 1995, sobre todo para mejorar el equipamiento, la infraestructura y la capacitación de sus recursos humanos: "se dotó al sector de nuevas instalaciones de última generación, con el objetivo de mejorar el perfil competitivo, cerrando plantas ineficientes y desarrollando nuevas líneas de producción. De esta manera, estas inversiones habrían logrado reconvertir el sector, mejorando la productividad y la calidad de sus productos para poder competir en el mercado interno y externo".

5.279 En lo que respecta al total de las inversiones efectuadas por las empresas grandes, las Comunidades Europeas declaran que la Argentina señaló³⁰⁵ que éstas habían invertido 168 millones de pesos durante el período 1991-1995. Además, durante 1996, las empresas grandes invirtieron otros 17 millones de pesos. Las Comunidades Europeas consideran que esas declaraciones positivas no confirman la impresión de una industria que ha sufrido un "menoscabo general significativo". Por el contrario, el aambios imprl93rP Trm1-0.1587a -0.1447 Tc 0.9329romo oa g 0.7r Twt imprn Adegeneral 0 T

d) Constatación de daño grave

i) *Argumentación de las Comunidades Europeas*

5.282 Las Comunidades Europeas sostienen que el análisis de la Argentina con respecto a la situación de la rama de producción nacional no puede apoyar una constatación de daño grave o de

- e) la capacidad instalada aumentó considerablemente durante ese período y no se ha proporcionado suficiente información con respecto a la utilización de la capacidad;
- f) las pruebas relativas a las ganancias y pérdidas no eran representativas; y
- g) no se proporcionaron cifras oficiales sobre el empleo. Las estimaciones indican que el empleo permaneció estable.

5.287 Con respecto a las respuestas de la Argentina a las preguntas relativas al análisis del daño, las Comunidades Europeas sostienen que, en primer lugar, las cifras sobre la producción (calculadas en precios corrientes) no habían disminuido; al contrario, habían aumentado el 7,7 por ciento durante el período objeto de la investigación. La Argentina había descartado esa cifra positiva afirmando que "la industria reorientó su producción a productos de mayor valor unitario".³⁰⁶ Las Comunidades Europeas observan que la Argentina, en su respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre esta cuestión, no puede explicar cómo esta orientación hacia productos de mayor valor podría considerarse una indicación de daño a la industria nacional del calzado. Además, la Argentina no puede indicar, cuando el Grupo Especial le pide que lo haga, en qué lugar del expediente de la investigación se estudia esta evolución.³⁰⁷

5.288 Además, las Comunidades Europeas señalan una contradicción inherente en la segunda parte de la respuesta a determinada pregunta del Grupo Especial. Si bien la Argentina había declarado anteriormente³⁰⁸ que los productores argentinos se reorientaron hacia productos de mayor valor agregado mientras las importaciones se orientaron y tomaron la porción de mercado de bajos precios, la Argentina ahora parece alegar lo contrario, cuando declara que, en efecto, "los DIEM provocan un mayor crecimiento del valor [...] de las importaciones" y "cambian la composición de dichas importaciones ingresando calzados de mayor valor unitario".

5.289 En segundo lugar, en respuesta a la pregunta del Grupo

la situación de la industria pertinente con las "industrias manufactureras en su conjunto"³⁰⁹, así como tampoco contiene el criterio de "tendencias negativas significativas". Las Comunidades Europeas, por lo tanto, piden que el Grupo Especial desestime estos nuevos criterios presentados por la Argentina.

5.290 En tercer lugar, en lo que respecta al empleo, las Comunidades Europeas señalan que la Argentina, al parecer, no ha proporcionado las estadísticas relativas a varias categorías, como lo requieren las preguntas concretas formuladas por el Grupo Especial, incluidas determinadas cifras correspondientes a la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

ii) Argumentación de la Argentina

5.291 La Argentina considera que se han cumplido todas las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para la determinación del daño grave. La Argentina sostiene que la

existencia de *daño grave* cumple claramente las prescripciones previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y presenta una industria cuya condición dista mucho de ser "pujante" como pretenden las Comunidades Europeas.

5.293 La Argentina sostiene que la letra del Acuerdo no requiere que todos los factores considerados sean negativos, sólo exige que los factores sean considerados y analizados ("las autoridades competentes evaluarán")³¹¹, tal como la CNCE ha hecho en este caso. La CNCE consideró en su determinación de daño la interacción de un rápido crecimiento en las importaciones y un desempeño económico y financiero declinante de la industria encaminado directamente al reemplazo de la industria nacional con importaciones.³¹²

5.294 La Argentina sostiene que en su determinación de daño grave, la CNCE tuvo en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tuvieran relación con la situación de la industria argentina del calzado. En este sentido, se han considerado no sólo los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, sino también un conjunto de indicadores de la industria, cuyo análisis se encuentra explicitado en el Acta de la Comisión, en las secciones VI (Condición de la industria nacional), VII (El comportamiento de las importaciones), VIII (Consumo aparente y cuotas de mercado), X (Condiciones de competencia entre el producto nacional y las importaciones) y XIII (Opiniones finales de la Comisión) y en las secciones VII, VIII y IX del Informe Técnico. La CNCE analizó lo sucedido con estos factores en el período de investigación que abarca desde 1991 a 1995 y sus conclusiones fueron ratificadas con la información correspondiente al año 1996.

5.295 La CNCE determinó que los aumentos absolutos y relativos de importaciones durante el período de investigación causaban daño grave y justificaban las medidas de salvaguardia. El fundamento de esta determinación fue la declaración, de ninguna manera sorprendente, de que las importaciones habrían continuado su tendencia creciente, que ha sido observada objetivamente, si no se hubieran aplicado los derechos específicos sobre esas importaciones.

5.296 La Argentina opina que las Comunidades Europeas están totalmente errada cuando entiende que no podría determinarse la existencia de daño grave cuando existe una medida restrictiva. Ello es así, por una parte, porque las Comunidades Europeas han utilizado esta práctica.³¹³ Pero adicionalmente, la Argentina no tenía ninguna medida restrictiva, sino un arancel puro y simple expresado en derechos específicos, cuya legitimidad no puede ser puesta en duda por estar fuera del mandato de este Grupo Especial. Es importante señalar que el Grupo Especial de la OMC que examinó los derechos específicos aplicados a los textiles declaró que debía establecerse una distinción entre el régimen de derechos específicos vigente durante una etapa previa y la medida de salvaguardias preliminar impuesta en febrero de 1997. El Grupo Especial rechazó la solicitud de los Estados Unidos de examinar la compatibilidad con la OMC de los derechos específicos aplicados al calzado, alegando que las medidas habían sido revocadas (WT/DS56/R, 25 de noviembre de 1997, párrafo 6.15).

³¹¹ Párrafo 2 a) del artículo 4.

³¹² Prueba documental ARG-2, Acta N° 338, páginas 47 y 48.

³¹³ Las **Comunidades Europeas** alcanzaron una conclusión similar con respecto a los efectos de un contingente aplicado durante el período de revisión a determinados tipos de calzado que fueron objeto de una investigación por salvaguardias en 1998. "No obstante, el contingente nacional aplicado durante este período a una parte de los calzados, objeto de la investigación, ha frenado la creciente tendencia de las importaciones procedentes de Taiwán." (Reglamento de la Comisión CEE N° 1857/88, sección C.)

"La Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), organismo competente para efectuar la determinación en cuestión, mediante Acta N° 338 del 12 de junio de 1997, determinó que "el crecimiento de las importaciones causa un daño grave a la industria nacional y que existe una amenaza adicional de daño en ausencia de medidas de salvaguardia".

Esta determinación se basa en distintas conclusiones previas, las que se resumen seguidamente, indicándose en cada ítem la referencia de la sección correspondiente del Acta de la CNCE:

- a) Importaciones: el crecimiento de las importaciones tanto en términos absolutos como en relación con la producción nacional, es del tipo previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Existe un crecimiento que tiene capacidad para producir un menoscabo significativo de la rama de producción nacional. Los hechos en que se fundamentó esta conclusión son los siguientes:
- Las importaciones medidas en valores c.i.f. crecieron un 157 por ciento entre 1991 y 1995, y un 163 por ciento entre 1991 y 1996 (sección VII.1).
 - La cantidad de pares importados creció un 70 por ciento entre 1991 y 1995, y un 52 por ciento entre 1991 y 1996 (sección VII.1).
 -

- La producción declinó en términos físicos durante el período investigado, tanto la total como la destinada al mercado interno. La caída de producción fue mayor para la muestra de empresas encuestadas que para la estimación realizada de la producción total sobre la base de estadísticas macroeconómicas (sección VI.1).
- La producción medida a precios corrientes tuvo un comportamiento distinto a la producción en términos físicos, con un crecimiento del 7,7 por ciento entre 1991 y 1995. Ello se debió a que la industria reorientó su producción a productos de mayor valor unitario en respuesta a factores de demanda y de competitividad en el marco de las reglas de juego argentinas impuestas al comercio internacional del calzado (sección VI.1).
- Esta declinación de la producción fue ocupada por las importaciones fundamentalmente por productos que ingresaron a bajos valores, pues surge de la investigación un crecimiento de consumo aparente medido en pesos corrientes y en pares, con la sola excepción de esta última estimación del año 1995 que cayó fuertemente por causa de la recesión

primer apartado: "Las importaciones, debido a sus menores precios, ejercieron una fuerte presión sobre la industria afectando significativamente sus resultados". La segunda, figura en el párrafo b), tercer apartado: "Esta declinación de la producción fue ocupada por las importaciones,

- la falta de un análisis de los precios de las importaciones, que podría haber arrojado luz sobre la relación de mercado entre las importaciones y la producción nacional y por lo tanto sobre la relación de causalidad;
- los cambios estructurales en las pautas de producción que tuvieron lugar en la Argentina y que se fueron introduciendo deliberadamente a través de la aplicación de la Ley de Especialización Industrial.³²⁵ La aplicación de esta Ley, que permite a los productores importar a tipos de derechos muy reducidos (incluida la exención de derechos específicos mínimos) a condición de que exporten cantidades equivalentes, debe haber tenido varios efectos sobre los diversos factores de daño examinados por la Argentina; sin embargo, esto no se ha tenido en cuenta;
- hay otros motivos por los que las importaciones no podían haber causado el daño que pudiera existir. La Argentina constató un daño grave a pesar de la presencia de los derechos específicos mínimos de 1993, que eran en muchos casos idénticos a las medidas de salvaguardia de 1997. Por lo tanto, incluso si -a pesar de la imposición de esos derechos sobre las importaciones- había tenido lugar el presunto daño grave, cabe concluir que el daño no podía haber sido causado por las importaciones. Esto indicaría que cualquier "daño grave" habría sido causado necesariamente por otros factores (por ejemplo, dificultades macroeconómicas). La Argentina no da ninguna explicación de cómo las importaciones podrían haber causado daño a pesar de la existencia de los derechos específicos mínimos.

5.315 En consecuencia, las Comunidades Europeas afirman que es imposible alegar que las importaciones sustituyeron a la producción nacional.

5.316 En respuesta a la pregunta de la Argentina sobre qué criterio sugerirían las Comunidades Europeas con respecto a la relación de causalidad³²⁶, las Comunidades Europeas subrayan su posición de que no es posible demostrar ninguna relación de causalidad comparando el inicio de un período de cinco años con el término de dicho período y señalando un aumento de las importaciones globales y cierto cambio en las condiciones de la producción nacional, dado que la causalidad es un proceso y para demostrar una relación de causalidad es necesario examinar y explicar qué ha sucedido durante este período. Esto es especialmente cierto cuando en ese período han sucedido muchas más cosas: un movimiento importante hacia la liberalización de las importaciones en la economía argentina, una crisis económica (el efecto tequila) y la introducción de un sistema de derechos específicos mínimos sobre las importaciones de calzado.

5.317 Según las Comunidades Europeas, no es posible en particular alegar, tras un examen de las pruebas, que se ha demostrado una relación de causalidad entre importaciones y daño cuando no se ha realizado ningún examen detallado de la relación entre *los precios* de los productos importados y los de los productos nacionales. El precio es el medio a través del cual los productos compiten entre sí y por lo tanto la forma en que podría constatarse, en una investigación de salvaguardia, que las importaciones están tomando la cuota de mercado de la producción nacional. Se pidió a la Argentina que diera más detalles sobre el examen que llevó a cabo en la investigación de precios. Las Comunidades Europeas afirman que la respuesta de la Argentina a la pregunta del Grupo Especial³²⁷ no hace más que confirmar la insuficiencia de sus datos dado que la Argentina sólo presenta cifras

³²⁵ El funcionamiento de ese régimen se explica en la notificación G/SCM/N/3/ARG/Suppl.1, de 28 de julio de 1997. Prueba documental CE-31.

³²⁶ *Infra*, párrafo 5.357.

³²⁷ *Supra*, párrafos 5.191-5.194.

medias para toda la rama de producción e ignora de esa forma el hecho de que los zapatos importados eran de distintos tipos y que durante ese período habían variado tanto las clases de zapatos producidos por la industria nacional como las importaciones. Por tanto, según las Comunidades Europeas, los elementos adicionales que habría sido necesario examinar son entre otros: la *tendencia* de las importaciones durante ese período; las *modificaciones* que tuvieron lugar durante ese período (es decir, los *otros factores* que podrían haber estado involucrados); un *análisis de precios* que indicara la forma en que los precios de los productos importados afectaron a los precios de los productos nacionales; y una *explicación razonada* de la forma en que la tendencia de las importaciones causó el daño y de por qué los *otros factores* no lo hicieron. Esto es precisamente lo que la Argentina no ha hecho, por la simple razón, sostienen las Comunidades Europeas, de que no existía ninguna relación de causalidad entre las importaciones y el presunto daño grave.

5.318 Las Comunidades Europeas también discrepan con respecto a la invocación de la Argentina de la amenaza de daño. Tal vez porque advirtió la debilidad de los argumentos sobre el daño grave, la Argentina añade al prefacio de su lista de presuntos indicadores de la relación de causalidad, en el párrafo b) del texto citado *supra*, lo siguiente: "existe una amenaza adicional de daño en ausencia de medidas de salvaguardia". Sin embargo, nada en los argumentos desarrollados en los puntos citados *supra* indica la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño. El párrafo 1 b) del artículo 4 dispone que "[l]a determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Las Comunidades Europeas sostienen que lo mismo se aplica *a fortiori* a la demostración de una relación de causalidad.

ii) *Argumentación de la Argentina*

5.319 La Argentina destaca que las autoridades argentinas, la CNCE, el Subsecretario de Comercio y el Secretario de Comercio, en sus respectivos informes elevados al Ministro de Economía, han establecido claramente en base a hechos comprobados y evidencia suficiente que el aumento de importaciones de calzado ha sido la causa del daño grave sufrido por la industria. En la notificación al Comité de Salvaguardias se ha incorporado por referencia el expediente completo de la investigación y sus determinaciones.

5.320 La Argentina aduce que la CNCE basó sus constataciones en la interacción de un crecimiento rápido de las importaciones y un desempeño declinante de la industria que llevó directamente al reemplazo de la producción nacional por las importaciones. Queda claro en el gráfico 7²⁸ que la experiencia de la industria del calzado hasta 1992 no varió marcadamente su producción en conjunto, pero el aumento de las importaciones de 1991 hasta 1993 causó una disminución de la producción y una correspondiente disminución del PIB, de la misma manera en que el PIB para la producción general en realidad aumentó.²⁹ La Argentina se remite al gráfico 8, que, según sostiene, demuestra que el PIB de la economía en general estaba creciendo en términos reales mientras que el PIB para calzados estaba declinando significativamente, aun más significativamente para el calzado que para la producción o la economía en general en 1995.³⁰

5.321 Conforme a la Argentina, una visión completa del Informe Técnico incorporado en el Acta N° 338 revela que se realizó un análisis completo e integrado de cada factor pertinente. La

³²⁸ Prueba documental ARG-3, Informe Técnico, gráfico 7, folio 5434.

³²⁹ Prueba documental ARG-3, Informe Técnico, cuadro 6, folio 5431 e Informe Final del Subsecretario de Comercio Exterior, prueba documental ARG-5, página 13.

³³⁰ Prueba documental ARG-3, Informe Técnico, gráfico 8, folio 5435.

mercado". Para las Comunidades Europeas, es difícil ver en qué forma esto puede añadir alguna información a la que proporciona el gráfico 7.

5.331 Las Comunidades Europeas preguntan de cualquier modo en qué forma esto demuestra una relación de causalidad con el aumento de las importaciones, habida cuenta en particular de que el mecanismo por el cual un aumento de las importaciones podría afectar negativamente a la rama de producción nacional, es decir, la interacción entre los precios de las mercancías importadas y los de las mercancías nacionales, no ha sido analizado.

5.332 Las Comunidades Europeas señalan que la Argentina a continuación remite al Grupo Especial a la parte XIII, sección 2 del Informe Técnico, en el Acta N° 338, indicando que en él se establece la

habían demostrado que causaban daño. Las Comunidades Europeas sostienen que *no hubo* daño grave. Las Comunidades Europeas no intentaban demostrar que otros factores causaban el presunto daño grave, lo que, de todos modos no es su función. Señaló la *ausencia* de un análisis de determinados factores, que la Argentina no ha refutado. Las Comunidades Europeas señalan como ejemplo la cuestión de la Ley de Especialización Industrial, que promueve las importaciones y exportaciones por productores argentinos.

Respuestas de la Argentina a las preguntas del Grupo Especial

5.335 Las Comunidades Europeas dicen que el Grupo Especial en primer lugar pidió a la Argentina³³⁶ que especificara dónde en su investigación se consideró la relevancia de cada factor para la determinación de daño grave, en particular para su determinación de la relación de causalidad. La Argentina respondió explicando la estructura del Acta 338, y confirmando que la "decisión de causalidad" figuraba en la subsección titulada "conclusiones finales", que se encuentra al final del Acta 338 (páginas 47-48), y que dicha sección de conclusiones "determina la relación de causalidad". Las Comunidades Europeas señalan que la subsección del Acta 338 a la que se refiere la Argentina corresponde a las páginas 48 a 50 de la notificación de daño de 25 de julio de 1997, en la prueba documental CE-16 y está reproducida en el párrafo 2 de la notificación de 1º de septiembre de 1997 (prueba documental CE-17), que fue citado *in extenso* por las Comunidades Europeas.³³⁷ Es este razonamiento (o más bien lista de consideraciones) lo que las Comunidades Europeas basaron en su alegato, en el párrafo 360

daño grave".³³⁸ Las Comunidades Europeas afirman que, en consecuencia, ello confirma que la

rentabilidad de las ventas, rentabilidad de los activos y rentabilidad del capital). (Acta N° 338, página 24, y anexo 4, cuadro 8, folio 5467, del Informe Técnico de la CNCE.)

¹⁹ Ver Informe Técnico de la CNCE, folio 5467 y folio 5665, anexo 4, cuadro 9, que muestra una disminución en la capacidad para cubrir gastos de interés desde 1993-1995, con una recuperación en 1996, pero todavía a niveles menores a los de 1993.

²⁰ A pesar de un pequeño aumento en el valor de la producción durante el período, este aumento claramente no estaba generando ingresos suficientes como para cubrir los costos. La disminución de las ganancias de las ventas estrechó la brecha entre ingresos de las ventas y el "punto de inflexión". En 1995 y 1996, los ingresos de las ventas estaban por debajo del "punto de inflexión", y las empresas no podían cubrir los costos fijos y variables y convertir las ventas en ganancias (Acta N° 338, página 24, e Informe Técnico de la CNCE, folio 5471, y cuadro 12 y gráfico 23, folios 5472 y 5473).

La alegación de que el aumento de las importaciones se produjo "a expensas de la producción nacional"

5.340 Las Comunidades Europeas afirman que la cuestión del aumento de las importaciones se ha examinado lo suficiente en relación con los argumentos formulados por las CE al amparo del párrafo 1 del artículo 2. Basta recordar que el aumento fue demostrado incluyendo las importaciones procedentes del MERCOSUR, comparando el comienzo del período de investigación con el fin de dicho período e ignorando la *tendencia* al final del período. De cualquier modo, las Comunidades Europeas continúan, no hay ninguna justificación para sugerir que la producción nacional estaba sufriendo. Las estadísticas argentinas demuestran claramente que la producción nacional estaba capturando una cuota cada vez mayor del mercado interno al final del período.³³⁹ En 1996, la rama de producción nacional ocupaba el 72 por ciento del mercado.³⁴⁰

La alegación de que el aumento de las importaciones estaba causando la caída de las ventas

5.341 Las Comunidades Europeas observan que la nota 17 indica que el fundamento para alegar que el aumento de las importaciones estaba causando el descenso de las ventas figura en la página 18 del Acta 338. Ésta corresponde a la página 21 de la notificación G/SG/N/8/ARG/1, en la prueba documental CE-16. El texto al que se hace referencia constituye simplemente una descripción de las ventas por parte de la industria argentina y no contiene ningún análisis de una relación de causalidad con las importaciones.

5.342 Las Comunidades Europeas señalan en particular a la atención del Grupo Especial el hecho de que las cifras proporcionadas sobre las ventas se refieren a las *ventas de calzado de producción propia al mercado interno del conjunto de empresas grandes y medianas de la muestra*. Por supuesto, afirman las Comunidades Europeas, tal descenso también podría explicarse por las ventas de calzado que no fuese de producción propia o incluso por pérdidas de ventas a las empresas no incluidas en el grupo de muestra de empresas grandes y medianas. En efecto, dos párrafos más adelante se indica que el 34 por ciento de las empresas pequeñas respondió que sus ventas habían *aumentado*. Además, como otro ejemplo de la falta de representatividad de las cifras relativas a las ventas y del enfoque incoherente que se ha seguido durante la investigación, cabe observar que la CNCE declaró concretamente que "las empresas exclusivamente productoras de calzado experimentaron, en general, incrementos en el monto de sus ventas y de sus resultados".³⁴¹

³³⁹ La CE se refiere al gráfico CE-2.

³⁴⁰ Prueba documental CE-16, en la página 26.

³⁴¹ Prueba documental ARG-3, Informe Técnico, folio 5471.

5.343 Según las Comunidades Europeas, el carácter no fiable y no representativo de estas cifras relativas a las ventas también es evidente cuando se comparan con la evolución positiva de la producción, que aumentó durante el período de referencia en un 7,7 por ciento. Las Comunidades Europeas se preguntan: si hubo una drástica caída de las ventas de la industria argentina durante el período de referencia, como lo sugirió la Argentina, ¿cómo pudo haber aumentado la producción en un 7,7 por ciento y dónde se encuentra en la determinación una explicación de esta contradicción?

La alegación de que la reducción de la producción y el aumento de los costos habían causado directamente una disminución de la rentabilidad

5.344 Las Comunidades Europeas aducen que no se da ningún fundamento en apoyo de la alegación de la Argentina, en la respuesta a la pregunta 21, de que las importaciones causaron el aumento de existencias y sus costos asociados. El único fundamento que se proporciona se encuentra en la nota 18, que supuestamente apoya la alegación de que este aumento de las existencias y costos asociados (junto con una presunta disminución de la producción) "había causado directamente una disminución de la rentabilidad". La referencia pertinente que se hace en la nota 18 es al Acta N° 338, página 24, y anexo 4, cuadro 8, folio 5467, del Informe Técnico de la CNCE. Las Comunidades Europeas invitan al Grupo Especial a consultar la página 24 del Acta N° 338 (que corresponde a las páginas 26 y 27 de la notificación G/SG/N/8/ARG/1, en la prueba documental CE-16). Debe señalarse en primer término que esta página es exclusivamente descriptiva y no contiene ningún análisis de la relación de causalidad. También es importante tomar nota de que la Argentina, en su notificación (y en el Acta 338) admite que:

"del total de casos sobre los que se obtuvo la correspondiente información contable (seis empresas "grandes" y seis "medianas"), se separó un subconjunto conformado por aquellas firmas que se dedican exclusivamente a la producción de calzado. Si bien este subconjunto no conforma una muestra representativa del sector, ya que está integrado sólo por cuatro empresas "medianas", se lo consideró indicativamente ya que su evolución no se encuentra influenciada por otras actividades (importaciones o producción de otros bienes)".³⁴²

5.345 En otras palabras, las Comunidades Europeas sostienen que esta descripción de la situación financiera no puede considerarse representativa ni siquiera de las empresas grandes y medianas. Los datos a los que se hace referencia en apoyo de la alegación (anexo 4, cuadro 8, folio 5467, del Informe Técnico de la CNCE - prueba documental ARG-3) en ningún caso muestran una industria que manifieste un "daño grave".

La alegación de que la reducción de la producción y el aumento de los costos resultaron en una incapacidad de cubrir deudas o mantenerse sobre el "punto de equilibrio"

5.346 Las Comunidades Europeas sostienen que el fundamento de la alegación de que la disminución de la producción y el aumento de los costos resultaron en una incapacidad de cubrir deudas se encuentra en la nota 19, que remite a los folios 5467 y 5665, anexo 4, cuadro 9, del Informe Técnico de la CNCE del que se dice que muestra "una disminución en la capacidad para cubrir gastos de interés desde 1993-1995, con una recuperación en 1996, pero todavía a niveles menores a los de 1993".

5.347 Las Comunidades Europeas aducen que el fundamento en apoyo de la alegación de que la disminución de la producción y el aumento de los costos resultaron en una incapacidad *de mantenerse sobre el "punto de equilibrio"* figura en la nota 20, que remite a la página 24 del

³⁴² Véase el primer párrafo de la sección 9, en la página 26 de la notificación G/SG/N/8/ARG/1 en la prueba documental CE-16.

5.359 Las Comunidades Europeas alegan que otro factor que podría haber estado contribuyendo al daño que pudiera haber existido, y que debería haberse tenido en cuenta en virtud de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, es la situación económica general. Según las Comunidades Europeas, la Argentina admite la importancia de las dificultades macroeconómicas cuando hace referencia, en las "Opiniones finales" con respecto al análisis del daño³⁴⁵, al hecho de que "la presión que ejercieron las importaciones resultó imprevista por su rápido avance en el mercado en un período en que surgieron dificultades macroeconómicas en la economía nacional". Además, la Argentina también se refiere al denominado "efecto tequila" como un efecto pertinente.³⁴⁶

5.360 Además, las Comunidades Europeas señalan que la Argentina reconoce en la Resolución 226/97³⁴⁷, en la que se impone la medida de salvaguardia provisional, que

"en el informe técnico del citado organismo [la Comisión Nacional de Comercio Exterior] se consideró el *difícil contexto* de la producción doméstica y la situación financiera de las principales empresas de calzados, cuyo crecimiento en cuanto al endeudamiento se da al mismo tiempo en que se produce una caída en las ventas internas, *en parte relacionada con la evolución de las importaciones*". (itálicas añadidas)

5.361 Las Comunidades Europeas alegan que, a pesar de que en la Resolución 226/97 se establecen medidas de salvaguardia provisionales, la declaración citada es igualmente pertinente a las medidas de salvaguardia definitivas, dado que hace referencia a la presunta existencia de un "difícil contexto", que resultaría en parte de la evolución de las importaciones. Si bien tal presunto "difícil contexto" (es decir, la presunta existencia de daño grave) constituye también la base para la imposición de medidas de salvaguardia definitivas, la Argentina en su investigación no analizó los demás factores cuya existencia había admitido y que podían ser la posible causa de tal contexto.

5.362 Con respecto al Régimen de Especialización Industrial, las Comunidades Europeas indican que la Argentina dijo que dicho régimen fue objeto de investigación y que se determinó que las importaciones bajo el mismo eran "insignificantes". Las Comunidades Europeas consideran que esto es difícil de creer y afirma que ha buscado en vano entre los numerosos datos presentados por la Argentina para determinar qué se entiende por "insignificantes". Las Comunidades Europeas se preguntan ¿por qué la autoridad investigadora no consideró las cifras correspondientes a importaciones y exportaciones de calzado en el marco de ese Régimen? Las Comunidades Europeas señalan que no había ningún dato en los voluminosos informes que pudiera ayudar a determinar qué se entendía por "insignificantes". Solamente en su respuesta a las preguntas de las Comunidades Europeas la Argentina declaró que en 1996 la proporción de las importaciones totales que se beneficiaban de este Régimen fue del 9,7 por ciento.³⁴⁸

5.363 Las Comunidades Europeas quisieran reiterar que esa cifra es más significativa de lo que parece a primera vista dado que solamente los fabricantes argentinos pueden beneficiarse de ese Régimen y únicamente a condición de que exporten cantidades equivalentes. El porcentaje de las

³⁴⁵ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 49. Véase también la prueba documental CE-17, documento G/SG/N/10/ARG/1, G/SG/N/11/ARG/1, página 3, donde la Argentina señala una fuerte caída del consumo en 1995 por causa de la "recesión económica".

³⁴⁶ Véase la prueba documental CE-16, documento G/SG/N/8/ARG/1, página 18.

³⁴⁷ Véase la prueba documental CE-12, documento G/SG/N/6/ARG/1/Suppl.1, página 2.

³⁴⁸ Esa es la cifra dada por la Argentina en la respuesta a la pregunta 4 de las CE.

importaciones al amparo del Régimen de Especialización Industrial en el total de las importaciones realizadas por los fabricantes argentinos sería mucho más alto.

5.364 Las Comunidades Europeas mantienen su posición de que la Argentina debería haber tenido

Régimen y concluyó que estas importaciones habían contribuido marginalmente a una modificación en los esquemas de producción de las empresas argentinas del sector calzado.³⁵³

5. El párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Supuesto incumplimiento de la obligación de demostrar que la medida de salvaguardia se aplicó sólo en la medida "necesaria" para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el "reajuste"

a) Argumentación de las Comunidades Europeas

i) "Necesaria"

5.368 Las Comunidades Europeas señalan que la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone lo siguiente: "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida *necesaria* para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el *reajuste*. [...]" Las Comunidades Europeas afirman que por los motivos expuestos, no puede aceptar que en este caso debía haberse impuesto una medida de salvaguardia. Sin embargo, las Comunidades Europeas sostienen que incluso si el Grupo Especial llegara a constatar que el análisis de la Argentina del aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad era correcto, la Argentina infringió el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque las medidas no eran necesarias ni las más adecuadas para reparar el daño grave, si lo hubiese, y facilitar el reajuste.

5.369 Según las Comunidades Europeas, el hecho de incluso si el Grupo Especial n11.25 T para prevenir o reparar

limitar la entrada en su territorio de mercancías respecto de cuya exportación no se hubiera alegado ni probado una práctica comercial desleal, como dumping, fraude o engaño en cuanto al origen de las mercancías³⁵⁵ adoptando una medida de salvaguardia más allá de los estrictos límites establecidos en las disposiciones pertinentes de la OMC.

5.370 Las Comunidades Europeas sostienen que el término "necesario" del párrafo 1 del artículo 5 indica la "correspondencia" entre la causa del daño y cualquier medida de salvaguardia que haya de aplicarse. En otras palabras, dicho párrafo exige que la medida de salvaguardia se ajuste

países han contribuido al daño. En pocas palabras, la Argentina habría compensado en exceso el grado en que han contribuido al daño las importaciones procedentes de países que no forman parte del MERCOSUR.³⁵⁸

5.374 Por último, las Comunidades Europeas sostienen, como se señaló *supra*, que el presunto daño grave tuvo lugar a pesar de la presencia de los derechos específicos mínimos de monto similar, y en muchos casos idéntico, al de los aplicados por la medida de salvaguardia actualmente en vigor. Dado que la Argentina alega haber constatado daño grave actual durante el período de la investigación, los derechos específicos mínimos no han resultado eficaces para reparar el daño a la rama de producción nacional. En consecuencia, los mismos derechos específicos mínimos, en la forma de una medida de salvaguardia, no pueden ser considerados "necesarios" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.375 Las Comunidades Europeas señalan que la Argentina tergiversa el argumento de las CE, como si significara que se debería impedir a la Argentina aplicar medidas de salvaguardia porque las Comunidades Europeas consideran que la industria no tiene ninguna esperanza de recuperación. La primera razón para considerar que esta afirmación es inexacta es que las Comunidades Europeas no consideran que la industria argentina esté afectada en absoluto. El argumento que alegaban las Comunidades Europeas era que la mayoría de las importaciones y todo el aumento de las importaciones procedían de países miembros del MERCOSUR³⁵⁹, y que no cabía ninguna esperanza de que las medidas de salvaguardia que, según la Argentina, no podían ser aplicadas al MERCOSUR, previnieran o repararan el presunto daño grave, ni había perspectivas de que facilitarían el reajuste. Por lo tanto, no son ni necesarias ni adecuadas. Aplicar la carga de la medida de salvaguardia únicamente a los países no miembros del MERCOSUR impone la carga de la medida más allá de lo "necesario" para reparar el grado limitado en que esos países habían contribuido al daño. En otras palabras, la Argentina ha sobrecompensado el grado en que las importaciones procedentes de países que no son miembros del MERCOSUR habían contribuido al daño.

5.376 Las Comunidades Europeas alegan que el objetivo del instrumento de salvaguardia es proporcionar un alivio temporal durante determinado período de modo que una rama de la producción nacional que haya sufrido un "daño grave" pueda reajustarse.
dehab

"decisión de exceptuar de la medida al MERCOSUR cumple con lo dispuesto en distintas normas internacionales legalmente vinculantes para Argentina. Por un lado, con el artículo XXIV 8 a) i) [...] y por otro, con la Decisión 17/96, del Consejo del Mercado Común".³⁶⁵

5.380 Las Comunidades Europeas repiten -una vez más- que no objeta *esta* cuestión al amparo del artículo XXIV ni del artículo XIX, ni al amparo de la nota al párrafo 1 del artículo 2, ni del propio párrafo 1 del artículo 2, así como tampoco al amparo del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas nunca -en ninguna de sus comunicaciones escritas u orales- han alegado que la Argentina no estaba facultada para eximir a los miembros de la unión aduanera de la medida. Por lo tanto, pide al Grupo Especial que desestime las conclusiones de la Argentina de que, de un modo u otro, la posición de las CE implicaría que

"el MERCOSUR no puede construir su Unión Aduanera en el sector calzado si alguno de sus miembros se ve obligado a aplicar una medida de salvaguardia"

o, a *contrario sensu*, que la posición de las CE equivaldría a

"negar a los miembros de una unión aduanera el derecho a eliminar una restricción al comercio como es la salvaguardia".

5.381 Las Comunidades Europeas aducen que estas alegaciones no tienen ningún fundamento en las

podía resultar necesaria para "facilitar el reajuste". En lo que respecta al argumento formulado por la Argentina de que no es necesario notificar ninguna información con respecto al plan de reajuste, las Comunidades Europeas señalan que el propio análisis que hace la Argentina del instrumento de salvaguardia³⁶⁸, donde se menciona, entre otras condiciones, un "plan viable de reestructuración de la industria", contradice esta declaración.

b) Argumentación de la Argentina

5.383 La Argentina dice que las autoridades argentinas decidieron aplicar una medida de salvaguardia como resultado de la investigación realizada conforme a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias (artículos 2 y 4) y con el objetivo de reparar el daño y facilitar el ajuste de la industria nacional tal como lo prevé el artículo 5. Según la Argentina, la interpretación de las Comunidades Europeas resulta inaceptable por su subjetividad, y su carencia de análisis sobre los distintos elementos aportados en la investigación.

5.384 La Argentina comienza por rechazar la afirmación de las Comunidades Europeas de que no puede aplicarse una medida para proteger a un sector ineficiente con "no recovery prospects". El Acuerdo sobre Salvaguardias sólo habla de aplicar una medida para reparar el daño y facilitar el reajuste, no prescribe ningún estándar ni establece definición alguna sobre industria "ineficiente" o sin "posibilidades de recuperación". Aceptar este principio de las Comunidades Europeas implica que una definición unilateral de la misma impediría a cualquier industria de un país Miembro de la OMC poder recurrir al remedio que constituye la salvaguardia, por la sola calificación de otro Miembro del Acuerdo. Lo importante es el cumplimiento de los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias, no la calificación subjetiva que con respecto a una industria formule otro Miembro, que, como en este caso, precisamente cuestiona la medida.

5.385 En segundo lugar, sostiene la Argentina, los derechos aplicados fueron calculados en base al criterio de mantener un volumen de importaciones equivalente a 11 millones de pares por año. El definir un volumen y proyectar una medida que lleve a ese resultado, es algo muy distinto a un "cálculo arbitrario" como el que las Comunidades Europeas afirman que las autoridades argentinas llevaron a cabo.

5.386 La Argentina aduce que el único requisito específico en el Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto al plan de ajuste para la medida original es que esta medida debe ser necesaria a fin de facilitar el ajuste (artículo 5.1). La Argentina advierte que el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que los elementos específicos mencionados por las Comunidades Europeas sean incluidos en

para la Argentina: por un lado, con el apartado a) i) del párrafo 8 del artículo XXIV, que faculta al desmantelamiento de las restricciones al comercio en el contexto de una unión aduanera; y por otro, con la Decisión 17/96, del Consejo del Mercado Común, que en el ámbito del MERCOSUR instrumenta la obligación anterior.

5.388 La Argentina afirma que alegar que el objetivo del párrafo 1 del artículo 5 estaba predeterminado al fracaso, al excluir de la medida a las importaciones de origen del MERCOSUR, equivale a afirmar, o bien que el MERCOSUR no puede construir su unión aduanera en el sector calzado si alguno de sus miembros se ve obligado a aplicar una medida de salvaguardia o, *a contrario sensu*, implica negar a los miembros de una unión aduanera el derecho a eliminar una restricción al comercio como es la salvaguardia.

5.389 La Argentina destaca que no disputa que el objetivo de la medida de salvaguardia es dar alivio a la industria nacional en dificultades, aunque ciertamente no comparte la alegación de las CE, esto es, que al aplicarse sólo a importaciones extrazona (que no proceden del MERCOSUR) se impide lograr el objetivo del párrafo 1 del artículo 5. La Argentina afirma que es importante destacar que las importaciones extrazona no han tenido en el período posterior a la adopción de la medida de salvaguardia un comportamiento decreciente, sino que justamente se incrementaron. Lo que es aún más grave, y demuestra que no hay castigo a las importaciones extrazona, es que las mismas se incrementan en los años 97 y 98. Justamente las cifras correspondientes a dichos años confirman que el nivel original de 11 millones de pares que pretendía lograr la Argentina, y que las Comunidades Europeas cuestionan, era un nivel aceptable para que la industria nacional pudiera ajustarse a las nuevas condiciones de competencia del mercado.

6. Párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias - Presunto incumplimiento de los requisitos de procedimiento

a) Suficiencia de las notificaciones relativas a la constatación de la existencia de daño grave y de una relación de causalidad

i) *Argumentación de las Comunidades Europeas*

5.390 Las Comunidades Europeas sostienen que ha explicado extensamente³⁶⁹ que la información proporcionada por la Argentina en sus notificaciones no contiene toda la información pertinente ni las pruebas que demuestren que están reunidas las condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, las Comunidades Europeas sostienen que las notificaciones presentadas por la Argentina no cumplen los criterios establecidos en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.391 En respuesta a las preguntas del Grupo Especial sobre los aspectos en los que las Comunidades Europeas consideran que las notificaciones de la Argentina no contienen toda la información pertinente y las pruebas, y si, en opinión de las Comunidades Europeas, pueden formularse conclusiones a partir de las notificaciones de la Argentina en cuanto a la conformidad de la investigación en materia de salvaguardias con los artículos 2 ó 4 del Acuerdo, las Comunidades Europeas dijeron que, con respecto al párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las notificaciones de la Argentina son inadecuadas porque no contienen información suficiente sobre el "aumento de las importaciones", "el daño grave o la amenaza de daño grave" y la "relación de causalidad". En realidad, una infracción del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias

³⁶⁹ En las secciones de su primera comunicación en las que se examina la investigación realizada por la Argentina en relación con el "aumento de las importaciones", el "daño grave o la amenaza de daño grave" y la "relación de causalidad".

5.395 Las Comunidades Europeas disienten de la alegación de la Argentina de que, si se siguiera la metodología que las Comunidades Europeas proponen "debería agregarse a la notificación el expediente completo", que podía incluir más de 10.000 páginas. Las Comunidades Europeas aducen que lo que se exige en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias es que se notifique "toda la información pertinente". Según las Comunidades Europeas, esto no requiere una notificación de 10.000 páginas. Sin embargo, la notificación que ha de transmitirse al Comité de Salvaguardias debería contener la información esencial y, en particular, una declaración convincente de los motivos que supuestamente justifican la adopción de la medida.

5.396 En respuesta a una pregunta de la Argentina, las Comunidades Europeas recuerdan que no exigió nunca que la Argentina presentara el expediente completo de 10.000 páginas. Las Comunidades Europeas han alegado simplemente que la Argentina debería cumplir los requisitos establecidos en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluida la condición de que se proporcione toda la información "pertinente". Las Comunidades Europeas reiteran que un Miembro de la OMC puede no estar cumpliendo las prescripciones de notificación al informar a los Miembros de que un documento está a disposición para su consulta en un lugar determinado. La notificación deber ser suficiente por sí misma, aunque, evidentemente, nada impide indicar que es posible consultar en otro lugar información adicional "no esencial".

ii) Argumentación de la Argentina

5.397 La Argentina dice que siguió el formato de notificaciones aprobado por el Comité y, cabe agregar, que la notificación de la existencia de daño grave (Acta 338 de la CNCE) del 25 de julio de 1997, destacó específicamente que los restantes documentos de la investigación ("texto completo del informe sobre determinación del daño") serían puestos a disposición de los Miembros en la Misión Argentina en Ginebra.

5.398 Según la Argentina, los comentarios de las Comunidades Europeas confunden requisitos formales de notificación (que la Argentina cumplió en demasía) con prescripciones sustantivas para aplicar una medida que contempla el párrafo 1 del artículo 2. Al afirmar que la información proporcionada al Comité no contiene la información relacionada con los "requisitos" que prescribe el párrafo 1 del artículo 2, las Comunidades Europeas están adicionando a las obligaciones de notificación del artículo 12 los requisitos sustantivos del párrafo 1 del artículo 2, insinuando un doble incumplimiento por parte de la Argentina y estableciendo un estándar de notificación no previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.399 Adicionalmente, alega la Argentina, si la Argentina siguiera la metodología que las Comunidades Europeas proponen para poder cumplir el requisito del artículo 12, la Argentina debería agregar a la notificación el expediente completo (en este caso más de 10.000 páginas), expediente que la Argentina puso a disposición de los Miembros de la OMC en su Misión en Ginebra desde agosto de 1997. La Argentina sostiene que vale la pena reiterar que las obligaciones de notificación contenidas en el párrafo 2 del artículo 12 se instrumentan a través del formato oportunamente acordado en el Comité de Salvaguardias.

5.400 La Argentina señala que, en sus respuestas a algunas de las preguntas del Grupo Especial³⁷², las Comunidades Europeas parecieran volver a insistir con la confusión entre requisitos formales contenidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias, e instrumentados mediante los formatos de notificación negociados, y prescripciones sustantivas para aplicar la medida que el Acuerdo sobre Salvaguardias establece. De esta forma, descalifica la base legal que fundamenta la aplicación de la medida aduciendo que la información contenida en las notificaciones es insuficiente para justificar la misma.

agreg

5.401 Para la Argentina, es importante destacar que la decisión de adoptar la medida se basó en todos los elementos de pruebas objetivas presentes en el expediente que contiene el conjunto de la investigación y que, como ya precisó la Argentina en su respuesta a una pregunta del Grupo Especial, incluye el Informe Técnico con las constataciones ("findings") y las conclusiones correspondientes. Complementariamente, la Argentina, en su respuesta a otra pregunta del Grupo Especial, procedió a elaborar sintéticamente el contenido de ese Informe que, por su volumen físico, necesariamente, no podía haber sido incluido en los formatos de notificación acordados por el Comité.

5.402 La Argentina sostiene que si las Comunidades Europeas pretenden concluir que la medida argentina no cumple el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque el contenido de sus notificaciones (que siguen el formato aprobado) es insuficiente, lo que las Comunidades Europeas están haciendo es desconocer la verdadera base legal de la decisión adoptada. La misma se sustenta en la pruebas objetivas contenidas en el "Informe Técnico de la CNCE" que, conjuntamente con el Informe del Subsecretario de Comercio Exterior y la Resolución 987/97, constituyen las "constataciones" ("findings") y las "conclusiones fundamentadas" ("conclusiones razonadas") a que hace referencia el párrafo 1 del artículo 3.

5.403 La Argentina dice que, como bien se infiere de la pregunta que el

anteriores derechos de importación específicos mínimos, que eran ilegales en el contexto de la OMC.³⁸⁰

5.414 Las Comunidades Europeas sostienen que la Argentina ha confirmado que pensaba que estaba justificada su alegación de la existencia de "circunstancias críticas" basada en una situación prevista. Las Comunidades Europeas aducen que la Argentina señaló que "las importaciones hubieran continuado su tendencia de crecimiento [...] de no haberse aplicado derechos específicos a las importaciones"³⁸¹ y que "sin el régimen de los derechos específicos las importaciones crecerían aun por encima de los niveles existentes".³⁸² Según las Comunidades Europeas, esas declaraciones de la Argentina no pretenden que se desestime sobre una base jurídica la alegación de las Comunidades Europeas sino que, al contrario, confirman que lo que las Comunidades Europeas han declarado es correcto, a saber que la Argentina se ha basado en una situación hipotética para demostrar la existencia de "circunstancias críticas". Las Comunidades Europeas sostienen que el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias no autoriza tal interpretación, para la cual, en todo caso, la Argentina no presenta ninguna prueba. Por consiguiente, las Comunidades Europeas piden que el Grupo Especial declare que la Argentina ha infringido lo dispuesto en el artículo 6 al no demostrar la existencia de "circunstancias críticas" reales.

5.415 Las Comunidades Europeas dicen que el Acuerdo sobre Salvaguardias no reconoce que el daño grave o la amenaza de daño grave puedan ser causados por un factor distinto del aumento de las importaciones. Como en el presente caso las importaciones procedentes de países no miembros del MERCOSUR disminuyeron, la aplicación de medidas provisionales constituían una infracción clara de las obligaciones de la Argentina. Incluso si se hubieran tomado en consideración las importaciones procedentes tanto de países del MERCOSUR como de países no miembros del MERCOSUR, las importaciones totales habían seguido disminuyendo constantemente desde 1993 y no justificaban la adopción de medidas de salvaguardia provisionales.

5.416 Las Comunidades Europeas sostienen que según las cifras indicadas por la Argentina³⁸³ en su notificación en virtud del apartado a) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el nivel de las importaciones de calzado disminuyó de 21,78 millones de pares en 1993, a 19,84 millones de pares en 1994, y a 15,11 millones de pares en 1995. Como los factores que la Argentina tenía que haber analizado eran los existentes antes de que adoptara la medida de salvaguardia (es decir, una disminución continua de las importaciones), sorprende que la Argentina decidiera aplicar medidas de salvaguardia provisionales. Por último, si la medida de salvaguardia sólo se aplica a los países no miembros del MERCOSUR, se debían haber tenido en cuenta en el análisis solamente las importaciones procedentes de países no miembros del MERCOSUR.

5.417 Además, dicen las Comunidades Europeas, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Acuerdo sobre Salvaguardias, debe haber pruebas claras de la existencia de un daño grave o una amenaza de daño grave. Las Comunidades Europeas sostienen que no existían pruebas claras a este respecto y que, por lo tanto, la aplicación por la Argentina de medidas de salvaguardia provisionales constituía una infracción de esa disposición.

³⁸⁰ *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*

³⁸¹ Véase *infra* el párrafo 5.422.

³⁸² Respuesta de la Argentina al Grupo Especial. Véase *infra* el párrafo 5.424.

³⁸³ Véase la prueba documental CE-11, documento G/SG/N/6/ARG/1, G/SG/N/7/ARG/1, página 6.

5.418 Además, según las Comunidades Europeas, la notificación presentada por la Argentina a la OMC no contiene ninguna prueba de que existiera una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la condición de la rama de producción nacional. Al contrario, la Argentina declaró³⁸⁴ que la situación de la rama de producción nacional estaba solamente "en parte" relacionada con la evolución de las importaciones. Por consiguiente, las Comunidades Europeas sostienen que la aplicación de medidas de salvaguardia en este caso no se justifica: incluso las autoridades argentinas reconocen que el aumento de las importaciones no podía ser la causa del presunto daño grave.

5.419

5.423 La Argentina afirma que las autoridades argentinas analizaron las pruebas reunidas durante la determinación preliminar y comprobaron la existencia de daño grave expresado en términos de evolución de la producción, las ventas, el estado de endeudamiento y la capacidad de financiación de las empresas, concluyendo que estos hechos constituían "circunstancias críticas" porque afectaban a la continuidad y subsistencia de las empresas productoras de calzado. La perspectiva inmediata era que estas empresas corrieran serio riesgo de nuevos cierres de establecimientos y aumento de desempleo. Según la Argentina, la información confidencial que obra en el expediente permitió comprobar la imposibilidad de refinanciar deudas contraídas por las grandes empresas y la dificultad de renovación de líneas de crédito de corto plazo de las pequeñas y medianas empresas. En el contexto del primer semestre de 1997, la posibilidad de que las empresas dejaran de funcionar era altamente probable y constituía un hecho de consecuencias difíciles de reparar.

5.424 El Grupo Especial pidió a la Argentina que determinara qué "circunstancias críticas" adicionales a la ausencia de derechos específicos mínimos después de su abrogación el 14 de febrero de 1997, justificaban, a juicio de la Argentina, la imposición de una medida de salvaguardia provisional. La Argentina respondió que al efectuar la determinación previa a la apertura de la investigación, la CNCE determinó que, en esa etapa, se verificaba la vulnerabilidad de la industria por causa de las importaciones y que, debido a este hecho, ya estaba sufriendo de daño grave. La CNCE, en su determinación final, confirmó la existencia de tal daño grave. Por consiguiente, si la determinación final confirmó la validez de la determinación preliminar, la medida provisional, en opinión de la Argentina, fue correctamente dictada. De las constancias de la investigación surge que en el momento del dictado de la medida provisional, había claras pruebas en la solicitud y en la investigación preliminar de que sin el régimen de los derechos específicos las importaciones crecerían aun por encima de los niveles existentes, los cuales ya estaban provocando daño.³⁸⁵ De la misma manera, la Subsecretaría, en su determinación preliminar respecto a la existencia de circunstancias críticas, citó el "alto desempleo sufrido, la precaria situación financiera de las firmas, la caída en la producción, la caída en la utilización de capacidad a pesar de un descenso de la capacidad instalada en el período bajo análisis, la que está reflejada en la decreciente participación de esta industria en el PIB" debido al aumento de las importaciones.³⁸⁶ Por consiguiente, la Subsecretaría ratificó en sus recomendaciones la procedencia de medidas provisionales. Es decir, sostiene la Argentina, que se estaba en presencia de circunstancias críticas.³⁸⁷

³⁸⁵ Prueba documental ARG-1, Informe preliminar de la Subsecretaría, página 31.

³⁸⁶ Prueba documental ARG-1, Informe preliminar de la Subsecretaría, página 32.

³⁸⁷ Prueba documental ARG-1, Informe preliminar de la Subsecretaría, páginas 31 y 32.

VI. ARGUMENTOS DE TERCEROS³⁸⁸

A. EL BRASIL, EL PARAGUAY Y EL URUGUAY

6.1 Atendiendo a la petición del Grupo Especial de que la intervención de terceros sea lo más breve posible, las delegaciones del Brasil, el Paraguay y el Uruguay decidieron presentar una declaración conjunta en la que expresaban sus opiniones acerca de determinados aspectos del asunto sometido al Grupo Especial.

6.2 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay dicen que no sorprenderá al Grupo Especial que las cuestiones que deseen abordar se refieran a determinados aspectos de la interpretación que han dado las Comunidades Europeas al párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Quieren cerciorarse de que no se alteran los derechos que les corresponden en virtud de esas disposiciones, ni los demás derechos que se derivan para ellos del Acuerdo sobre Salvaguardias y demás Acuerdos de la OMC.

6.3 El primer elemento de la interpretación de las Comunidades Europeas respecto del cual el Brasil, el Paraguay y el Uruguay desean formular observaciones es la cuestión de si las importaciones procedentes de los miembros de una unión aduanera, o una zona de libre comercio, pueden incluirse en la determinación de la existencia de daño grave y excluirse de la aplicación de la medida de salvaguardia. El Brasil, el Paraguay y el Uruguay sostienen que está claro que las Comunidades Europeas no están poniendo en tela de juicio el derecho, y en opinión del Brasil, el Paraguay y el Uruguay, la obligación, que tiene un miembro del MERCOSUR de excluir a los demás miembros de la unión aduanera de la aplicación de la medida.³⁸⁹ Esto era algo que las Comunidades Europeas no podían ponerse en duda sin ponerse en duda a sí misma y a los derechos que le asistían en virtud del artículo XXIV del GATT.

³⁸⁸ EstSise alteindoe dotlgocosas delenotl p pi la a1rrafgi lodeleclitl ,stculoercioodele eltel Brastext telacurs pa -227.4 -12.751 TD 0 Tc5 67n qun Tw742 (

6.4 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay alegan que lo que las Comunidades Europeas discuten es el método utilizado por la Argentina en la investigación y que, en este caso, no es necesario ir más allá del propio Acuerdo sobre Salvaguardias. El Brasil, el Paraguay y el Uruguay piensan que la Argentina ha actuado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 y con las disposiciones complementarias del artículo 4. De hecho, no encuentran nada en el texto del párrafo 1, ni en ningún otro artículo del Acuerdo sobre Salvaguardias, que respalde la alegación de las CE de que la Argentina estaba obligada a excluir de la investigación las importaciones procedentes del Brasil, el Paraguay y el Uruguay. En el párrafo 1 del artículo 2 sólo se hace referencia a las "importaciones". No se hace ninguna referencia al origen de esas importaciones. El artículo 4 tampoco contiene ningún tipo de limitación en cuanto al origen de las importaciones. En él, sólo se hace referencia al "aumento de las importaciones".

6.5 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay alegan que la Argentina atribuye especial importancia a que las excepciones y las situaciones específicas estén expresamente previstas en el texto del Acuerdo. Por consiguiente, no hay motivos para que las Comunidades Europeas, o el Grupo Especial, creen una disposición excepcional, relativa a la forma en que los miembros de uniones aduaneras han de realizar las investigaciones, que no exista claramente en el texto del Acuerdo. Además, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay opinan que la Argentina ha demostrado correctamente que las Comunidades Europeas prestan poca atención a la nota 1 del párrafo 1 del artículo 2.

6.6 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay señalan que, como bien sabe el Grupo Especial, la Argentina ha declarado que el MERCOSUR no ha creado aún la legislación completa y las instituciones que le permitirían aplicar medidas de salvaguardia como "entidad única". El MERCOSUR está progresando en esa esfera pero, hoy por hoy, las medidas aún deben ser aplicadas en nombre de los Estados miembros, de conformidad con su legislación nacional.

6.7 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay dicen que la nota de pie de página dispone que "todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y la medida se limitará a éste". No se establece ninguna limitación concreta en cuanto al término "condiciones". Como lo ha señalado la Argentina, han de tenerse en cuenta todas las condiciones que le parezcan pertinentes a las autoridades investigadoras. Añaden que lo que sucede una vez concluida la investigación es otra cuestión. A partir de ese momento, nacen otros derechos y obligaciones.

6.8 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay aducen que la nota 1 también contiene un elemento adicional que recomienda la cautela a la que han hecho referencia *supra*. Ese elemento se refiere a la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. Si nada "prejuzga la interpretación" de las mencionadas disposiciones del GATT, cualquier interpretación que vaya más allá de lo dispuesto claramente en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, aparentemente "lógica" o no, deberá formularse con extrema cautela.³⁹⁰

³⁹⁰ En respuesta a las preguntas del **Grupo Especial** acerca de la importancia de que da la nota 1 del párrafo 1 del artículo 2 figure inmediatamente después de la palabra "Miembro", y de si ello puede dejar suponer que la nota de pie de página se refiere únicamente a las uniones aduaneras que son ellas mismas Miembros de la OMC, el **Brasil**, el **Paraguay** y el **Uruguay** respondieron que la nota 1 al artículo 2 se aplica por igual a todos los Miembros de la OMC. Si no fuera así, aducen, ello frustraría el propósito al que responde el artículo XXIV del GATT de 1994. Además, no es obligatorio que las uniones aduaneras sean Miembros de la OMC para que los Miembros de la OMC que sean miembros de esas uniones aduaneras gocen de los derechos que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre la OMC.

6.9 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay dicen que hay otros elementos que no comparten en la interpretación hecha por las Comunidades Europeas del Acuerdo sobre Salvaguardias, y que éstos se refieren también tanto a la forma en que las Comunidades Europeas interpretan los términos del Acuerdo como a la forma en que crea obligaciones adicionales que simplemente no existen.

6.10 Como ejemplo, también relacionado con el párrafo 1 del artículo 2, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay hacen referencia a la persistencia de las Comunidades Europeas a querer interpretar la expresión "en condiciones tales" como un análisis de los precios que determine la existencia de importaciones de bajo precio. Aunque entienden que las Comunidades Europeas traten de convertir el Acuerdo en un reflejo de su propia legislación interna, no comparten su interpretación restrictiva de la expresión "en condiciones tales". Cada Miembro tiene libertad, en una situación concreta, para determinar cuáles son las "condiciones" que requieren la aplicación de una medida de salvaguardia.

6.11 Según el Brasil, el Paraguay y el Uruguay, otro ejemplo es el análisis de la evolución de las inversiones. Aunque creen que cada Miembro es libre de evaluar los factores pertinentes distintos de los mencionados en el artículo 4, no piensan que exista la obligación de evaluar las inversiones, ni tampoco que esa evaluación sea una evaluación normalizada que deba realizarse de determinada manera.

6.12 El Brasil, el Paraguay y el Uruguay señalan que aunque son plenamente conscientes de que el Grupo Especial actúa de conformidad con su mandato, sostienen respetuosamente que la consideración de algunos aspectos del presente asunto -como suele ocurrir en las actuaciones de los grupos especiales- podría tener consecuencias cuyo alcance fuera más allá de los derechos y obligaciones de las partes en esta diferencia y que esos aspectos deberían considerarse en ese contexto.

B. INDONESIA

6.13 Indonesia dice que es un importante exportador de calzado a la Argentina. En 1996 y 1997, Indonesia era el tercer proveedor de calzado a la Argentina, después del Brasil y China. (Prueba documental IND-1.) Sin embargo, desde 1993, las exportaciones indonesias de calzado a la Argentina siguen teniendo que hacer frente a restricciones. A partir de diciembre de 1993, se impusieron derechos específicos a las importaciones argentinas de calzado procedente de Indonesia. Aunque la Argentina suprimió los derechos específicos más elevados que gravaban el calzado y redujo su tasa de estadística del 3 por ciento después de que los Estados Unidos impugnaran esas medidas en la OMC en octubre de 1996, en julio de 1997 la Argentina notificó a la OMC que había sustituido sus derechos específicos por derechos específicos igualmente restrictivos en forma de una "medida de salvaguardia". En el régimen actual de derechos de importación específicos mínimos aplicados en forma de una "medida de salvaguardia", las importaciones de calzado procedentes de Indonesia, y de cualquier otro lugar, están sujetas a derechos de hasta 12,00 dólares EE.UU. por unidad en el caso de las importaciones cuyo valor medio por unidad oscile entre 11,00 y 19,00 dólares EE.UU., y los equivalentes *ad valorem* de esos derechos exceden en algunos casos del 70 por ciento (prueba documental IND-2). Los datos muestran que las exportaciones indonesias de calzado hacia la Argentina descendieron en 1997, en volumen y en valor, con respecto a 1996 (prueba documental IND-3).

6.14 Indonesia alega que el 25 de julio de 1997, la Argentina presentó a la OMC una notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones (G/SG/N/8/ARG/1, de fecha 21 de agosto de 1997). La notificación incluye el informe de la Comisión Nacional de Comercio Exterior. Indonesia opina que la decisión de la Comisión Nacional de Comercio Exterior de la Argentina de aplicar medidas de salvaguardia al calzado importado resulta, en numerosos aspectos, incompatible con las obligaciones que incumben al

6.18 Es motivo de gran preocupación para Indonesia la aplicación por la Argentina de la medida de salvaguardia definitiva que, Indonesia alega, también infringe el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La Argentina excluyó incorrectamente de la aplicación de las medidas de salvaguardia definitivas las importaciones procedentes de sus interlocutores comerciales del MERCOSUR -las importaciones que precisamente registraban el mayor volumen, la mayor tasa de aumento y los menores valores unitarios medios.³⁹³ Por tanto, alega Indonesia, la Argentina limitó la aplicación de su medida de salvaguardia definitiva de manera que quedaran excluidas las importaciones que, según constató la Comisión, causaban el mayor daño. Consiguientemente, las exportaciones del Brasil, el principal competidor de Indonesia, están exentas de la medida de salvaguardia a pesar de que, en su evaluación del daño, la Argentina tuvo en cuenta las repercusiones de las importaciones procedentes del Brasil. En realidad, según Indonesia, si la Comisión Nacional de Comercio Exterior hubiera aplicado correctamente el Acuerdo sobre Salvaguardias, habría excluido totalmente de la determinación de la existencia de daño las importaciones procedentes del Brasil y de los demás países del MERCOSUR.³⁹⁴

6.19 Indonesia cree firmemente que la aplicación por la Argentina de una medida de salvaguardia al calzado importado es incompatible con las obligaciones que le incumben en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT. Por consiguiente, la medida de salvaguardia aplicada por la Argentina al calzado importado debería eliminarse inmediatamente.

³⁹³ En respuesta a las preguntas del **Grupo Especial, Indonesia** aclaró que su opinión es que el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 prohíbe el mantenimiento o la introducción de medidas de salvaguardia entre Estados miembros de una unión aduanera o una zona de libre comercio después de su establecimiento y no durante su formación. En respuesta a las preguntas del **Grupo Especial** acerca de la importancia de que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 figure inmediatamente después de la palabra "Miembro", y de si ello puede dejar suponer que la nota se refiere únicamente a las uniones aduaneras que son ellas mismas Miembros de la OMC, **Indonesia** alegó que el propósito de que la nota 1 al artículo 2 figure inmediatamente después de la palabra "Miembro" es explicar cómo y en qué condiciones una unión aduanera que está sujeta a las obligaciones de la OMC puede aplicar una medida de salvaguardia como entidad única o en nombre de un Estado miembro. En opinión de Indonesia, la palabra "Miembro" en la nota 1 se refiere únicamente a las uniones aduaneras que son ellas mismas Miembros de la OMC.

³⁹⁴ En respuesta a las preguntas del **Grupo Especial** acerca de la relación que existe entre la nota de pie de página al párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, **Indonesia** adujo que el párrafo 1 del artículo 2 estipula que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado que un producto importado ha causado un daño grave, o amenaza causar un daño grave, con 0 Ts8al a4up-28.5 -12 TDpula qu3sito61o gcto sio61o Tja 9n que unsa1o Tja aeadujTa mediemis re

C. ESTADOS UNIDOS

1. Introducción

6.20 Los Estados Unidos desean abordar brevemente una serie de cuestiones planteadas por las comunicaciones de la Argentina y de las Comunidades Europeas en este asunto. Estas cuestiones son importantes, no sólo en el contexto de la presente diferencia, sino también en lo que respecta a la conducta de los Miembros en general en la esfera de las salvaguardias. Los Estados Unidos abordan estas cuestiones en el marco del presente caso porque tienen un profundo interés sistémico en la interpretación del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

6.21 Los Estados Unidos sostienen que la medida de salvaguardia aplicada por la Argentina respecto de determinadas importaciones de calzado infringe las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las Comunidades Europeas han destacado una serie de deficiencias de procedimiento y sustantivas en la aplicación de la medida de salvaguardia argentina; en su declaración, los Estados Unidos abordarán una serie de cuestiones relativas a la incompatibilidad de la medida de salvaguardia aplicada por la Argentina con los artículos 2 y 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos señalan también a la atención del Grupo Especial la reciente modificación introducida por la Argentina en su medida de salvaguardia mediante la aplicación de una "restricción cuantitativa" respecto de determinadas importaciones de calzado. Esa pretendida modificación parece ser incompatible con los artículos 7 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Norma de examen

6.22 Los Estados Unidos sostienen que es importante que el grupo especial que examine medidas de salvaguardia impugnadas aplique una norma de examen que prevea una vigilancia significativa

LoAmarismoientecionó tam41e nsiprupo especial quhde exce onedirue el grtículo XI4el Acuerdo sobre

aplicada a los textiles por los Estados Unidos de conformidad con el ATV. El Grupo Especial prosiguió a un examen detenido de la decisión de las autoridades estadounidenses; comentó algunos de los factores mencionados en la decisión escrita, consideró también el hecho de que en esa decisión no se examinaron determinados factores y se ocupó de la cuestión de la relación de causalidad. Por último, el Grupo Especial hizo una evaluación general de la determinación formulada por los Estados Unidos. Sin embargo, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Camisas de lana* en ningún momento emprendió un examen *de novo*.

6.25 Los Estados Unidos observan que las constataciones de ambos Grupos Especiales relativas a la cuestión de la norma de examen fueron adoptadas por el OSD sin ninguna modificación por parte del Órgano de Apelación.

6.26 Según los Estados Unidos, la norma a que se hace referencia *supra* es también la norma de examen adecuada en el caso de las diferencias relativas a la aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias en el contexto de las determinaciones por las que se establece una salvaguardia formuladas por las autoridades nacionales. Las autoridades nacionales son quienes se encuentran en mejores condiciones para evaluar los hechos y determinar el peso que ha de atribuirse a los distintos factores. Como el Órgano de Apelación acertadamente observó en el asunto *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, los grupos especiales se encuentran "con pocos recursos para emprender ese tipo de exámenes". (*Idem*, párrafo 117.) Además, el Órgano de Apelación en el asunto *Hormonas* señaló también que la función del grupo especial es hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, tanto en lo que respecta a los hechos como en lo que respecta al derecho, como lo exige el artículo 11 del ESD. (*Idem*, párrafo 118.) Los Estados Unidos sostienen que un grupo especial estaría seguro de llegar a una "evaluación objetiva" del asunto que se le hubiera sometido si aplicara, con arreglo a lo decidido en los asuntos *Ropa interior* y *Camisas de lana*, una norma de examen que permitiera determinar si 1) la autoridad nacional había examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí, incluidos los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4; 2) si se había dado una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación formulada; y 3) en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales del Miembro.

3.

Unidos están de acuerdo con las Comunidades Europeas en que un Miembro ha de examinar las importaciones realizadas durante todo el período objeto de examen para asegurarse de que las importaciones están *actualmente* aumentando, y que ese aumento está *actualmente* causando o amenazando causar un daño grave.

6.28 Los Estados Unidos alegan que aunque la CNCE constató que, en términos de valor, las importaciones habían sido mayores en 1996 que en 1991, no analizó en su informe los datos sobre las importaciones realizadas en los años intermedios. Esos datos (tal como figuran en el cuadro 1 de la sección VII del informe de la CNCE) muestran que las importaciones totales, calculadas en términos de valor, alcanzaron un nivel máximo en 1993 y disminuyeron en cada uno de los años subsiguientes; el cuadro muestra que las importaciones en 1996 fueron inferiores a las de cualquier otro año excepto 1991 (*véase* el documento G/SG/N/8/ARG/1, página 28; prueba documental CE-16). El cuadro muestra también que las importaciones, calculadas en términos de valor, alcanzaron su mayor nivel en 1994, disminuyeron de manera pronunciada en 1995 y se incrementaron luego ligeramente en 1996; el nivel de las importaciones en 1996 fue muy inferior al de 1993 y solamente ligeramente superior al de 1992. La información contenida en el informe de la CNCE muestra que la proporción de importaciones con respecto a la producción nacional se redujo de manera irregular entre 1993 y 1996, pasando del 34 por ciento al 28 por ciento (*Idem*, página 34). La CNCE informó de los datos correspondientes a los años intermedios pero no los evaluó ni explicó cómo había llegado a la conclusión, a pesar de la tendencia descendente de las importaciones, de que "las importaciones [de calzado] han aumentado" en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave a la industria argentina del calzado. Los Estados Unidos no quieren insinuar que la CNCE, a la luz de esas cifras relativas a las importaciones, no podía en absoluto constatar que "las importaciones" de un producto "han aumentado en tal cantidad". No obstante, los Estados Unidos están de acuerdo con las Comunidades Europeas en que el informe de la CNCE no logra demostrar, a la luz de los propios datos de la CNCE, la pertinencia de los factores examinados.

6.29 Con todo, los Estados Unidos no pueden sino disentir de la conclusión formulada en la comunicación de las Comunidades Europeas de que la CNCE había actuado de manera inadecuada al *examinar* los datos sobre importaciones correspondientes a un período de 5-6 años con objeto de determinar si las importaciones habían aumentado. El párrafo 1 del artículo 2 no precisa qué período de tiempo ha de ser examinado; solamente exige que el Miembro determine que "las importaciones de ese producto [...] han aumentado" en tal cantidad. En opinión de los Estados Unidos, un período de cinco años no resultaría inadecuado, ya que permitiría a la autoridad competente examinar las importaciones realizadas durante un período de tiempo determinado y situar las importaciones actuales en su contexto. Un período de cinco años también permitiría a la autoridad competente examinar plenamente los factores, distintos de las importaciones, que puedan afectar a los resultados de la rama de producción. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, que formula las determinaciones de la existencia de daño en virtud de la legislación estadounidense en materia de salvaguardias, suele examinar las importaciones realizadas durante un período de cinco años. Según los Estados Unidos, lo que la CNCE ha de demostrar, y no demostró, es que, a la luz de la evaluación de los datos sobre importaciones que tenía ante sí, "las importaciones" de un producto "han aumentado en tal cantidad" que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional.

6.30

el período más reciente [...]" (itálicas añadidas). En el párrafo 1 del artículo 2 *no* se especifica una cantidad o un grado en los que las importaciones hayan de haber aumentado. Sin embargo, la cantidad o el grado en las que ha aumentado el nivel de las importaciones sería pertinente en el contexto de la causalidad.

6.31 En respuesta a las preguntas del **Grupo Especial** acerca de la relación entre la nota al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la obligación NMF contenida en el párrafo 2 del artículo 2, los **Estados Unidos** adujeron que el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias contiene un requisito general de que las medidas de salvaguardia se apliquen a un producto sobre una base NMF; por regla general, las medidas de salvaguardia no podrán aplicarse de manera que se cree una discriminación entre los países Miembros de la OMC. La nota al párrafo 1 del artículo 2, por otro lado, se refiere a un caso específico en el que puede estar permitida una excepción al principio NMF -es decir, en el caso de una unión aduanera o zona de libre comercio. Además, en la nota al párrafo 1 del artículo 2 se estipula que "[n]inguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT". La relación entre la obligación NMF establecida en el párrafo 2 del artículo 2 y la nota al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias coincide con la relación entre la obligación general de otorgar el trato NMF que se establece en el artículo I del GATT y las disposiciones del artículo XXIV que reconocen la existencia de elementos

ello, los negociadores convinieron un texto que interpretaría y aplicaría el GATT de tal manera que si una medida de salvaguardia cumplía los requisitos de ese texto también cumpliría los requisitos establecidos en el artículo XIX del GATT.

El Presidente del Grupo de Negociación presentó un texto sobre salvaguardias el 31 de octubre de 1990 en el que declaró que el texto "representa el nivel de coincidencia a que podía llegarse en esta etapa". El Grupo de Negociación aceptó el texto como "documento de trabajo para la fase final y definitiva de las negociaciones" (documento MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, de 31 de octubre de 1990). El Grupo de Negociación decidió entonces seguir adelante con el texto (documento MTN.GNG/NG9/21, de 31 de octubre de 1990). El texto se incluyó en el Acta Final de la Ronda Uruguay distribuida para la Reunión Ministerial de Bruselas (documento

aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de perjuicio grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y la medida se limitará a éste. Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzgará la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del Acuerdo General.

El Proyecto Dunkel también incluía un proyecto anterior del Acuerdo por el que se establece la Organización Multilateral de Comercio. Fue en ese momento en que se adoptó la decisión de que los resultados finales de la Ronda Uruguay incluirían la creación de una OMC integrada por Miembros. En enero de 1993, el Comité de Negociaciones Comerciales creó el Comité de Redacción Jurídica cuyo mandato se limitó al examen de las disposiciones institucionales y sobre solución de diferencias del texto Dunkel, y a la introducción de las rectificaciones jurídicas necesarias en las demás disposiciones de ese texto.

El Grupo de Redacción Jurídica se reunió en la primavera de 1992 y examinó varios proyectos sucesivos del Acuerdo sobre la OMC, introdujo también cambios sistémicos en los textos del Proyecto Dunkel con el fin de integrarlos al marco jurídico de la OMC. Como parte de su labor, el Grupo sustituyó mecánicamente la expresión "parte contratante" por la palabra "Miembro".

Desde la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay, el 12 de diciembre de 1993, los extractos correspondientes del texto dicen lo siguiente:

2. Un Miembro¹ sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

¹Una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguardia como entidad única o en nombre de un Estado miembro. Cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguardia como entidad única, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave de conformidad con el presente Acuerdo se basarán en las condiciones existentes en la unión aduanera considerada en su conjunto. Cuando se aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese Estado miembro y la medida se limitará a éste. Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzgará la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.

En el texto inglés, la mayúscula en la expresión "Estado miembro" ("member State") en la nota de pie de página

- b) La medida de salvaguardia de la Argentina infringe el artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias

6.33 Los Estados Unidos observan que al llevar a cabo su investigación, la Argentina incluyó las importaciones procedentes de países del MERCOSUR para determinar si las importaciones estaban aumentando durante el período objeto de investigación. Sin embargo, al concebir su medida de

La CNCE también concluyó que:

"Entre 1994 y 1996 el valor importado desde el resto del mundo se

(G/SG/N/10/ARG/1-G/SG/N/11/ARG/1), la Argentina tenía que haber procedido a la liberalización de la medida de salvaguardia el 1° de mayo de 1998, el 16 de diciembre de 1998 y el 1° de agosto de

6.45 Según los Estados Unidos, el Acuerdo sobre Salvaguardias aclara y amplía las disposiciones del artículo XIX, y establece procedimientos para la aplicación de medidas de salvaguardia. Así pues, en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias se "reconoc[e] la necesidad de *aclarar* y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX", mientras que el artículo 1 "establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia [...] previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". Los Estados Unidos sostienen que ambos Acuerdos han de leerse *in tandem* y que, juntos, crean un conjunto *nuevo* de derechos y obligaciones distintos de los derechos y obligaciones contenidos en la disposición del primer GATT. Los Estados Unidos recuerdan que el Órgano de Apelación formuló una determinación similar en el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, según la cual, el Órgano de Apelación, citando al Grupo Especial, adujo lo siguiente:

"El artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Subvenciones establecen entre los Miembros de la OMC un conjunto nuevo y distinto de derechos y obligaciones en relación con la aplicación de derechos compensatorios. [...] Los Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias no se limitan a imponer obligaciones adicionales sustantivas y de procedimiento a quienes apliquen medidas compensatorias, sino que esos Acuerdos, conjuntamente con el artículo VI, definen, aclaran y en algunos casos modifican el conjunto global de derechos y obligaciones de quienes recurran a la aplicación de esas medidas."³⁹⁹

6.46 Además, señalan los Estados Unidos, los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias fueron precisos en su intención de que el artículo XIX se recogiera en el nuevo régimen establecido por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por esa razón, en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece de la siguiente manera la relación entre el artículo XIX del GATT y el Acuerdo:

"Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo *aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo.*"

(Itálicas añadidas.) En opinión de los Estados Unidos, la frase "aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo" es significativa en el sentido de que demuestra la intención de los negociadores de que el artículo XIX quede supeditado a los nuevos derechos y obligaciones creados por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Ese propósito queda puesto aun más en evidencia cuando se compara el texto del párrafo 1 a) del artículo 11 con, por ejemplo, el texto del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el que *no* se refleja un propósito similar de supeditar el artículo VI del GATT al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En efecto, el artículo 10 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias dispone lo siguiente:

Los Miembros tomarán todas las medidas necesarias para que la imposición de un derecho compensatorio sobre cualquier producto del territorio de cualquier Miembro importado en el territorio de otro Miembro esté *en conformidad con las disposiciones del artículo VI del GATT de 1994 y con los términos del presente Acuerdo.* (itálicas añadidas)

6.47 Los Estados Unidos alegan que en el artículo 10 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias la expresión "en conformidad con" modifica a la vez el artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, mientras que en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la expresión "de conformidad con" modifica solamente la expresión "el presente Acuerdo", a saber el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, la lectura correcta del párrafo 1 a) del artículo 11 debe ser que una medida de salvaguardia ha de ser conforme al artículo XIX, que a su vez debe aplicarse de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. En otras palabras, el artículo XIX se ha supeditado al Acuerdo sobre Salvaguardias, y las disposiciones del artículo XIX que siguen siendo válidas y eficaces son las que están en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Según los Estados Unidos, esta interpretación queda también confirmada por el hecho de que los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias reiteraron manifiestamente en el artículo 2 cada una de las frases del párrafo 1 a) del artículo XIX *excepto* la relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" y a las obligaciones dimanantes del GATT. Como el Acuerdo sobre Salvaguardias es la interpretación definitiva del artículo XIX, las medidas de salvaguardia que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias

VII. ETAPA INTERMEDIA DE REEXAMEN

7.1 El Grupo Especial distribuyó su informe provisional a las partes el 21 de abril de 1999 y les informó que las solicitudes de revisión de aspectos concretos de los informes provisionales debían presentarse a más tardar el 5 de mayo de 1999. El 30 de abril de 1999, la Argentina pidió una prórroga de una semana del plazo para presentar observaciones sobre el informe provisional. El 3 de mayo de 1999, el Grupo Especial concedió una prórroga hasta el 10 de mayo de 1999.

7.2 El 10 de mayo de 1999, la Argentina y las Comunidades Europeas solicitaron al Grupo Especial que reexaminara, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 15 del ESD, aspectos concretos del informe provisional. La Argentina solicitó la celebración de una nueva reunión con las partes, mientras que las Comunidades Europeas no consideraron necesaria esa reunión. El 20 de mayo de 1999 se celebró la reunión con las partes en la etapa intermedia de reexamen.

7.3 Las Comunidades Europeas presentaron varias observaciones concretas. Las observaciones sobre la sección titulada "La imposición de medidas de salvaguardia en el caso de una unión aduanera" se referían en particular a la descripción que hizo el Grupo Especial de la posición que adoptaron las Comunidades Europeas sobre esta cuestión y a la redacción concreta del razonamiento jurídico que interpreta la relación entre los artículos XIX y XXIV del GATT. Además, las Comunidades Europeas hicieron sugerencias de pequeños ajustes editoriales con respecto a las secciones sobre la norma de examen, el aumento de las importaciones y la aplicación de medidas de salvaguardia. Por otra parte, sugirieron que se modificara la caracterización hecha por el Grupo Especial de la razón por la cual las Comunidades Europeas formularon una alegación al amparo del artículo 5. Las Comunidades Europeas también criticaron la argumentación del Grupo Especial relativa a los motivos por los cuales se abstuvo de pronunciarse sobre la alegación de las CE contra la medida de salvaguardia provisional. En respuesta a estas observaciones, modificamos los párrafos 8.78, 8.79, 8.94, 8.287 y 8.292.

7.4 La Argentina presentó varias observaciones concretas sobre el informe provisional, que agrupó en tres grandes categorías: i) observaciones con respecto a la parte expositiva; ii) observaciones relativas a la sección titulada "antecedentes fácticos", que sirve de introducción a las constataciones y conclusiones del Grupo Especial; y iii) observaciones sobre la sección de las constataciones que se ocupan de las alegaciones formuladas por las CE al amparo de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.5 i) Con respecto a la parte expositiva, la Argentina sugirió modificaciones de la relación de los acontecimientos con respecto a su presentación al Grupo Especial de todo el expediente de la investigación nacional (prueba documental ARG-21). Examinamos cuidadosamente estas sugerencias pero seguimos creyendo que la descripción de la secuencia de los acontecimientos que figura en los párrafos 4.37 a 4.39 es exacta. Introdujimos una frase en el párrafo 4.37 a sugerencia de la Argentina, y algunos cambios editoriales en dicho párrafo. La Argentina pidió además algunas modificaciones editoriales en las secciones que describen sus argumentos, incluidas las concernientes a "la imposición de medidas de salvaguardia en el caso de una unión aduanera", algunas de las cuales el Grupo Especial aceptó introducir en los párrafos 5.90, 5.97, 5.141, 5.269, 5.303 y 5.352. No obstante, el Grupo Especial no aceptó las propuestas de la Argentina de abreviar la descripción de determinadas respuestas dadas por las Comunidades Europeas a los argumentos formulados por la Argentina.

7.6 ii) En cuanto a la sección titulada "antecedentes fácticos", el Grupo Especial no aceptó el pedido de la Argentina de suprimir partes de esta sección introductoria a las constataciones porque constituyen una reseña precisa de los acontecimientos examinados por ambas partes con respecto al contexto de la presente diferencia.

entendió en el asunto *Nueva Zelanda - Transformadores*. Estamos de acuerdo con esta declaración de los grupos especiales que se ocuparon de *Nueva Zelanda - Transformadores* y *Estados Unidos - Ropa interior* y así lo indicamos en los párrafos 8.118 y 8.119 de nuestras constataciones. En consecuencia, consideramos que, si bien corresponde en primer lugar a la autoridad nacional del país importador llevar a cabo una investigación en materia de salvaguardia y formular una determinación, en nuestras constataciones debemos considerar las objeciones planteadas por las Comunidades Europeas a las determinaciones hechas por la CNCE. En nuestra opinión, en virtud del artículo 11 del ESD debemos realizar una evaluación de las alegaciones y los hechos del caso que se nos han sometido, dado que las determinaciones en materia de salvaguardia formuladas por una autoridad nacional pueden ser analizadas por un grupo especial si otro Miembro las cuestiona (párrafo 8.118).

7.11 En nuestro examen, seguimos el criterio establecido por los grupos especiales que se ocuparon de los asuntos *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas* (párrafos 8.119-8.120) que sostuvieron que "la evaluación objetiva debe comprender un examen que permita determinar si la [autoridad nacional] había examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí (incluidos aquellos que podían haberla apartado de una determinación afirmativa [...]), 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 del [Miembro afectado]".⁴⁰⁶

7.12 Según este criterio, un elemento esencial del examen por un grupo especial de una investigación nacional consiste en evaluar si "se [ha] dado una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyan la determinación formulada". Esta norma de examen es diferente de un examen *de novo* por parte de un grupo especial de una investigación nacional y la determinación formulada. Como se indica en los párrafos 8.205-8.207, en nuestra opinión, para determinar si *una explicación es adecuada* en su totalidad hay que examinar la relación lógica entre dos puntos de referencia, a saber, los hechos de un caso tal como han sido reunidos por una autoridad nacional, por una parte, y la determinación en materia de salvaguardia formulada por esa autoridad, por la otra. Al examinar este caso no hemos puesto en tela de juicio los hechos tal como fueron determinados por la autoridad nacional; en realidad, las Comunidades Europeas no impugnaron los hechos reunidos y compilados por la CNCE, sino que alegaron que las determinaciones formuladas no podían deducirse lógicamente de los hechos tal como se reflejaban en el expediente de la investigación establecido por la CNCE. Como consecuencia de estas alegaciones de las CE, era necesario, para la evaluación objetiva que debíamos realizar, determinar si la explicación dada por la autoridad nacional al evaluar los hechos que se le sometieron apoyaba en forma adecuada las conclusiones a las que había llegado con respecto a las condiciones decisivas (a saber, i) el aumento

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". *Estados Unidos - Ropa interior, op. cit.*, párrafo 7.12.

⁴⁰⁶ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Ropa interior* también observó en la nota 18 al párrafo 7.13 a ese informe lo siguiente: "Este enfoque es en gran parte compatible con el adoptado por los informes de los grupos especiales citados en la nota de pie de página 16 (*Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos*, adoptado el 27 de abril de 1993, IBDD 40S/238; *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico fresco y refrigerado procedentes de Noruega*, adoptado el 27 de abril de 1994; *Iniciación por los Estados Unidos de una investigación en materia de derechos compensatorios respecto de determinados productos de madera blanda para construcción procedentes del Canadá*, adoptado el 3 de junio de 1987, IBDD 34S/220), aunque cabe señalar que la norma de examen fue expresada en términos ligeramente distintos en cada uno de los informes antes mencionados."

párrafo 3 del artículo 6 del ATV, debe ser evaluada por cada Miembro a la luz de las circunstancias de cada caso.⁴⁰⁷

7.17 En principio estamos de acuerdo con la Argentina en que el Acuerdo sobre Salvaguardias deja un margen de discrecionalidad a la autoridad nacional para elegir la metodología que utilizará para llevar a cabo su investigación, en particular con respecto a la reunión de los datos y a la ponderación de la importancia relativa de todos los factores económicos pertinentes, a condición de que se dé una explicación adecuada de la forma en que los hechos en conjunto apoyan la determinación formulada. No obstante, la yuxtaposición de datos y conclusiones sin un razonamiento adecuado que los vincule no basta con arreglo a los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.18 No consideramos que sea incorrecta la duración del período de investigación elegido por la Argentina para calcular si hubo o no aumento de las importaciones, y tampoco consideramos que lo sean el año en que comienza y el año en que termina ese período (1991 a 1995) escogidos por la

párrafo 8.224. En respuesta a las observaciones de la Argentina concernientes al factor "empleo" no

7.25 En lo que respecta a la cuestión de si la frase "en condiciones tales" del párrafo 1 del artículo 2 exige que las autoridades lleven a cabo un análisis de los precios, nos remitimos a nuestro examen y conclusión indicados en el párrafo 8.249 y siguientes en el sentido de que esta frase no constituye un requisito legal específico de un análisis de precios, y que los productos pueden competir sobre otras bases distintas de los precios, enumeradas en el párrafo 8.251. Recordamos, sin embargo, como se refleja en el párrafo 8.254, que aunque en nuestra opinión el párrafo 1 del artículo 2 no exige que se realicen análisis de los precios, en este caso la presunta venta de las importaciones a precios más bajos constituía un fundamento importante para la constatación de la relación de causalidad por parte de la Argentina. En consecuencia, era necesario que la CNCE reuniera y analizara los datos en apoyo de esta constatación. Sin embargo, observamos que en la investigación no se desarrollaron ni se analizaron datos sobre los precios de las importaciones y que la Argentina comunicó al Grupo Especial que las referencias que se hacían en la determinación final a "importaciones de menor valor" tenían que ver con la subfacturación y no con la venta a precios inferiores (párrafos 8.258-8.262). En ausencia de pruebas o de una evaluación de los precios de las importaciones, llegamos a la conclusión de que la CNCE no explicó en forma adecuada cómo había podido inferir que las importaciones a precios más bajos habían tenido un efecto perjudicial sobre la rama de producción nacional.

VIII. CONSTATAACIONES

A. ANTECEDENTES FÁCTICOS

8.1 En el presente asunto examinamos la impugnación por las Comunidades Europeas de las medidas de salvaguardia provisional y definitiva adoptadas por la Argentina para limitar las importaciones de calzado. Los antecedentes recientes de la actuación de la Argentina en relación con las importaciones de calzado comprenden diversas medidas y acontecimientos.

8.2 El 31 de diciembre de 1993 se introdujeron, en virtud de la Resolución 1696/93, derechos de

de 1997. El mismo día el OSD estableció el Grupo Especial conforme a la solicitud de los Estados Unidos en el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*.

8.7 Posteriormente, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Textiles y prendas de vestir* decidió no formular una determinación respecto de los DIEM aplicados al calzado que se habían revocado el 14 de febrero de 1997. Las Comunidades Europeas participaron en calidad de tercero en las actuaciones del Grupo Especial.

8.8 El 25 de julio de 1997, la Argentina notificó al Comité de Salvaguardias, de conformidad con el apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la determinación de la existencia de daño grave formulada por la CNCE.⁴²⁰

8.9 El 1º de septiembre de 1997, la Argentina notificó al Comité de Salvaguardias, en virtud del apartado c) del párrafo 1 del artículo 12 y de la nota 2 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la intención de las autoridades argentinas de aplicar una medida de salvaguardia definitiva.⁴²¹

8.10 De conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las Comunidades Europeas y la Argentina celebraron consultas el 9 de septiembre de 1997.⁴²²

8.11 El 12 de septiembre de 1997, la Argentina impuso a las importaciones de calzado una medida de salvaguardia definitiva (Resolución 987/97) en forma de derechos específicos mínimos, con efecto a partir del 13 de septiembre de 1997.⁴²³ La medida tiene una validez de tres años (contados a partir de la entrada en vigor de la medida de salvaguardia provisional el 25 de febrero de 1997), y prevé su liberalización el 1º de mayo de 1998, el 16 de diciembre de 1998 y el 1º de agosto de 1999.

8.12 Sin embargo, el artículo 9 de la Resolución 987/97⁴²⁴ estipula que si durante el primer año siguiente a la aplicación de la medida definitiva las importaciones aumentan en más del 30 por ciento

⁴²⁰ Notificación en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa a la constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones (G/SG/N/8/ARG/1), distribuida el 21 de agosto de 1997.

⁴²¹ G/SG/N/10/ARG/1 y G/SG/N/11/ARG/1, de fecha 15 de septiembre de 1997 y G/SG/N/10/ARG/1/Corr.1, G/SG/N/11/ARG/1/Corr.1, de fecha 18 de septiembre de 1997.

⁴²² De conformidad con el párrafo 5 del artículo 12, el resultado de esas consultas se notificó al Comité de Salvaguardias el 10 de septiembre de 1997.

con respecto al año anterior, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos podrá dejar sin efecto el cronograma de liberalización previsto por un período de seis meses y prorrogar en consecuencia la medida de salvaguardia.

8.13 El 26 de septiembre de 1997, la medida de salvaguardia definitiva fue notificada al Comité de Salvaguardias por la Argentina⁴²⁵ y por el Uruguay en su calidad de Estado miembro representante de la Presidencia del MERCOSUR.⁴²⁶

8.14 El 3 de abril de 1998⁴²⁷, las Comunidades Europeas presentaron una solicitud de celebración de consultas con la Argentina en el marco del párrafo 1 del artículo XXII del GATT, con el título *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*.

8.15 El 22 de abril de 1998, el OSD adoptó los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Textiles y prendas de vestir* (WT/DS56) en los que se declaró que los derechos de importación específicos mínimos aplicados por la Argentina a diversos productos textiles y prendas de vestir eran incompatibles con el artículo II del GATT "porque el régimen de los DIEM, por su estructura y diseño, da como resultado, respecto de una determinada gama de precios de importación en cualquier categoría arancelaria pertinente a la que se aplique, la percepción de derechos de aduana que exceden del tipo consolidado del 35 por ciento *ad valorem* de la Lista de la Argentina".⁴²⁸

8.16 Las consultas en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (DS 121) se celebraron el 24 de abril de 1998 pero no dieron lugar a una solución satisfactoria de la cuestión.

8.17 El 28 de abril de 1998, la Argentina promulgó, de conformidad con el artículo 9 de la Resolución 987/97, la Resolución 512/98⁴²⁹, que modifica la medida de salvaguardia definitiva posponiendo la liberalización prevista.

vigencia de la medida de salvaguardia el cronograma de liberalización previsto en el anexo I de la presente Resolución."

⁴²⁵ La Resolución 987/97 se distribuyó a los S2T-ardia liberalización prevista.

8.18 El 10 de junio de 1998⁴³⁰, las Comunidades Europeas solicitaron el establecimiento de un grupo especial. El 23 de julio de 1998 el OSD estableció este Grupo Especial, cuya composición se determinó el 15 de septiembre de 1998.

8.19 El 16 de noviembre de 1998, la Argentina publicó la Resolución 1506/98 que preveía otra modificación de la medida de salvaguardia definitiva inicial.⁴³¹ El artículo 2 de la Resolución 1506/98 prevé una nueva prórroga del cronograma de liberalización e introduce un régimen de contingentes arancelarios.

8.20 El 7 de diciembre de 1998, la Argentina publicó la Resolución 837/98⁴³² por la que se pone en aplicación la Resolución 1506/98 mediante la reglamentación de la adjudicación y distribución de cupos trimestrales en el marco del sistema de contingentes arancelarios introducido por esta última Resolución.

(a) "A tal efecto deberá realizarse un análisis que permita conocer la evolución de las importaciones desde la fecha de aplicación de la medida de salvaguardia y comparar las mismas con las cantidades importadas en un período representativo anterior. ...".

En base al resultado de estas evaluaciones, el Secretario ... deberá presentar un informe al Ministerio ... sobre la conveniencia del mantenimiento del cronograma de liberalización establecido, tal cual se ha previsto en el Anexo I de la presente resolución."

⁴³⁰ WT/DS121/3, de fecha 11 de junio de 1998.

⁴³¹ Resolución 1506/98 (prueba documental CE-32):

Artículo 1: "Modifícase el cronograma de liberalización establecido en el Anexo I de la Resolución del Ministerio ... N° 512 de fecha 24 abril de 1998, modificatoria de la Resolución del Ministerio ... N° 987 de fecha 10 septiembre de 1997, de acuerdo al nuevo cronograma de liberalización que se establece en el Anexo I que ... forma parte integrante de la presente Resolución."

Artículo 2: "Establécese una *restricción cuantitativa* a las importaciones de calzado que se despachan a plaza por las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR ... de conformidad a los niveles que se detallan en el Anexo II que ... forma parte integrante de la presente Resolución." (ítilicas añadidas)

Artículo 4: "Las importaciones de calzado que excedan el nivel de cantidad de pares fijado en el artículo 2 serán gravadas con el nivel de Derechos Específicos Míminos de la medida de salvaguardia que se describe en el Anexo I de la presente Resolución, cuyo artículo 1 modifica a la Resolución ... N° 512 de fecha 24 abril de 1998, modificatoria de la Resolución ... N° 987 de fecha 10 de septiembre de 1997, incrementado en un cien por ciento (100%) tal como se detalla en el Anexo III que ... forma parte integrante de la presente Resolución."

⁴³² Resolución 837/98: Establécese la modalidad a implementar para la adjudicación y distribución de los cupos trimestrales para la importación de calzado, fijados por el Anexo II de la Resolución N° 1506/98 (prueba documental CE-35):

Artículo 1: "La asignación de los cupos trimestrales para la importación de calzado, establecidos por el Anexo II de la Resolución ... 1506/98, estará a cargo de la Dirección General de Aduanas ... "

Artículo 4: "En ningún caso se podrá superar el veinticinco por ciento (25%) del cupo total trimestral asignado a cada posición arancelaria y por importador."

B. ALEGACIONES

8.21 Las Comunidades Europeas alegan que la medida de salvaguardia provisional y definitiva constituye un incumplimiento de las obligaciones que corresponden a la Argentina en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT. Las Comunidades Europeas alegan que se han infringido las siguientes disposiciones:

- el artículo XIX del GATT de 1994 (en particular por la inexistencia de una "evolución imprevista de las circunstancias");

y las siguientes disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias:

- el artículo 2 (especialmente la obligación de determinar en una investigación que se dan ciertas condiciones, así como la obligación de no discriminación);
- el artículo 4 (en particular, la obligación de evaluar todos los factores pertinentes y de demostrar la existencia de una relación de causalidad);
- el artículo 5 (especialmente el requisito de que sólo se apliquen medidas para prevenir o reparar el daño grave);
- el artículo 6 (en particular, la obligación de demostrar la existencia de "circunstancias críticas"); y
- el artículo 12 (especialmente las obligaciones de notificación).

**C. MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL Y ALCANCE DE LAS2usGito de Lito 9Df1.25 Tf -0.1237 ToTIGIO1.25 147 0..127 Tc 0
82(-) Tj 36 0 TD -0.1868 T -03102 TwLa ANCsemogui de qu delrupo E(especi amenri pon qu**

8.24 La Argentina responde que la Resolución 512/98, de 28 de abril de 1998, la Resolución 1506/98, de 16 de noviembre de 1998 y la Resolución 837/98, de 4 de diciembre de 1998, relativas a la modificación del cronograma de liberalización de la medida de salvaguardia definitiva, no están comprendidas en el mandato de este Grupo Especial pues la solicitud de establecimiento del mismo presentada por las CE sólo menciona expresamente la Resolución 226/97, de 14 de febrero de 1997, por la que se impone una medida provisional, y la Resolución 987/97, de 12 de septiembre de 1997, por la que se impone una medida definitiva.

8.25 En respuesta a la pregunta del Grupo Especial de cómo concilia la Argentina sus argumentos de que las Resoluciones 512/98 y 1506/98 se fundamentan y derivan del artículo 9 de la Resolución 987/97, por un lado, y de que esas resoluciones están fuera del alcance del mandato del Grupo Especial porque son medidas nuevas, la Argentina indica que no se refiere a dos medidas nuevas. En opinión de la Argentina, se trata de modificaciones previstas de la medida adoptada en virtud de la Resolución 987/97, pero que no están comprendidas en el mandato de este Grupo Especial.

8.26 En opinión de las CE, la propia Argentina ha admitido que las resoluciones subsiguientes constituyen una simple aplicación del artículo 9 de la Resolución 987/97 y que, por lo tanto, forman parte integrante de la medida de salvaguardia definitiva. En consecuencia, se trata de modificaciones de la Resolución 987/97 y no de medidas de salvaguardia nuevas. Las Comunidades Europeas señalan además que, a diferencia del asunto *Guatemala - Cemento*⁴³⁴ en el que México hizo referencia a una investigación antidumping pero omitió identificar la medida antidumping definitiva en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, las Comunidades Europeas han identificado la medida de salvaguardia definitiva en su solicitud de establecimiento de este Grupo Especial.

8.27 Antes de abordar estas cuestiones, recordamos que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en las peticiones de establecimiento de grupos especiales se identifiquen tanto "las medidas concretas en litigio" como los "fundamentos de derecho de la reclamación" (o "alegaciones"). Observamos que la parte pertinente de la solicitud de establecimiento de este Grupo Especial presentada por las CE dice lo siguiente:

"En virtud de la Resolución 226/97, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina N° 28592 de 24 de febrero de 1997, la Argentina impuso una medida de salvaguardia provisional en forma de derechos específicos mínimos sobre las importaciones de calzado con efecto desde el 25 de febrero de 1997. En virtud de la Resolución 987/97, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina N° 28729 de 12 de septiembre de 1997, la Argentina impuso una medida de salvaguardia definitiva en forma de derechos específicos mínimos sobre las importaciones de calzado con efecto a partir del 13 de septiembre de 1997."⁴³⁵

8.28 En el caso *Guatemala - Cemento*, el Órgano de Apelación abordó recientemente en forma detallada las cuestiones relativas al mandato previsto en el artículo 7 del ESD y a los requisitos de especificidad establecidos en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD:

"[L]a función de un grupo especial es examinar "el asunto sometido al OSD". [...] Aunque por sí mismo el artículo 7 del ESD no arroja más luz sobre el sentido del término "cuestión", si se lee esta disposición conjuntamente con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, resulta claro el sentido preciso de las palabras "cuestión" o

⁴³⁴ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México* (WT/DS60/AB/R), adoptado el 25 de noviembre de 1998, párrafo 86.

⁴³⁵ WT/DS121/3, distribuido el 11 de junio de 1998.

"*asunto*". El párrafo 2 del artículo 6 especifica las condiciones para que un Miembro reclamante pueda someter una "*cuestión*" al OSD: para que se establezca un grupo

aplicación" basadas en una ley marco básica, identificada expresamente en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, que especificaba la forma y delimitaba el posible contenido y alcance de esas medidas de aplicación. De ello deducimos que se puede decir que una medida jurídica, que no se haya indicado expresamente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial pero que guarde una relación directa con una medida que se haya descrito específicamente en esa solicitud, se ha identificado lo suficiente como para satisfacer las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6. A este respecto, coincidimos con el Grupo Especial que examinó el asunto *Japón - Películas* cuando declara que pueden considerarse cumplidas las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 en el caso de una medida que sea subsidiaria de una medida identificada expresamente o que tenga una relación tan estrecha con ella que pueda considerarse razonablemente que la parte demandada ha tenido suficiente conocimiento del alcance de las reclamaciones formuladas por la parte reclamante.⁴⁴³

salvaguardia definitiva impuesta en virtud de la misma siguen en vigor, es decir, que las resoluciones posteriores no la han, en modo alguno, revocado o sustituido. Más bien, esas resoluciones simplemente han modificado determinados aspectos de la medida definitiva aplicada inicialmente (es decir, suspendieron su cronograma de liberalización y modificaron su forma, convirtiéndola de un derecho específico en un contingente arancelario) dentro de los parámetros establecidos en la propia medida de salvaguardia definitiva inicial. Prueba de ello es el hecho de que, en primer lugar, las Resoluciones 512/98 y 1506/98 se caracterizan expresamente por "modificar" la "medida de salvaguardia" de conformidad con el artículo 9 de la Resolución 987/97 y, en segundo lugar, en la

expresamente, que puedan modificar la forma jurídica pero confirmen en cuanto al fondo la medida anterior identificada en la solicitud de establecimiento del grupo especial (en este caso, la Proclamación QP86A), pueden estar comprendidas en el mandato de un grupo especial.

8.39 El caso más reciente en el que el Órgano de Apelación trató extensamente la cuestión del mandato de los grupos especiales es el asunto *Guatemala - Investigación antidumping sobre el cemento Portland procedente de México*. En ese asunto, México solicitó el establecimiento de un grupo especial "que examine la compatibilidad de la investigación antidumping del Gobierno de Guatemala contra las importaciones guatemaltecas de cemento Portland procedentes de México con las obligaciones de Guatemala [...] contenidas en el Acuerdo Antidumping". Aunque México no identificó ninguna medida antidumping provisional o definitiva en su solicitud, ese grupo especial se abstuvo de desestimar el caso. El Órgano de Apelación declaró que el Grupo Especial había incurrido a ese respecto en error, por entender que, "según el Grupo Especial, bastaría, de hecho, conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se identificaran únicamente los "fundamentos de derecho de la reclamación", sin identificar la "medida concreta en litigio".⁴⁵⁴

modificaciones subsiguientes no están comprendidas en nuestro mandato.⁴⁵⁸ Observamos además que la Argentina no alega que esas modificaciones constituyan prórrogas de la medida de salvaguardia en el sentido de los párrafos 2 y 4 del artículo 7.

8.45 No queremos insinuar aquí que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD podría permitir la ampliación del mandato del grupo especial en la primera comunicación del reclamante o incluso después. Evidentemente, no se respetarían los principios del debido proceso y de la información suficiente si la parte reclamante estuviese facultada para incorporar, en una etapa ulterior de las actuaciones del grupo especial, nuevas medidas o alegaciones a la reclamación inicial contenida en su solicitud de establecimiento del grupo especial. Pero ésta no es la situación a la que se refiere la presente diferencia porque, a nuestro parecer (y también al parecer de ambas partes), las resoluciones subsiguientes no constituyen medidas de salvaguardia totalmente nuevas en el sentido de que se hayan basado en una investigación diferente en materia de salvaguardia, sino que constituyen modificaciones de la forma jurídica de la medida definitiva inicial, que sigue vigente en cuanto al fondo y es el objeto de la reclamación.

8.46 A la luz de esas consideraciones, estimamos que nuestro mandato incluye las medidas de salvaguardia provisional y definitiva aplicadas por la Argentina al calzado, en su forma jurídica inicial (Resoluciones 226/97 y 987/97), así como en sus formas de aplicación modificadas posteriormente (Resoluciones 512/98, 1506/98 y 837/98).

D. LA RECLAMACIÓN CON ARREGLO AL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

8.47 Las Comunidades Europeas presentan un reclamación separada, con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, con respecto al hecho de que la Argentina no examinara si las tendencias de importación de los productos sometidos a investigación eran consecuencia de "la evolución imprevista a las circunstancias" y "efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante [en el GATT]". Puesto que las concesiones arancelarias y otras obligaciones son un elemento adicional de la "evolución imprevista a las circunstancias", se deduce necesariamente, a juicio de las Comunidades Europeas, que la liberalización del comercio *per se*

no habría podido prever el alcance del incremento de las importaciones de calzado que fue resultado de los programas de liberalización mencionados por las Comunidades Europeas.

8.49 El apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, relativo a "Medidas de salvaguardia de urgencia" dice lo siguiente:

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

El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC dice:

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

8.50 Si bien es cierto que el Acuerdo sobre Salvaguardias incorpora en gran medida y elabora en mayor detalle las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia previstas en el artículo XIX del GATT, existe por lo menos una diferencia. No aparece en el Acuerdo sobre Salvaguardias, la condición prescrita en el artículo XIX de que las medidas de salvaguardia no podrán imponerse a menos que el aumento de las importaciones, del cual se presume que causa o amenaza causar un daño grave, se produzca como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto a las obligaciones contraídas por un Miembro.

8.51 Tomamos nota de que las partes interesadas, así como algunas terceras partes, han tratado con cierto detalle las siguientes cuestiones: i) si las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias prevalecen sobre el criterio de la "evolución imprevista a las circunstancias" del artículo XIX del GATT porque se encuentran en conflicto entre sí, ii) si todos los requisitos del artículo XIX (en particular el criterio de "evolución imprevista a las circunstancias") están implícitos en las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias⁴⁶⁰, y iii) si los requisitos del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias deben cumplirse de manera acumulativa. Las partes parecen estar de acuerdo en que, desde que entraron en vigor los Acuerdos de la OMC, las medidas de salvaguardia ya no pueden imponerse en virtud de la aplicación exclusiva del artículo XIX del GATT por sí mismo.

8.52 Comenzamos nuestro análisis examinando si alguna disposición del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias trata la relación existente entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT. A este respecto, observamos que en el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se prescribe:

⁴⁶⁰ Comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, véase la parte descriptiva, sección VI.C.1 d).

"El presente Acuerdo establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994."

El apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativo a "Prohibición y eliminación de determinadas medidas", establece que:

"Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo."

8.53 A la luz de estas disposiciones, debemos interpretar las frases "disposiciones [...] de dicho artículo [XIX] aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo", "aplicación de medidas de salvaguardia", o sea "las medidas previstas en el artículo XIX del GATT". De conformidad con las "normas usuales de interpretación del derecho internacional público" a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, es decir, los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, consideramos apropiado plantear estas cuestiones habida cuenta del sentido corriente, el contexto y el objetivo y propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias, el artículo XIX del GATT y, en la medida de lo pertinente, de la Nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC.

8.54 El sentido corriente del término aplicación puede definirse como "la puesta en relación de una declaración general o figurativa, una teoría, principio, etc., para que influya sobre una cuestión"; "la aplicabilidad en un determinado caso", "pertinencia", "la aportación de algo para que influya prácticamente en una cuestión", "poner en ejecución práctica".⁴⁶¹ Esas descripciones del sentido corriente de aplicación entrañan que el hecho de llevar a la práctica una teoría o principio, es decir la medida de salvaguardia según el significado del artículo XIX, requieren el cumplimiento y la ejecución de las normas y procedimientos detallados del Acuerdo sobre Salvaguardias al introducir o mantener las medidas de salvaguardia.

8.55 Observamos a este respecto que en el artículo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se hace referencia a la aplicación del artículo XIX como tal. El artículo se refiere más bien a la aplicación de medidas de salvaguardia, que luego se definen como las medidas previstas en el artículo XIX. Sin embargo, en el artículo 11 se dice claramente que "tales medidas [de urgencia]" deben ser conformes a las disposiciones del artículo XIX "aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo [sobre Salvaguardias]". A nuestro juicio, esto indica que la aplicación de medidas de salvaguardia según el significado del artículo XIX requiere -a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Salvaguardias- la conformidad con los requisitos y condiciones de este último Acuerdo. Aunque todas las disposiciones del artículo XIX del GATT siguen coexistiendo legalmente con el Acuerdo sobre Salvaguardias en el marco del compromiso único de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, toda ejecución de las medidas de salvaguardia según el significado del artículo XIX supone la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, el cumplimiento de las mismas.

8.56 Para decirlo de otra manera, creemos que la elección de la palabra *aplicación* parece entrañar que las normas para imponer las medidas de salvaguardia previstas en el artículo XIX del GATT y las reglas para imponer las medidas de salvaguardia derivadas del Acuerdo sobre Salvaguardias deben leerse conjuntamente y han llegado a estar intrínsecamente vinculadas, si es que no son inseparables a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. Si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no

⁴⁶¹ *The New Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles*, Oxford (1993) página 100.

invalida ni reemplaza el artículo XIX, que permanece en vigor como parte del GATT, las condiciones originales contenidas en el artículo XIX deben leerse habida cuenta de las disposiciones específicas del Acuerdo sobre Salvaguardias que se negociaron ulteriormente y son mucho más específicas. Las disposiciones de dicho Acuerdo hacen que la norma original del artículo XIX forme parte de todo el nuevo ordenamiento jurídico de la OMC y tenga aplicación en la práctica.

8.57 En tal sentido, recordamos que el caso *Brasil - Coco desecado* estuvo centrado en la relación existente entre el artículo VI del GATT y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias como bases para la aplicación de medidas compensatorias. En otras palabras, el caso se refería a una situación análoga a la presente diferencia. En el caso *Brasil - Coco desecado*⁴⁶², el Órgano de Apelación observó que:

"La relación entre el GATT de 1994 y los demás Acuerdos sobre el comercio de mercancías incluidos en el Anexo 1A es compleja y debe examinarse caso por caso. Aunque las disposiciones del GATT de 1947 se incorporaron al GATT de 1994 y se convirtieron en una parte del mismo, *no constituyen la suma total de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC con respecto a determinado asunto*. Por ejemplo, con respecto a las subvenciones a los productos agropecuarios, los artículos II, VI y XVI del GATT de 1994 por sí solos no representan el total de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC. El *Acuerdo sobre la Agricultura* y el *Acuerdo sobre Subvenciones reflejan la manifestación más reciente de los Miembros de la OMC en cuanto a su derecho de obligaciones* concernientes a las subvenciones a la agricultura."⁴⁶³ (énfasis añadido)

El Órgano de Apelación en *Brasil - Coco desecado* también hizo suya la declaración del Grupo Especial en el sentido de que:

"Los Acuerdos sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias⁴⁶⁴ *no se limitan a* 46sB-/oOMCn en la664a man evasomplew (oeooo s2lros dTp1.o3Tj 110.25 0 TD /F1 11.25 14D -0.1

sobre Salvaguardias *define, aclara y en algunos casos modifica* todo el conjunto de derechos y obligaciones de los Miembros con respecto a las medidas de salvaguardia en su forma actual. Por la misma razón, y habida cuenta del principio de interpretación efectiva de los tratados, debe, a nuestro juicio, tener un sentido, la *omisión deliberada* del criterio de evolución imprevista de las circunstancias en el nuevo acuerdo (que, con esta excepción, transpone, refleja y refina en mayor detalle las condiciones esenciales para la aplicación de medidas de salvaguardia que figuran en el

conjunto de derechos y obligaciones resultante de las negociaciones de la Ronda Uruguay. De una parte, se aplican condiciones nuevas, más claras y estrictas a la imposición de medidas de salvaguardia y se prescribe la prohibición explícita de adoptar medidas de zona gris a fin de limitar toda elusión. De otra parte, existen disposiciones que permiten condiciones más flexibles, tales como el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en que se prescribe una excepción explícita por la que se posterga la aplicación del derecho de los Miembros afectados a suspender el otorgamiento de concesiones equivalentes después de haberse aplicado una medida de salvaguardia. Puede interpretarse que la omisión deliberada del criterio de evolución imprevista de las circunstancias en el nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias corresponde a esta última categoría.

8.64 Es posible señalar que esta interpretación del propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular con respecto a la omisión del criterio de evolución de las circunstancias imprevistas, refleja tan sólo el estado actual de la práctica de solución de diferencias en materia de medidas de salvaguardia con respecto a este criterio desde el caso de *los Sombreros de Fieltro* de 1951.⁴⁶⁹ Los

general al Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC resolvería la cuestión en el sentido de que las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias deben prevalecer sobre el artículo XIX del GATT, en el grado en que haya conflicto.⁴⁷³

8.69 A la luz de estas consideraciones, nuestra conclusión es que las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrados en vigor los Acuerdos de la OMC que cumplan los requisitos del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias cumplen los requisitos del artículo XIX del GATT. En consecuencia, no consideramos que exista ningún fundamento para tratar las reclamaciones de las CE con arreglo al artículo XIX del GATT por separado y en forma aislada de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

E. RECLAMACIONES EN VIRTUD DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

8.70 En las secciones siguientes se abordan las reclamaciones en virtud de los artículos 2, 4, 5, 6 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al tratar las reclamaciones con arreglo a los artículos 2 y 4, examinaremos, entre otras cosas: i) si el artículo 2 (y la nota al párrafo 1 del artículo 2) permiten incluir las importaciones del MERCOSUR en la investigación, al tiempo que se aplican medidas de salvaguardia en forma exclusiva contra las importaciones no procedentes de países del MERCOSUR, ii) el alcance de la industria nacional y de los productos comprendidos en la investigación, iii) la norma apropiada para el examen por este Grupo Especial, iv) si existían importaciones en mayores cantidades en términos absolutos o relativos, v) el examen del análisis del daño sufrido por la Argentina, y vi) el examen del análisis de la relación de causalidad efectuado por la Argentina.

8.71 A continuación trataremos: i) la reclamación relativa a la aplicación de las medidas de salvaguardia según el sentido del artículo 5, ii) la aplicación de medidas de salvaguardia provisionales en el sentido del artículo 6 y iii) las reclamaciones relativas a los requisitos de notificación previstos en el artículo 12.

1. La imposición de medidas de salvaguardia en el caso de una unión aduanera

8.72 Una de las principales alegaciones de las CE contra la investigación de salvaguardia de la Argentina es que las autoridades argentinas llevaron a cabo un análisis de las importaciones, la existencia del daño y la relación de causalidad basándose en estadísticas sobre todas las importaciones, es decir procedentes de los países del MERCOSUR así como de terceros países, y luego aplicaron las medidas de salvaguardia sólo contra las importaciones que provenían de terceros países no pertenecientes al MERCOSUR. Las Comunidades Europeas no impugnan en principio la exclusión de las importaciones del MERCOSUR de la aplicación de la medida de salvaguardia siempre que, sin embargo, también estén excluidas las importaciones del MERCOSUR de los análisis del "aumento de las importaciones", el "daño grave" y la "relación de causalidad". Las Comunidades Europeas sostienen que la Argentina no puede, de manera compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, incluir a las importaciones procedentes del MERCOSUR en los análisis de la

especialmente reforzada en los casos en que las mismas partes conciertan acuerdos distintos, por cuanto, a falta de prueba en contrario, hay que presumir que las partes pretenden ser coherentes consigo mismas."

⁴⁷³ Nota interpretativa general: "En caso de *conflicto* entre una disposición del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y una disposición de otro Acuerdo incluido el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio [...], prevalecerá, en el grado en que haya conflicto, la disposición del otro Acuerdo."

existencia del daño y la relación de causalidad y luego excluir a esas mismas importaciones de la aplicación de las medidas de salvaguardia resultantes.⁴⁷⁴

8.73 La Argentina responde que las Comunidades Europeas proponen usar una metodología para los análisis de la existencia del daño y la relación de causalidad en el caso de una unión aduanera en la cual se suponen obligaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias que en realidad no figuran explícitamente en dicho Acuerdo. A juicio de la Argentina, el derecho internacional público permite que un país soberano adopte una de las varias posibles interpretaciones dentro de la latitud que permite la forma en que se ha redactado la disposición de un tratado. La Argentina basa su argumentación relativa a la interpretación del derecho de tratados en los informes del Órgano de Apelación en el caso *Comunidades Europeas - Equipo informático*⁴⁷⁵ y en el caso *India - Patentes*.⁴⁷⁶

8.74 En particular, la Argentina sostiene que los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo se refieren al concepto de "importaciones" sin ninguna otra limitación o aclaración y que en la nota al artículo 2 se pone de relieve la falta de un entendimiento común sobre la aplicación de medidas de salvaguardia en el caso de una unión aduanera. La Argentina interpreta la tercera oración de la nota⁴⁷⁷ en el sentido de que sólo las "condiciones" existentes en ese Estado Miembro de la unión aduanera deben tenerse en cuenta en la investigación de salvaguardia. Para la Argentina esto significa que todas las importaciones provenientes de fuentes de la región o de fuera de la región pueden tenerse en consideración al evaluar las "condiciones existentes en ese Estado Miembro" debido a que en la nota no se prohíbe explícitamente la inclusión de importaciones procedentes de dentro de la unión aduanera en los análisis de la existencia del daño o la relación de causalidad.

8.75 Al examinar las cuestiones relativas a la aplicación de medidas de salvaguardia en el caso de una unión aduanera, la cuestión fundamental de la diferencia que tenemos ante nosotros es si se permitía a la Argentina, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, tener en cuenta las importaciones procedentes del MERCOSUR en el análisis de los factores del daño y de un vínculo causal entre el aumento de las importaciones y la existencia o amenaza de daño grave que se presumía, y si, al mismo tiempo, le estaba permitido excluir a los países del MERCOSUR de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta.

⁴⁷⁴ Las importaciones del MERCOSUR representaron, por ejemplo, en 1991, sólo 1,90 millones de pares de un total de 8,86 millones de pares importados (es decir, el 21,4 por ciento) y en 1995, alrededor de una cuarta parte del total de las importaciones, es decir 5,83 de 19,84 millones de pares. No obstante, en 1996 correspondió al MERCOSUR la mayor proporción (55,7 por ciento) del total de importaciones de 13,47 millones de pares, es decir 7,5 millones de pares (en comparación con 5,97 millones de pares procedentes de terceros países).

⁴⁷⁵ "La finalidad de la interpretación de los tratados con arreglo al artículo 31 de la *Convención de Viena* es determinar la intención común de las partes. Esta intención común no puede establecerse basándose en las "expectativas", subjetivas y determinadas unilateralmente, de una de las partes en un tratado." Informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático* (WT/DS62, 67, 68/AB/R), párrafo 84.

⁴⁷⁶ El Órgano de Apelación también afirmó lo siguiente: "El deber del intérprete de un tratado es examinar las palabras de éste para determinar las intenciones de las partes. Esto ha de hacerse de conformidad con los principios de interpretación de los tratados establecidos en el artículo 31 de la *Convención de Viena*."

a) Artículo 2 y nota al párrafo 1 del artículo 2

8.76 Observamos que en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establecen los requisitos básicos para la aplicación de las medidas de salvaguardia:

"Artículo 2

Condiciones

1. Un Miembro¹ sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho²⁵ 5.25 vn de terpn^{2.75} TDn²

8.79 En consecuencia, la nota ofrece también dos opciones para llevar a cabo *investigaciones* de salvaguardia en el caso de medidas que ha de aplicar una unión aduanera, a saber, i) sobre la base de la unión aduanera, o ii) sobre la base de determinado Estado miembro. La presente diferencia está claramente centrada en torno a la segunda opción. La Argentina señala con razón que, como resultado de ello, los requisitos para determinar el aumento de las importaciones, la existencia del daño grave y la relación de causalidad deben basarse en las "condiciones existentes en [ese Estado miembro]". Estamos de acuerdo con la Argentina en que esta frase no parece impedir que la autoridad investigadora de dicho Estado miembro incluya las importaciones procedentes de otros Estados miembros de la unión aduanera en cuestión en los análisis del daño y la relación de causalidad. En consecuencia, no cabe duda que la segunda opción permite que la Argentina tenga en cuenta las importaciones procedentes de todas las fuentes, inclusive del interior del "MERCOSUR", en su investigación de salvaguardia.

8.80 El argumento de las CE que si se impone una medida de salvaguardia sólo a las importaciones procedentes de fuentes ajenas al MERCOSUR, los análisis de la existencia o amenaza del daño y la relación de causalidad deben limitarse asimismo a las importaciones que no proceden de países del MERCOSUR. En otras palabras, a juicio de las CE, debe existir un *paralelismo* entre, de una parte, la *investigación* que tiene por consecuencia la aplicación y, de otra parte la *aplicación* de las medidas de salvaguardia.

8.81 La cuestión que se plantea a continuación es saber si el sentido corriente del texto de la nota ofrece alguna orientación en cuanto *a quién*⁴⁷⁸ puede aplicarse una medida de salvaguardia. Observamos que en la primera parte de la tercera oración de la nota se vinculan las "condiciones existentes en ese Estado Miembro" al examen de los "requisitos" para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave. Por consiguiente, la primera parte de la tercera oración de la nota trata en manera explícita toda la cuestión de *por quién*, y sobre la base de qué condiciones, pueden ser aplicadas las medidas de salvaguardia, pero no *a quién* pueden aplicarse dichas medidas. En consecuencia, la primera parte de esta oración deja esta cuestión sin resolver.

8.82 La última parte de la tercera oración de la nota dice que "la medida se limitará a [ese Estado Miembro]". A nuestro juicio, el requisito de limitar la medida "a ese Estado Miembro" deja en claro que, sobre la base de una investigación que se refiere específicamente a un Estado Miembro, la unión aduanera puede imponer medidas de salvaguardia sólo en nombre de dicho Estado Miembro, pero no como si se hubiera comprobado para toda la unión aduanera la relación de causalidad del daño grave. En ese caso, se aplicarían las disposiciones contenidas en la segunda oración de la nota. En otras palabras, la última parte de la tercera oración de la nota significa que el único mercado que puede estar protegido por una medida de salvaguardia es el mercado que fue objeto de la investigación. Así pues, esta parte de la oración se refiere sólo a *por quién*, y no *a quién* puede ser impuesta una medida de salvaguardia. Por lo tanto, esta disposición deja también sin resolver la cuestión de si existe un requisito de imponer dichas medidas de salvaguardia ya sea i) contra todas las fuentes de suministro, inclusive los demás Estados Miembros de una unión aduanera, o ii) exclusivamente contra terceros países abastecedores.

8.83 En consecuencia, sobre la base del análisis del sentido corriente del texto de la nota al párrafo 1 del artículo 2, llegamos a la conclusión de que la nota no se refiere a *a quién* sino más bien a *por quién* puede ser aplicada una medida de salvaguardia. Por lo tanto, el sentido corriente de dicha nota no aclara la cuestión de si la medida de salvaguardia puede aplicarse a todas las importaciones o puede ser aplicada exclusivamente a las importaciones procedentes de terceros países.

⁴⁷⁸ Para facilitar el examen, utilizamos la expresión "a quién" para que signifique "a las importaciones procedentes de qué fuentes de suministro".

8.84 Examinamos a continuación si el contexto de la nota indica que puede permitirse que un Miembro incluya las importaciones procedentes del interior de una unión aduanera en sus análisis de determinación de la existencia o amenaza del daño y de la relación de causalidad, al mismo tiempo que excluye a dichas importaciones de la aplicación de la medida de salvaguardia. El contexto inmediato del párrafo 1 del artículo 2 y de la nota al mismo es el párrafo 2 del artículo 2, en el cual se prescribe que "las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda," es decir, sobre la base del principio de trato de nación más favorecida. El sentido corriente del párrafo 2 del artículo 2 parece entrañar que, como resultado de una investigación relativa a un determinado Estado miembro, las medidas de salvaguardia tienen que

8.91 En consecuencia, aplicando el artículo 31 de la Convención de Viena, hemos interpretado el artículo 2 (y la nota al párrafo 1 del artículo 2), a la luz de su sentido corriente, su contexto, y el objetivo y propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias, con miras a determinar el alcance y la naturaleza de las obligaciones relativas al uso de las medidas de salvaguardia en el caso de una unión aduanera. Sobre la base de este análisis, llegamos a la conclusión de que una investigación en nombre de un determinado Estado miembro en la que se compruebe la existencia de un daño grave o de la amenaza del mismo causados por las importaciones procedentes de todas las fuentes no puede servir de base para aplicar una medida de salvaguardia tan sólo a las importaciones procedentes de fuentes de suministro de terceros países.

8.92 Llegamos a esta conclusión sobre el artículo 2 de la nota al párrafo 1 del artículo 2 sin haber examinado todavía las posibles consecuencias del artículo XXIV del GATT. Estas cuestiones se tratan a continuación.

b) Artículo XXIV del GATT

8.93 La Argentina pone de relieve que en la última oración de la nota al párrafo 1 del artículo 2 se dice explícitamente que no existe un acuerdo convenido sobre la relación entre el artículo XIX y el artículo XXIV del GATT. La Argentina alega que no podía aplicar medidas de salvaguardia contra las importaciones procedentes de otros países del MERCOSUR porque se lo prohibía el artículo XXIV, así como la legislación secundaria del MERCOSUR. Con respecto al artículo XXIV del GATT, la Argentina subraya que el artículo XIX del GATT no está enumerado en el inciso i) del apartado a) ni en el apartado b) del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT entre las excepciones al requisito de eliminar los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de una unión aduanera o una zona de libre comercio. Por lo tanto, a juicio de la Argentina, resulta incompatible con el propósito del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT aplicar medidas de salvaguardia en el marco de la unión aduanera del MERCOSUR.

8.94 Las Comunidades Europeas sostienen que el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT no prohíbe que se mantenga la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia dentro de uniones aduaneras o zonas de libre comercio, ya sea durante el período de transición que lleva a su formación, o después de haberse establecido. Las Comunidades Europeas sostienen que las medidas de salvaguardia constituyen un instrumento excepcional de urgencia, de carácter temporal, limitadas a un producto determinado, y que como tales no afectan al establecimiento ni a la naturaleza de una unión aduanera o de una zona de libre comercio. En virtud del artículo XXIV del GATT, los miembros de una unión aduanera o de una zona de libre comercio pueden decidir si, al aplicar una medida de salvaguardia con arreglo al artículo XIX del GATT de 1994 y al Acuerdo sobre Salvaguardias, eximirán de la misma a otros miembros de la unión aduanera o de la zona de libre comercio.

8.95 Recordamos en tal sentido que la última oración de la nota al párrafo 1 del artículo 2 prescribe que:

"Ninguna disposición del presente Acuerdo [sobre Salvaguardias] prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".

8.96 Al tratar esta cuestión, observamos que en el párrafo 8 del artículo XXIV⁴⁸² del GATT sobre "Uniones aduaneras y zonas de libre comercio" se define que, a los efectos de aplicación del GATT, se entenderá por unión aduanera la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero. En los incisos i) y ii) del apartado a) y r4mc7 1g") y ii en el párrafo 8 del artículomerritorioPentenero. e eech

las medidas de salvaguardia. Por consiguiente, no excluimos la posibilidad de que un uso amplio de las medidas de salvaguardia en el marco de las zonas de integración regional durante períodos prolongados pueda ser contrario al requisito de liberalizar "lo esencial de los intercambios comerciales" dentro de la zona de integración regional. A nuestro parecer, la omisión expresa del artículo XIX del GATT de las listas de excepciones que figuran en el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT, leídas conjuntamente con el requisito de eliminar todos los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas "con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales" dentro de una unión aduanera, deja abiertas ambas posibilidades, es decir la abolición de la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia por los Estados miembros de una unión aduanera así como el mantenimiento a la misma.

8.98 En la alternativa, aun si se supone que el mantenimiento de las cláusulas de salvaguardia intrarregionales entre los Estados miembros de uniones aduaneras o de zonas de libre comercio es difícil de conciliar con la forma en que está redactado el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT (es decir, la omisión del artículo XIX de la lista de excepciones), recordamos que en el artículo XXIV del GATT no se exige que se complete de inmediato el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio con la plena integración del comercio intrarregional y el cumplimiento inmediato de todos los requisitos previstos en el artículo XXIV del GATT. Durante un "plazo razonable", que no deberá ser superior a 10 años salvo en casos excepcionales⁴⁸³, los acuerdos provisionales tendientes al establecimiento *gradual* de una unión aduanera o una zona de libre comercio están permitidos con arreglo al artículo XXIV. En el caso del tratado MERCOSUR, el hecho de no lograrse durante un tiempo la plena integración de "lo esencial de los intercambios comerciales" debido al mantenimiento de las cláusulas de salvaguardia intrarregionales sería todavía justificable en virtud de este estatuto *de transición* de la unión aduanera. En consecuencia, mientras se completa la integración en el MERCOSUR, los requisitos del artículo XXIV obligarían a la Argentina a aplicar medidas de salvaguardia exclusivamente contra terceros países.

8.99 Tampoco cabe, a nuestro parecer, ninguna duda de que la letra y el espíritu del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT permiten a los Estados miembros de una unión aduanera ponerse de acuerdo en torno a la eliminación de la posibilidad de imponer medidas de salvaguardia entre los territorios constitutivos. También el Acuerdo sobre Salvaguardias faculta a cada Miembro a convenir con los demás Miembros, en el marco de una unión aduanera, a renunciar a la posibilidad de imponer medidas de salvaguardia a los territorios constitutivos con miras a completar la sustitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero, conforme a lo previsto en el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT. Sin embargo, aun si aceptamos la interpretación com

importaciones de otros países del TLCAN de la aplicación de las medidas de salvaguardia.⁴⁸⁵ Señalamos que no está previsto en nuestro mandato formular cualesquiera determinaciones en cuanto a la compatibilidad o incompatibilidad con las normas de la OMC de las disposiciones sobre salvaguardia del TLCAN, o de ciertas determinaciones de salvaguardia basadas en ellas. Recordamos, sin embargo, que el MERCOSUR es una unión aduanera, mientras que el TLCAN es un acuerdo de libre comercio, y que la nota al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere sólo a la interpretación regional en la forma de una unión aduanera. En estas condiciones, consideramos que los argumentos relativos al capítulo 8 del TLCAN en general, y al caso *Gluten de Trigo* en particular, no son pertinentes en la presente diferencia.

8.101 A la luz de lo que antecede, no estamos de acuerdo con el argumento de que, en el caso que tenemos ante nosotros, el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT prohíba a la Argentina aplicar medidas de salvaguardia a todas las fuentes de suministro, es decir, a terceros países así como a otros Estados Miembros del MERCOSUR.

8.102 Por consiguiente, habida cuenta del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XXIV del GATT, llegamos a la conclusión de que en el caso de una unión aduanera la aplicación de una medida de salvaguardia sólo a fuentes de suministro de terceros países no puede justificarse sobre la base de una investigación de un determinado Estado Miembro que comprueba la existencia o amenaza de un daño grave causado por las importaciones procedentes de todas las fuentes de suministro tanto internas como externas a una unión aduanera.

8.103 Continuamos nuestro análisis de las reclamaciones de las CE porque, sin examinar a fondo la investigación de la Argentina, no sería posible comprobar si ésta constituye la base jurídica para la aplicación de una medida de salvaguardia. En las secciones siguientes examinamos, en consecuencia, si la investigación de salvaguardia ha establecido las condiciones esenciales con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias para imponer una medida de salvaguardia, es decir, i) el aumento de las importaciones en tales cantidades, ii) la existencia o amenaza de daño grave y iii) la existencia de una relación de causalidad entre estos dos criterios, aun si se tienen en cuenta las importaciones procedentes de todas las fuentes de suministro.

2. Antecedente de la investigación

a) La rama de producción nacional

8.104 En el informe de la Argentina sobre su investigación se indica que la industria argentina del calzado está compuesta por una gran cantidad de fabricantes de pequeño, mediano y gran tamaño.⁴⁸⁶ Según la Argentina, los tres principales fabricantes representan el 35 por ciento de la producción nacional, mientras que el 65 por ciento restante se haya atomizado en unos 1.500 fabricantes. Una característica importante de la industria es la gran utilización de la subcontratación de ciertas etapas del proceso productivo. También existen acuerdos contratos de licencia de abastecimiento con firmas extranjeras a fin de producir calzado con marcas internacionales para el mercado nacional.

8.105 La industria nacional argentina, representada por la Cámara de la Industria del Calzado o CIC, presentó una solicitud para que se iniciara una investigación de salvaguardia el 26 de octubre de 1996 de conformidad con las disposiciones del Decreto 1059/96, en virtud del cual se aplica el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC en el ordenamiento jurídico argentino. La Cámara de Producción y Comercio Internacional de Calzado y Afines, o CAPCICA, que representa los

⁴⁸⁵ La Argentina menciona concretamente el caso *Gluten de Trigo*, véase la parte descriptiva, párrafo 5.97.

⁴⁸⁶ G/SG/N/8/ARG/1, página 16 y siguientes.

productores-importadores y a los importadores, se opuso a la solicitud de aplicación de medidas de salvaguardia.⁴⁸⁷

8.106 Recordemos que la Argentina declara que la CIC representa más del 71 por ciento de la industria nacional del calzado.⁴⁸⁸ Tomamos nota de que las Comunidades Europeas no han impugnado estas cifras y que no han puesto en tela de juicio que los solicitantes de la investigación de salvaguardia de la Argentina representan

8.109 El promedio ponderado medio de los aranceles⁴⁹⁴ para estas categorías de productos en 1995 fue del 28 por ciento para el calzado procedente de terceros países no pertenecientes al MERCOSUR⁴⁹⁵, y del 12 por ciento para el calzado de países que integran el MERCOSUR.⁴⁹⁶

8.110 En la investigación, la Cámara de la Industria del Calzado (CIC) alegó que "hay solamente un producto, el calzado", debido a su alto grado de sustituibilidad, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta, lo cual confirma la necesidad de analizar el sector en su conjunto.⁴⁹⁷ Los productores sostuvieron que, por el lado de la oferta, cualquier productor podía eventualmente variar el tipo de calzado que fabricaba y que la industria argentina, considerada como un todo, producía casi todos los tipos de calzado.

8.111 Los importadores, por el contrario, argumentaron que el nombre de marca y de imagen del producto eran las características más importantes por lo menos en el caso del calzado deportivo de performance de alta tecnología. Los importadores sostenían que no existía ningún producto fabricado en el país que pudiera considerarse "similar o directamente competidor" del calzado de performance importado con nombre de marca, por ejemplo el calzado Nike o Reebok (con excepción de la producción de las filiales locales). En la alternativa, los importadores sugirieron que la CNCE dividiera los productos de calzado sobre la base de la nomenclatura arancelaria en categorías de productos muy reducidas.

8.112 La CNCE, en su recolección d

esquí)- debido al grado suficiente de sustituibilidad entre los productos en el lado de la oferta⁴⁹⁹ y en el de la demanda.⁵⁰⁰

8.114 Las Comunidades Europeas no impugnan esta determinación de "productos similares o directamente competidores" como tales. Las Comunidades Europeas sostienen, más bien, que, habiendo adoptado un planteamiento de segmentación de productos a los efectos de recabar datos, la Argentina está obligada a seguirlo en todo momento durante su análisis de la existencia del daño y a probar la existencia del daño grave en todos los segmentos en los cuales debían aplicarse salvaguardias.

8.115 La Argentina responde que la CNCE utilizó la segmentación de productos a los efectos de reunir la información pertinente y luego llevó a cabo el análisis de la existencia del daño en la

sobre Salvaguardias, como lo examinamos en los párrafos 8.205-8.207, al formular su conclusión positiva de la existencia de daño y de la relación de causalidad en la investigación sobre el calzado.

8.118 Este enfoque es compatible con los informes de los grupos especiales que examinaron investigaciones nacionales en el contexto del *Acuerdo* de la Ronda de Tokio *relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT* ("*Acuerdo Antidumping*") y el *Acuerdo*

En consecuencia, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Ropa interior* decidió,

"de conformidad con el artículo 11 del ESD, formular una evaluación objetiva del Informe publicado por las autoridades estadounidenses [...] 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*. [...] 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 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".⁵⁰⁸

8.120 El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas* también afirmó que

"Esto no significa que el Grupo Especial interpreta que el ATV impone al Miembro importador un método determinado para la reunión de datos o para la consideración y ponderación de todos los factores económicos pertinentes sobre los cuales el Miembro importador decidirá si es necesario adoptar una limitación de salvaguardia. La importancia relativa de cada factor particular, incluidos aquellos enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, debe ser evaluada por cada Miembro a la luz de las circunstancias de cada caso."⁵⁰⁹

8.121 Estos antiguos informes de grupos especiales del GATT y de la OMC dejan claramente establecido que los grupos especiales que examinan investigaciones nacionales en el contexto de la aplicación de derechos antidumping y compensatorios, así como medidas de salvaguardia en el marco del ATV, se han abstenido de emprender un examen *de novo* de las pruebas examinadas por la autoridad nacional.

b) Consideración de "todos los factores pertinentes"

8.122 La Argentina aduce que el requisito establecido en el apartado a) del Tj -32.25 138-210 T.06 Tc 1.8425

8.123 Observamos, en primer lugar, que el texto del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere explícitamente la evaluación de "todos los factores pertinentes", en particular, los enumerados en ese artículo. En segundo lugar, el párrafo 4 del artículo 6 del ATV⁵¹⁰ no contiene ese requisito expresamente indicado y reconoce que "ninguno de estos factores [...] constituye necesariamente un criterio decisivo". Sin embargo, los grupos especiales que se ocuparon de *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas*, resolvieron que la autoridad nacional debía considerar todos y cada uno de los factores de daño mencionados en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV. Con respecto a la obligación de evaluar "todos los factores pertinentes", consideramos pertinentes estos antiguos informes de grupos especiales. En consecuencia, de conformidad con el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias y con la práctica anterior, consideramos que se requiere una evaluación de todos los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4.

8.124 Habida cuenta de que las partes acuerdan que no es procedente un examen *de novo*, y parecen también compartir en términos generales nuestra opinión acerca de la norma de examen apropiada⁵¹¹, también nosotros decidimos no emprender un examen *de novo* de la prueba examinada por las autoridades nacionales de la Argentina. Por consiguiente, nuestro examen se limitará a una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la autoridad nacional ha considerado todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada factor enumerado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, de si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación suficiente sobre la forma en la cual los hechos respaldan la determinación efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de la Argentina en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. Observamos que ésta fue la norma de examen aplicada por el Grupo Especial en *Estados Unidos - Ropa interior*, con la cual estamos de acuerdo.

c) Informe de la Argentina sobre el "análisis detallado del caso" enunciando sus "constataciones y [...] conclusiones fundamentadas"

8.125 En el curso de las presentes actuaciones, la Argentina presentó al Grupo Especial una prueba documental en la que figuraba el expediente completo, de más de 10.000 páginas, de su investigación. La Argentina indicó que consideraba esa documentación de importancia fundamental para que el Grupo Especial adoptase una decisión relativa a la compatibilidad de la determinación con las normas de la OMC. La Argentina afirma que sin el expediente completo de la investigación, el Grupo Especial no hubiera tenido a su disposición todos los elementos pertinentes como base para zanjar la presente diferencia. La Argentina también presentó una lista indicando los pasajes del expediente completo que consideraba particularmente pertinentes a esta diferencia.

8.126 En nuestra opinión, de conformidad con la norma de examen indicada *supra* y aplicada a los hechos de esta diferencia en particular, nuestro examen debe centrarse en el "análisis detallado del caso objeto de investigación" publicado y en el "informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas" publicado, previstos respectivamente en el apartado c) del párrafo 2 del

artículo 4 y en el párrafo 1 del artículo 3, y no en el expediente completo de la investigación.⁵¹² Ello se explica porque las Comunidades Europeas no impugnan en sí mismos los datos que generó y en los cuales se basó la investigación, sino más bien el análisis y la interpretación efectuados por la Argentina de esos datos. Si las Comunidades Europeas hubieran alegado que era incorrecta la compilación realizada por la Argentina de los datos relativos a uno u otro factor del daño, quizás habría sido necesario que considerásemos la información bruta (por ejemplo, las respuestas al

⁵¹² En respuesta a una pregunta formulada por las CE en la segunda reunión sustantiva a fin de identificar las páginas más pertinentes del expediente de investigación que no habían sido presentadas anteriormente al Grupo Especial, la Argentina presentó una lista anotada de páginas relativas a cuestiones o factores específicos. Observamos que las páginas del expediente identificadas en la lista contienen esencialmente datos brutos, ya sea compilados o sin compilar. En consonancia con nuestra norma de examen, constatamos que estas páginas son de importancia secundaria para nuestra consideración del *análisis* y la *explicación* del daño y la relación de causalidad realizados por la Argentina en su investigación.

La Argentina indicó que eran pertinentes con respecto a cuestiones particulares las siguientes páginas del expediente completo de la investigación:

Aumento de las importaciones: Acta 338, página 5329; Informe técnico previo a la determinación final, Anexo 5, cuadros 15 a 21, páginas 5477 a 5490; información de los productores respecto a las importaciones, páginas 44 a 48; aranceles y preferencias correspondientes, páginas 173 a 177; información sobre importaciones fuente INDEC, páginas 250 a 251; información de las cámaras sectoriales sobre el índice de agresión de las importaciones, páginas 401 a 411; Acta 266 e Informe técnico previo a la apertura de la investigación, páginas 602 a 607; presentación de la demandante con posterioridad a la Audiencia Pública, páginas 5176 a 5179;

E3838r 0 -1ua12i11.25 Tes, p3ico prev 0.5 -12 2yTc 1.280.5 -22.5 c: n, páginas 602 lacióción de l cs Cr pertormi as

cuestionario) a partir de la cual se compilaron esos datos. No obstante, como las Comunidades Europeas aceptan los datos globales presentados por la Argentina en sus diversos documentos, relativos a los resultados de la investigación, pero impugnan más bien el razonamiento que se basa en los mismos, la consideración de la información bruta subyacente reviste una importancia secundaria. Si realizáramos nuestra propia evaluación de las pruebas subyacentes contenidas en la totalidad del expediente de la investigación de la Argentina, estimamos que estaríamos emprendiendo efectivamente un examen

8.130 Al examinar las alegaciones formuladas al amparo de los artículos 2 y 4, consideramos en primer lugar la segmentación de productos en la investigación de la Argentina.

8.131 Con respecto a la existencia del aumento de las importaciones, nos ocupamos de i) los aumentos en términos absolutos; ii) los aumentos en relación con la producción nacional; iii) la comparación de las importaciones entre puntas del período; y iv) la selección del período pertinente de la investigación.

8.132 Con respecto a la existencia de daño grave, examinamos i) la consideración por parte de la Argentina de los factores de daño relacionados con la producción, las ventas, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo; ii) la consideración por parte de la Argentina de otros indicadores de daño tales como las existencias, los costos, los precios internos, las inversiones y las exportaciones; iii) si todos los factores de daño enumerados en el Acuerdo sobre Salvaguardias fueron examinados en la investigación, y iv) si las constataciones y conclusiones de la investigación están apoyadas por pruebas.

8.133 Con respecto a la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave, consideramos i) si hubo una coincidencia de tendencias en los datos pertinentes, ii) si las importaciones tuvieron lugar "en condiciones tales" como para causar daño grave, y iii) si hubo otros factores además del aumento de las importaciones que causaron o amenazaron causar un daño grave.

8.134 En la sección final, resumimos nuestras consideraciones y conclusiones y formulamos una constatación con respecto a los artículos 2 y 4.

a) Segmentos de productos

8.135 Con respecto a la segmentación del calzado, realizada por la Argentina en su investigación, en cinco grupos de productos (calzado deportivo "de performance", zapatillas "no de performance", calzado exclusivo de mujer, calzado de vestir y/o casual, y otros) (párrafo 8.112), las Comunidades Europeas alegan que habiendo adoptado este enfoque segmentado, la Argentina está obligada a seguirlo en forma coherente en todo su análisis del daño y a probar la existencia de daño grave en todos los segmentos en los que se impongan las medidas de salvaguardia. Las Comunidades Europeas alegan que el "daño grave" no está probado en ninguno de los cinco segmentos escogidos, y que la Argentina se limitó a utilizar datos de uno u otro sector en la medida en que los consideraba apropiados para su finalidad. Las Comunidades Europeas alegan en particular que los factores relativos a las tendencias de las importaciones, participación en el mercado, ganancias y pérdidas y empleo no fueron investigados con respecto a cada segmento del mercado. No obstante, al mismo tiempo, las Comunidades Europeas afirman que no objeta la definición de la Argentina de la única categoría de productos similares o directamente competidores, es decir, todo el calzado.

8.136 La Argentina responde que las Comunidades Europeas están confundiendo el análisis del daño hecho por la CNCE, referido a la totalidad de la industria productora de calzado, con las categorías que fueron utilizadas por la misma CNCE a través de los cuestionarios enviados con el objeto de recabar la información pertinente. A juicio de la Argentina, en este caso está en cuestión un *solo* "producto similar o directamente competidor" y una *sola* industria nacional, porque existe suficiente elasticidad de sustitución tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda entre los distintos segmentos de un único mercado de calzado. Por lo tanto, la Argentina alega, la CNCE realizó un análisis del daño en relación con la industria del calzado como un todo. En consecuencia, no era necesario un examen desglosado de todos los distintos factores de daño con respecto a las cinco categorías de productos.

8.137

8.146 Las Comunidades Europeas alegan, en parte, que el análisis de la Argentina, que se basó en

nacional exige que se defina el período de investigación como el período más reciente de cinco años civiles completos anterior a la fecha de presentación de la solicitud de una medida de salvaguardia. Para la Argentina, durante el período de investigación 1991-1995 establecido de esa forma, la comparación entre las puntas del período de los datos sobre las importaciones indica un aumento, y por lo tanto, se cumple la prescripción del Acuerdo con respecto al aumento de las importaciones. Además, la Argentina explica que el año 1991 era particularmente pertinente pues era el año en que comenzó a ponerse en práctica la apertura del mercado argentino.

ii) *Importaciones en relación con la producción nacional*

8.149 El Acta 338⁵²⁰, donde se publicaron las constataciones y conclusiones de la investigación de daño realizada por la Argentina (y que también constituyó la notificación de la Argentina en virtud del párrafo 1 c) del artículo 12), trata brevemente la cuestión de si las importaciones aumentaron en relación con la producción nacional. No obstante, en el Acta 338 no se proporciona ningún cuadro de datos a este respecto.

8.150 El Grupo Especial, buscando una aclaración, pidió a la Argentina que identificara en qué parte del expediente podía encontrarse el análisis de las importaciones en relación con la producción nacional, y también le pidió que aclarara qué cifras de producción (producción total o producción total propia⁵²¹, y si estaban incluidas o excluidas las exportaciones) se habían utilizado para este análisis. La Argentina respondió que a esos efectos debía utilizarse la producción total, incluidas las exportaciones, y que así se había procedido, y remitió al Grupo Especial a los folios 5429 y siguientes del Informe Técnico donde, según la Argentina, se explica la estimación de la producción en pares y pesos. En los cuadros que figuran en esas páginas (en particular, los folios 5501 y 5505) se calculan los porcentajes de las importaciones en relación con la producción nacional según la cantidad y el valor, y la nota de pie de página a estos porcentajes indica que no se han calculado sobre la base de la producción destinada al mercado interno (indicada en el cuadro), sino de la producción total (que no se indica en el cuadro). Estos porcentajes están mencionados en el texto de la sección VIII.2 del Acta 338.

8.151 A continuación se indica la participación de las importaciones en la producción nacional tomada de los folios 5501 y 5505 del Informe Técnico:

Importaciones totales/producción

	en volumen	en valor
1991	12%	11%
1992	22%	24%
1993	33%	34%
1994	28%	36%
1995	25%	34%
1996	19%	28%

⁵²⁰ Documento de la OMC G/SG/N/8/ARG/1 (prueba documental CE-16).

⁵²¹ La expresión "producción propia", tal como la emplea la Argentina, se refiere a la producción total excluida la producción bajo contrato y las *joint ventures*.

Basándose en estos datos, la Argentina sostiene que las importaciones aumentaron en relación con la producción nacional entre 1991 y 1995 (sobre la base de una comparación entre las puntas del período).⁵²²

iii) *Evaluación por el Grupo Especial*

8.152 Antes de examinar si la constatación del aumento de las importaciones por parte de la Argentina está en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 a) del artículo 4, observamos, en primer lugar, que ambas partes, en relación con esta prescripción, se han remitido tanto a datos sobre la cantidad como a datos sobre el valor de las importaciones. El Acuerdo es claro en el sentido de que en este contexto los datos pertinentes son los datos sobre las cantidades de las importaciones, tanto en términos absolutos como en relación con (la cantidad de) la producción nacional, dado que el Acuerdo se refiere a importaciones que "han aumentado en tal *cantidad*" (itálicas añadidas). Por consiguiente, nuestra evaluación se concentrará en los datos sobre las cantidades de las importaciones.⁵²³

a. Comparación entre las puntas del período

8.153

8.165 Sin embargo, no nos convence el argumento postulado por las Comunidades Europeas en su primera comunicación de que solamente una tendencia "bruscamente creciente" de las importaciones al término del período de investigación puede satisfacer este requisito. En nuestra opinión, cada situación es diferente, y el Acuerdo ciertamente no identifica una única pauta de importación que satisfaga la prescripción del aumento de las importaciones. Según el caso de que se trate, podría tener lugar una baja *temporal* de las importaciones durante el período de la investigación que, sin embargo, no invalidara una constatación de aumento de las importaciones.

b. Período pertinente

8.166 Observamos que las críticas formuladas por las CE con respecto al período abarcado por los datos sobre las importaciones en la investigación realizada, tanto en el sentido de que era demasiado largo como de que terminaba en un momento del pasado demasiado lejano, y la respuesta de la Argentina, en parte, de que nada dice el Acuerdo con respecto al período de investigación, y de que el texto español, "han aumentado", está redactado en pasado, connotan un aumento pasado de las importaciones.⁵³⁰ Coincidimos con la Argentina en que el Acuerdo nada dice con respecto al período de investigación, y también consideramos que puede ser bastante útil para una autoridad investigadora disponer de cinco años de datos históricos a los que pueda hacer referencia al formular sus determinaciones. No obstante, consideramos problemático que la Argentina, cuando reunió datos con respecto a 1996, no los haya tenido plenamente en cuenta para determinar si hubo aumento de las importaciones; como se examinó *supra*, la disminución de las importaciones en 1996 confirma el carácter más que temporal de la disminución de las importaciones después de 1993.

c) Daño grave

8.167 De conformidad con la norma de examen enunciada en la sección E.3 (párrafos 8.117-8.121) *supra*, consideramos que nuestra tarea al examinar el análisis y la determinación de daño grave efectuados por la Argentina consiste, en primer lugar, en considerar si las autoridades nacionales

capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo-, y si se ha llevado a cabo un análisis de los datos pertinentes a dichos factores. En segundo lugar, debemos evaluar el razonamiento expuesto por la Argentina en sus constataciones y conclusiones para determinar si sus argumentos fueron lo suficientemente explicados y apoyados por las pruebas.

8.168 En su investigación, la Argentina constató que la industria nacional del calzado había sido gravemente dañada y amenazada por el daño grave causado por el aumento de las importaciones. Al llegar a esta constatación, la Argentina se basó principalmente en una comparación de los datos correspondientes a 1991 y 1995, aunque reunió y analizó datos también con respecto a 1996. Consideraremos en primer lugar los análisis de daño grave y relación de causalidad realizados por la Argentina, y luego, por separado, su análisis de amenaza de daño grave. Al examinar el análisis de daño, consideraremos a su vez el análisis que realizó la Argentina de cada factor identificado en el Acuerdo, así como cualquier otro factor que haya examinado.

i) *Producción*

8.169 La Argentina, sobre la base de una comparación de los datos correspondientes a 1995 y 1991, concluyó en su investigación que la producción declinó, lo que constituía prueba de daño grave a la industria nacional. La Argentina consideró datos tanto de la denominada "producción propia" (es decir, con exclusión de la producción bajo contrato y de *joint ventures*) como de la producción propia más la producción bajo contrato y de *joint ventures*. La Argentina señala que los datos fueron estimados con respecto a la industria como un todo sobre la base de estadísticas macroeconómicas. También declara, como se indica en el Acta 338, que hubo un incremento del 7,7 por ciento del valor de producción entre 1991 y 1995 que, según la Argentina, se debió a un "cambio en el mix de la producción derivado de la reorientación de la misma a productos de mayor valor unitario".

8.170 Las Comunidades Europeas no están de acuerdo en que la producción disminuyó, en vista de la indicación del Acta 338 de que el valor de producción no disminuyó, sino que aumentó un 7,7 por ciento, entre 1991 y 1995. Las Comunidades Europeas afirman que la Argentina "descartó" esta cifra positiva declarando que la industria reorientó la producción a productos de mayor valor unitario. Las Comunidades Europeas alegan que la Argentina no pudo explicar, en respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre este punto, en qué forma ese movimiento hacia productos de mayor valor indicaba la existencia de daño grave. Las Comunidades Europeas también objetan la representatividad de la muestra reflejada en las respuestas al cuestionario.

8.171 Observamos que, como se indicó *infra*, los datos proporcionados en las respuestas al cuestionario correspondían solamente de un tercio a la mitad del nivel total de producción estimado.

Producción

(volumen en millones de pares; valor en millones de dólares EE.UU.)

	Datos estimados para la industria como un todo		Datos de los cuestionarios
	Producción total		Producción propia
	Volumen	Valor	Volumen
1991	71,4	861	29,14
1992	76,9	1.036	29,29
1993	65,1	914	26,44
1994	70,3	1.001	28,80
1995	60,8	927	22,61
1996	70,7	1.097	22,07

8.172 Con respecto a los datos estimados con respecto al volumen de la producción total, observamos que sobre la base de una comparación entre las puntas del período, la producción total

deportivo de performance y otro calzado, coinciden con los datos estimados para toda la industria, indicados *infra*.⁵³¹

Producción propia para las ventas internas

(volumen en millones de pares; volumen en millones de dólares)

	Datos de los cuestionarios		Datos estimados para toda la industria	
	Volumen	Valor	Volumen	Valor
1991	26,82	345,30	65,3	824,8
1992	27,21	410,45	74,0	1.010,2
1993	25,30	395,94	62,6	883,2
1994	25,58	433,39	66,6	967,0
1995	20,46	324,70	56,2	858,6
1996	19,63	311,52	67,3	1.048,6

8.178 Ante todo observamos que los cambios de porcentajes en los datos sobre las ventas citados en el texto del Acta 338, no corresponden en todos los casos a los calculados a partir de los datos obtenidos de los cuestionarios, que figuran *supra*, a pesar de que el texto indica que se basó en esos datos. Concretamente, la disminución en el volumen de ventas entre 1991 y 1995 fue del 24 por ciento y no del 27 por ciento, mientras que la disminución en valor fue del 6 por ciento y no del 13 por ciento. En 1992, el volumen de ventas aumentó y no disminuyó, y el valor de las ventas aumentó tanto en 1992 como en 1994, y no sólo en 1994. Además, el aumento registrado en el valor en 1992 fue del 19 por ciento, no del 13 por ciento.

8.179 Las tendencias de los datos estimados sobre la producción propia destinada a las ventas en el mercado interno se diferencian de los datos extraídos de los cuestionarios. Hay un aumento entre 1991 y 1996 en volumen (3,1 por ciento), y una disminución entre 1992 y 1996 (9,1 por ciento), y entre 1991 y 1995 (13,9 por ciento). Otra vez, las tendencias durante el período son mixtas, y vuelve a haber una disminución entre 1994 y 1995, seguida de un aumento entre 1995 y 1996. Sobre la base del valor, se registran aumentos entre 1991 y 1995, 1991 y 1996, 1992 y 1996, y 1995 y 1996.

8.180 Como en el caso de la producción, los datos sobre la producción propia destinada a las ventas en el mercado interno estimados para la industria como un todo son dos o tres veces superiores a los reunidos mediante las respuestas a los cuestionarios, y también indican diferentes tendencias. En respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial con respecto a la forma en que la Argentina concilia los datos derivados de las respuestas a los cuestionarios con las cifras superiores que estimó para la industria como un todo, la Argentina declaró que realizó un análisis detallado de una muestra de empresas productoras de calzado que representaban el 50 por ciento de la producción nacional, y que la estimación para la industria como un todo se hizo para calcular el consumo aparente y la participación de las importaciones en el mercado. La Argentina declaró además que la CNCE también reunió información cualitativa de pequeñas firmas. Pero no respondió con respecto a la conciliación de las diferencias entre los dos conjuntos de datos.⁵³²

8.181 La Argentina que, como se indicó, había presentado los datos estimados *supra* al Grupo Especial como datos sobre las ventas en respuesta a una pregunta y los había examinado como tales en respuesta a una pregunta complementaria, en la etapa intermedia de reexamen criticó al Grupo

⁵³¹ Los datos sobre el valor coinciden exactamente, excepto los correspondientes a 1996, cuando difieren en \$1,6 millones, y los datos sobre la cantidad se aproximan considerablemente.

⁵³² Respuesta dada por la Argentina el 15 de febrero de 1999 a la pregunta 3 del Grupo Especial.

Especial por identificarlos como datos sobre las ventas. Concretamente, en las observaciones que formuló en la etapa intermedia de reexamen, la Argentina adujo por primera vez que los datos son datos sobre la producción y no datos sobre las ventas, y que como tales no son comparables a los datos sobre las ventas obtenidos en las respuestas a los cuestionarios, y que la CNCE no alegó que eran comparables. Dado que la Argentina misma presentó al Grupo Especial estos datos como datos sobre ventas en todas las actuaciones, esta crítica, formulada en la etapa intermedia de reexamen, de la

8.185

porque se utilizaron para distintos indicadores distintos subconjuntos de empresas. Las Comunidades

Ventas/punto de equilibrio de las operaciones relativas al calzado

Número total de empleados en las empresas que respondieron
(datos de los cuestionarios)

	Operaciones relacionadas con la producción de calzado	Total
1991	10.797	13.995
1992	11.493	15.338
1993	11.258	14.863
1994	11.040	14.468
1995	10.237	13.160
1996	10.098	12.818
1991-1995	-5%	-5%

8.193 El Grupo Especial preguntó a la Argentina en qué lugar del expediente de investigación se habían analizado y compatibilizado los niveles y tendencias tan diferentes de los datos presentados por la CIC y las respuestas al cuestionario. La Argentina respondió que el cuestionario reflejaba una "muestra representativa" de las empresas, que "confirmó la tendencia decreciente en el empleo", tendencia que fue también confirmada en el informe final de la Subsecretaría de Comercio Exterior⁵³⁸, que indicaba una disminución de un 21 por ciento sobre la base de información del Instituto de Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina. Además, aunque en el Acta 338 se indicaba que los cuestionarios habían mostrado una disminución de un 5 por ciento en el desempleo, la Argentina respondió a una pregunta del Grupo Especial diciendo que los cuestionarios mostraban una disminución del 13 por ciento. En la segunda reunión del Grupo, la Argentina manifestó que la disminución del 13 por ciento era la registrada en el empleo de las empresas que comunicaron datos tanto sobre 1991 como sobre 1995. La disminución del 5 por ciento representaba la pérdida de empleo en todas las empresas que presentaron informes en 1991 y todas las empresas que presentaron informes en 1995, hubieran presentado o no esas empresas informes sobre ambos años. La Argentina explica la diferencia indicando que algunas nuevas empresas ingresaron en la industria del calzado entre 1991 y 1995. A jn Industriaas rda re 9iento en el desempa industri s empr21qt ,1w (di.9os a355.5 571.5

e. Exportaciones

8.203 Los datos sobre las exportaciones que figuran a continuación (procedentes de las respuestas al cuestionario comunicadas por empresas medianas y grandes; y reunidos por la CNCE a partir de estadísticas oficiales del INDEC) se recabaron durante la investigación:

Exportaciones
(en miles de pares)

	Producción propia (datos de los cuestionarios)			Datos del INDEC
	Total	Mercosur	Otros	Total
1991	199	124	75	N.D.
1992	1.461	730	731	2.670
1993	2.158	1.592	567	3.470
1994	2.472	1.713	758	3.040
1995	2.913	2.360	553	4.510
1996	3.148	2.791	358	3.240

En el Acta 338 se pone de relieve el aumento de las exportaciones a los países del Mercosur y se toma nota de la tendencia fluctuante registrada en las exportaciones a otros destinos. En el Acta 338 no se llega a ninguna conclusión sobre las exportaciones.

8.204 Las Comunidades Europeas no formulan ningún argumento específico sobre las exportaciones de calzado de la Argentina.

viii) *Evaluación del Grupo Especial*

8.205 En los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, y el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 que incluye por referencia el artículo 3, se enuncian respectivamente los requisitos del Acuerdo acerca de la investigación en lo que respecta al daño grave y del informe o los informes sobre los resultados de la investigación. En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 se prescribe que, en la investigación, las autoridades competentes "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable". Parece que, para cumplir este requisito, la autoridad competente debe llevar a cabo primero una evaluación de los datos, a fin de confirmar o verificar su exactitud y representatividad. En segundo lugar, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 requieren el análisis y evaluación completos de estos datos, y el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4, que comprende por referencia el artículo 3, requiere que se presente por escrito un análisis detallado del caso en el que se anuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que se haya llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, así como una demostración de la pertinencia de los factores examinados.

8.206 A la luz de estos requisitos, debemos examinar, en primer lugar, si todos los factores del daño enumerados en el Acuerdo fueron considerados por la Argentina, puesto que en el texto del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo ("todos los factores pertinentes [...] en particular [...] los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo") se prescribe sin ambigüedad que, como mínimo, debe examinarse cada uno de los factores enumerados, además de otros factores que sean "pertinentes" (véanse los párrafos 8.122 y 8.124).

8.207 En segundo lugar, de conformidad con el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 y el artículo 3, y los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, debemos examinar si las constataciones y conclusiones de la Argentina, enunciadas en los informes que contienen los resultados de

investigación, han sido confirmadas por las pruebas, es decir si las explicaciones y análisis de los informes demuestran de manera convincente el vínculo entre las constataciones y conclusiones de la investigación y las pruebas en que están basadas.

- a. Examen realizado de la investigación de los factores del daño enumerados en el Acuerdo

8.208 Volviendo a la primera cuestión, señalamos, que, como antes se ha dicho, el análisis de la CNCE comprende el examen de los siguientes factores: ventas, producción, ganancias y pérdidas y empleo.

8.209 En cuanto a la *utilización de la capacidad*, parece que los datos sobre la capacidad instalada que figuran en la investigación han sido recabados y analizados sólo de manera desagregada por segmentos del mercado; el análisis del Acta 338 y el Informe Técnico se refieren también a los cambios en la capacidad instalada (pero no la utilización de la capacidad) según las distintas empresas en el caso de 10 empresas que respondieron al cuestionario. La única referencia a la utilización de la capacidad que se hace en el Acta 338 y el Informe Técnico es a una exposición de los solicitantes. No hay en esos textos ninguna indicación de que esta exposición haya sido confirmada por la CNCE, o que la CNCE se haya basado en ella, ni tampoco ningún análisis ni explicación de la manera de cómo la información relativa a las distintas empresas se vinculaba a la situación de la industria en su conjunto. Además, en las comunicaciones de la Argentina en la presente diferencia, que contienen cálculos sobre la utilización de la capacidad basados en las respuestas del cuestionario, se indican tasas de utilización de la capacidad distintas de las presentadas por los solicitantes, que se citan en el Acta 338 en el Informe Técnico, confirmando la impresión de la CNCE que no se basó en la exposición de los solicitantes en lo que respecta a la utilización de la capacidad.

8.210 Así pues, aunque las comunicaciones de la Argentina en la presente diferencia contienen datos sobre dicho factor, así como un análisis del mismo, no hay ninguna prueba de que haya sido considerado plenamente en la investigación sobre la existencia del daño. Por el contrario, parece que el análisis se llevó a cabo específicamente para el presente procedimiento de solución de diferencias.

8.211 La situación con respecto a la *productividad* es semejante. Como antes se ha dicho, si bien el Informe Final de la Subsecretaría de Comercio Exterior⁵³⁹ contiene un índice de los cambios registrados en la productividad de la industria del calzado argentina, que fue preparado por el Instituto de Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina, no se ha hecho ningún análisis de los cambios de la productividad en dicho documento ni en el texto del Acta 338 o del Informe Técnico. Más aún, en vista de que el documento mencionado es posterior al final de la investigación de la CNCE y a la presentación de sus conclusiones, es claro que la información estadística que figura en el mismo no fue examinada por la CNCE al formular la constatación sobre la existencia de un daño grave. Además, con respecto a la declaración de los peticionarios de que la productividad aumentó, no hay ninguna indicación en el Informe Técnico de que esto haya sido confirmado o utilizado como base por la CNCE. De hecho, la respuesta de la Argentina a la pregunta del Grupo Especial indica que los datos sobre el empleo y la producción no muestran ningún aumento de la productividad.

- b. Si las constataciones y conclusiones de la investigación están basadas en las pruebas

8.212 Pasando a la segunda cuestión, es decir, si las constataciones y conclusiones de investigaciones están basadas en las pruebas, consideramos que algunos aspectos de la investigación resultan problemáticos. Nuestras principales preocupaciones se refieren a: i) el tratamiento de los datos sobre 1996; ii) la utilización casi exclusiva del análisis de punta a punta del período; y iii) la falta de confirmación aparente en las pruebas examinadas y el razonamiento seguido en varias

⁵³⁹ Prueba documental ARG-5.

conclusiones relacionadas con la existencia del daño, en parte debido a las diferencias no compatibilizadas en alguna de las series de datos que se han utilizado.

las conclusiones de la Argentina sobre los distintos factores del daño se basaron en datos que llegaban sólo hasta 1995. Cabe recordar aquí el requisito, que figura en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 en el sentido de que deben evaluarse "todos los factores pertinentes". A nuestro juicio, en el contexto de una investigación de salvaguardia, la investigación más *pertinente* es sin duda la más *reciente*. Debemos poner de relieve que no consideramos que una autoridad investigadora deba actualizar continuamente los datos de su investigación. Esta exigencia sería innecesariamente onerosa y difícil de cumplir. Creemos más bien que al solicitar que se evalúe toda la información "pertinente", el Acuerdo requiere que se examine la información más *reciente* de que se disponga al momento de efectuarse la investigación. Cuando se cuenta con esos datos, como ocurre en este caso, creemos que es preciso tenerlos plenamente presentes en la investigación; no es posible desestimarlos simplemente, a menos que la autoridad investigadora ofrezca una investigación adecuada.

8.214 En tal sentido, si bien no cabe duda de que los datos sobre 1995 son muy pertinentes en el contexto de la investigación de la Argentina, lo mismo puede decirse de los datos sobre 1996. Observamos en particular que los datos sobre 1996 relativos a algunos factores del daño (en particular los datos estimados sobre la producción y sobre las ventas o la producción destinada al mercado interno) demuestran una tendencia al aumento en comparación con los niveles registrados en 1995. No consideramos que estos aumentos excluyan necesariamente la posibilidad de que pueda comprobarse que se ha causado un daño grave. Sin embargo, es indudable que su existencia constituiría una exigencia más para la autoridad investigadora, que tendría que explicar por qué, a pesar de un aparente mejoramiento, el daño grave seguía estando presente o era inminente. La Argentina, si bien reconoce que han ocurrido esos aumentos, no ha presentado una explicación ni ha expuesto el contexto que sería necesario para demostrar que los aumentos registrados en 1996 no afectaron las conclusiones a que se había llegado a base de los datos relativos al período 1991-1995.

8.215 En este contexto observamos que el argumento de la Argentina en el sentido que su legislación interna en materia de salvaguardias requiere que el período de investigación sea de 1991 a 1995 (es decir cinco años civiles completos antes de la fecha en que se presentó la solicitud). Como cuestión de hecho, la única referencia que encontramos en la ley⁵⁴¹ a cualquier plazo es la que figura en la sección en la cual se enumeran los requisitos para las *solicitudes* de salvaguardia, en el que se especifica que cualquier *solicitud* de una medida de salvaguardia debe contener *estadísticas de importación* relativas a los cinco años civiles enteros más recientes anteriores a la presentación de la solicitud. (Nada dice la ley sobre el período que deben abarcar los datos relativos a los demás factores

del daño que debe contener la solicitud.) Si bien es evidente que la condición de que figuren en la solicitud datos históricos sobre cinco años puede ser útil para la autoridad al decidir si debe iniciarse la investigación, ciertamente esto no excluye, y no debe excluir, el análisis de otras informaciones más recientes que debe llevarse a cabo en la investigación.

8.216 La utilización casi exclusiva que se hace en la investigación de las comparaciones de punta a punta del período al analizar la evolución de la industria, nos inspira las mismas preocupaciones que antes se han señalado con respecto al análisis del "aumento de las importaciones". Señalemos, en particular, que si las tendencias de los años intermedios no se examinan y estudian de manera

calzado argentino entre el calzado importado y el calzado nacional, tal como han sido analizadas, demuestran, sobre la base de pruebas objetivas, una relación de causalidad de las importaciones con cualquier tipo de daño; y iii) si se han analizado otros factores pertinentes y si se ha demostrado que el daño causado por factores distintos de las importaciones no ha sido atribuido a las importaciones.

i) *Resumen de los argumentos de las partes*

8.230 Las Comunidades Europeas alegan que el análisis de la relación de causalidad realizado por la

- También creció sustancialmente la cuota del mercado interno ocupado por las importaciones. Para todos los tipos de calzado, la participación de las importaciones en el consumo aparente, medida en pesos corrientes aumentó del 10 por ciento en 1991 al 27 por ciento en 1995; la participación medida en número de pares pasó del 12 por ciento en 1991 al 21 por ciento en 1995, registrándose un máximo del 25 por ciento en 1997 (secciones VIII.1 y VIII.2).

-

ii) *Coincidencia de tendencias*

8.237 Al hacer nuestra evaluación del análisis y la constatación con respecto a la relación de causalidad, tomamos nota, en primer lugar, de que el párrafo 2 a) del artículo 4 exige que la autoridad competente considere el "ritmo" (es decir, la dirección y velocidad) y la "cuantía" del aumento de las importaciones, así como la parte del mercado absorbida por las importaciones, y los "cambios" en los factores de daño (ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad, ganancias y pérdidas y empleo) para llegar a una conclusión con respecto al daño y a la relación de causalidad. Como se señaló *supra* consideramos que estos términos significan que las *tendencias* -de los factores de daño y de las importaciones- tienen tanta importancia como sus niveles absolutos. En el contexto particular de un análisis de la relación de causalidad, estimamos también que el sentido de esta disposición es 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.

8.238 En términos prácticos, creemos por consiguiente que esta disposición significa que si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones normalmente debería coincidir con una disminución de todos los factores de daño pertinentes. 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 sigue existiendo la relación de causalidad.

a. Participación de las importaciones en el mercado

8.239 Comenzamos nuestra consideración de la cuestión de la coincidencia de tendencias examinando en primer lugar los datos sobre la participación de las importaciones en el mercado. La Argentina sostiene en el Acta 338 y en sus comunicaciones (en parte sobre la base de estos datos) que las importaciones desplazaron a la producción nacional.

8.240 Las Comunidades Europeas alegan que los datos sobre la participación en el mercado no apoyan las determinaciones de la Argentina. Las Comunidades Europeas señalan que el Acta 338 indica tanto que la participación de las importaciones en el mercado aumentó sustancialmente como que la participación en el mercado de todas las importaciones de calzado disminuyó en 1996. Las Comunidades Europeas citan los siguientes términos del Acta 338: "la cuota de mercado de las importaciones aumentó del 10 por ciento en 1991 al 20 por ciento en 1992, 26 por ciento en 1993, 27 por ciento en 1994 y 1995, y al 22 por ciento en 1996".

8.241 La Argentina calcula la participación en el mercado de las importaciones sumando en primer lugar las estimaciones de la producción destinada al mercado interno a las importaciones para obtener una estimación del consumo interno aparente, y dividiendo luego las importaciones por el consumo aparente. Las participaciones en el mercado calculadas de esa forma, y a las que se remite la Argentina en este contexto en el Acta 338, son las siguientes:

Participación en el mercado de las importaciones

Como se indicó, la participación en el mercado de las importaciones, por volumen, aumentó de una punta del período a otra punta del período, entre 1991 y 1995, y entre 1991 y 1996, pero disminuyó entre 1992 y 1996. La participación en el mercado en términos de valor, entre puntas del período, aumentó entre 1991 y 1995, 1991 y 1996 y 1992 y 1996.

8.242 Al examinar las tendencias durante el período, observamos que la participación de las importaciones en el mercado en términos de volumen y valor sigue en gran medida a los datos sobre los volúmenes y valores absolutos de las importaciones. En particular, la participación de las importaciones en el mercado en términos de volumen disminuyó constantemente entre 1993 y 1996, período durante el cual se redujo en un tercio, del 25 por ciento al 16 por ciento. En los datos sobre la participación en el mercado en términos de valor se manifiesta una pauta ligeramente diferente: mientras que en 1991 la cuota de las importaciones en el mercado en términos de valor fue más baja que en términos de volumen (10 por ciento frente al 12 por ciento), a partir de 1992 esta relación se invirtió. Además, mientras que la participación de las importaciones en el mercado expresada en volumen declinó entre 1993 y 1994 y aún más entre 1994 y 1995, la participación en valor aumentó ligeramente entre 1993 y 1994, y permaneció constante durante 1995. Las disminuciones de la participación en el mercado por volumen y valor en 1996 fueron idénticas en términos absolutos (5 puntos porcentuales), pero ese año la participación de las importaciones en el mercado en valor (22 por ciento) estuvo considerablemente por encima de la participación en términos de volumen (16 por ciento).

b. Situación en 1995

8.243 Observamos que la Argentina se apoya, tanto en su informe como en los argumentos que

8.244 Tal vez sea posible teóricamente, aunque no haya coincidencia entre las tendencias más recientes de las importaciones y de los factores de daño, que exista una relación de causalidad. Una situación tan reñida con lo que a primera vista se puede pensar pondría de relieve la necesidad de que las autoridades investigaran la situación y explicaran de manera convincente tal conclusión.

8.245 A este respecto, observamos que la Argentina, en varias ocasiones, afirma que, a pesar de los descensos de las importaciones que tuvieron lugar desde 1993, las importaciones siguieron siendo altas en relación con los niveles que habían alcanzado en 1991 y que, por lo tanto, siguieron causando daño a la rama de producción nacional a pesar de haber declinado. Por ejemplo en el Acta 338, la Argentina afirma lo siguiente:

"No obstante el efecto de los DIEM que comenzó en 1994 y se incrementó entre 1995 y 1996, se ha producido un proceso de deterioro de la situación de la industria [...]"⁵⁵¹

En los argumentos expuestos al Grupo Especial, la Argentina declara lo siguiente:

"A pesar de los efectos de los DIEM, que de alguna manera contuvieron las importaciones a niveles por debajo de los de 1993, los efectos de las importaciones continuaron siendo gravemente dañinos"; y

"La Comunidad Europea se equivoca en concluir que los niveles de importación luego de la aplicación de los DIEM no fueran dañinos. La Comisión simplemente determinó que las importaciones habían disminuido de alguna manera pero su análisis completo confirmó (punto 98)⁵⁵² que el daño continuó y que existía una adicional amenaza de daño en ausencia de los DIEM que estaban programados para ser eliminados."

8.246 En nuestra opinión, estas declaraciones no proporcionan el tipo de explicación detallada y

8.250 Estimamos que la frase "en condiciones tales" indicaría la necesidad de analizar las *condiciones de competencia* entre el producto importado y los productos nacionales similares o directamente competidores *en el mercado del país importador*. Esto es, son dichas "condiciones de competencia" en el mercado del país importador las que determinarán si el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional. El texto del párrafo 1 del artículo 2 apoya esta interpretación, dado que el texto completo de la frase pertinente dice "en condiciones tales *que causan* o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional" (itálicas añadidas). Visto desde otro punto de vista, para que una medida de salvaguardia

8.254 Coincidimos con las Comunidades Europeas en que los pasajes citados en los párrafos 8.231 y 8.232 constituyen esencialmente una yuxtaposición de estadísticas sobre importaciones y factores de daño. Tal yuxtaposición no constituye un análisis de las condiciones de competencia entre las importaciones y el producto nacional. Por otra parte, observamos que las *únicas* referencias en esos pasajes que parecen vincular las importaciones al daño son las declaraciones relativas a los precios de las importaciones (es decir, las referencias a "importaciones ingresadas a bajos valores"). Como se indicó *supra*, en nuestra opinión el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige un análisis de precios *per se*. No obstante, debido a que las declaraciones sobre los precios de las importaciones en relación con los productos nacionales fueron decisivas para la constatación de la existencia de relación de causalidad por parte de la Argentina, la cuestión de los precios reviste en este análisis particular importancia. Es decir, los precios presuntamente bajos de las importaciones, y los efectos que se afirma que han tenido sobre la rama de producción nacional, parecen haber sido la única "condición de competencia" entre las importaciones y los productos nacionales sobre los que se ha basado la constatación de la relación de causalidad por parte de la Argentina. Por consiguiente, en nuestra evaluación de este análisis nos ocuparemos principalmente de determinar si existe algún apoyo en el expediente que sustente las conclusiones de la Argentina con respecto a los precios de las importaciones y su efecto sobre la rama de producción nacional.

8.255 Recordamos la afirmación de las CE de que estas declaraciones sobre los precios no están apoyadas por ninguna prueba fáctica en el expediente de la investigación. Las Comunidades Europeas afirman, en primer lugar, que la Argentina, alegando una presunta falta de cooperación por parte de los importadores, se basó en la mejor información disponible con respecto a los precios de las importaciones para inferir que los precios de éstas eran más bajos que los de los productos nacionales. Las Comunidades Europeas afirman que la "falta de cooperación, e8rp5 Tw (evaluaci la "f9ia.75 TD -0.1

6.255

8.257 La reorientación de las importaciones a productos de mayor valor añadido es evidente si se observan las diferentes tendencias de los datos relativos a la cuota de mercado de las importaciones basados en el volumen y los basados en el valor.⁵⁵⁶ En particular, el hecho de que las cuotas de mercado en valor sean superiores en términos absolutos e indiquen disminuciones más reducidas durante la última parte del período que las calculadas en términos de volumen, implica que el valor medio del calzado importado estaba aumentando, lo que significaría que el *mix* de productos de las importaciones se estaba desplazando hacia productos de mayor valor añadido o que el precio del calzado importado estaba en alza, o bien que estaban ocurriendo ambas cosas.

8.258 A la luz de los datos indicados *supra*, el Grupo Especial preguntó a la Argentina cómo conciliaba la aparente tendencia alcista en el valor unitario de las importaciones con las conclusiones que figuran en el Acta 338 de que "las importaciones baratas" habían hecho bajar el precio del producto nacional, causando de esa forma daño. En su respuesta, la Argentina señaló en primer lugar que la imposibilidad de competir con los productos importados debido a sus bajos precios constituye un factor negativo para los productores nacionales. La Argentina continuó reconociendo, sin embargo, un "cambio en el comportamiento de las importaciones", que atribuye a la aplicación de los DIEM; concretamente afirma que "los DIEM provocan un mayor crecimiento del valor que del volumen de las importaciones y, al mismo tiempo, cambian la composición de dichas importaciones ingresando calzados de mayor valor unitario que no están afectados por los DIEM. Además, no existe más la posibilidad de subfacturar". Cuando el Grupo Especial preguntó en qué forma estas tendencias demostraban la existencia de daño y relación de causalidad, y cómo la reorientación de las importaciones hacia productos de mayor valor añadido podía conciliarse con las declaraciones relativas a las "importaciones baratas", la Argentina se remitió al Informe Técnico y al Informe Preliminar del Subsecretario de Comercio Exterior, e indicó que la reorientación en la composición de las importaciones se explicaba como resultado de la aplicación de los DIEM.

8.259 No podemos encontrar ninguna prueba en el expediente que apoye las declaraciones según las cuales las importaciones tenían un precio más bajo que los productos nacionales. En particular, no hay prueba de que en la investigación se haya realizado una comparación entre los precios del calzado importado y los del calzado nacional, incluso sobre la base de los valores unitarios promedios de todas las importaciones y todos los productos nacionales. En efecto, la respuesta de la Argentina a la pregunta del Grupo Especial sobre este punto lo confirma, dado que la fuente a la que se remiten

N

importaciones ten etenpalmxpedientevecompetirajar oblempuesta d los omparaciones

importaciormaostr

cu

s tefa amxpedi. aa realia en En e d entre los precioe las

8.265 Las Comunidades Europeas alegan, en este sentido, que el Acta 338 hace referencia a varios elementos que las Comunidades Europeas consideran "otros factores" que en realidad fueron responsables del daño, que pudiera haber sufrido la industria del calzado argentina. Estos factores son i) el "efecto tequila", es decir, la recesión que tuvo lugar en la Argentina a raíz del colapso del peso mexicano; ii) las importaciones realizadas en el marco del Régimen de Especialización Industrial⁵⁵⁸; y iii) las importaciones procedentes de los países del MERCOSUR. Las Comunidades Europeas alegan que la Argentina no examinó lo suficiente estos factores y que, en consecuencia, atribuyó erróneamente el daño causado por ellos a las importaciones.

8.266 La Argentina aduce que examinó el único otro factor que consideró pertinente al daño, el "efecto tequila", y que se aseguró de que el daño causado por ese factor no se atribuyera al aumento de las importaciones. La Argentina no especifica expresamente en qué forma se hizo esto en su investigación. En los argumentos que expuso el Grupo Especial, la Argentina hace comparaciones entre los indicadores macroeconómicos (PIB) correspondientes al sector calzado y los correspondientes a la economía en general, y llega a la conclusión de que en 1995 la disminución en el sector del calzado fue más severa que en la economía en general, lo que implicaba que eran responsables las importaciones, más allá de los efectos de la recesión.

8.267 Recordamos que el párrafo 2 b) del artículo 4 exige que "[c]uando ha

Valores de las importaciones⁵⁶¹:

(en millones de \$EE.UU. c.i.f.)	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total de importaciones	44,41	110,87	128,76	141,48	114,22	116,61
MERCOSUR	4,66	18,30	16,87	25,59	24,84	47,48
Terceros países	39,75	92,58	111,89	115,89	89,39	69,09

8.274 Observamos que las estadísticas sobre importaciones que contienen el Acta 338 y el Informe Técnico indican que después de 1993 las importaciones procedentes de países miembros del MERCOSUR eran la única fuente de crecimiento de las importaciones de calzado en la Argentina. Si bien las importaciones procedentes de países del MERCOSUR aumentaron constante y significativamente en cada año entre 1991 y 1996, salvo 1995, las importaciones procedentes de todos los demás países disminuyeron constantemente a partir de 1993. En consecuencia, en 1996 correspondía a los países miembros del MERCOSUR la mitad de las importaciones totales de calzado, tras haber representado sólo un quinto en 1991.

v) *Resumen de las alegaciones formuladas al amparo de los artículos 2 y 4*

8.275 Como se examinó *supra*, hemos considerado los tres principales elementos de la investigación y determinación en materia de salvaguardia de la Argentina -la existencia de i) aumento de las importaciones, ii) daño grave, y iii) una relación de causalidad- que las Comunidades Europeas objetan como incompatibles con las prescripciones de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

8.276 Con respecto al aumento de las importaciones, observamos que para cumplir las prescripciones de los artículos 2 y 4 con respecto a dicho aumento, es necesario considerar las tendencias de las importaciones durante todo el período de la investigación (en lugar de comparar únicamente las puntas del período), y que una disminución de las importaciones que no sea solamente "temporal" pone en tela de juicio la constatación de que las importaciones han aumentado. En este caso, la Argentina no consideró en forma adecuada las tendencias intermedias de las importaciones, en particular, las disminuciones constantes y significativas de las importaciones a partir de 1994, así como la sensibilidad del análisis a las puntas del período de investigación que se han utilizado.

8.277 Con respecto a la investigación y determinación del daño grave, consideramos que la Argentina no evaluó todos los factores enumerados (en particular, la utilización de la capacidad y la productividad); y que al no considerar los datos disponibles sobre 1996 en su investigación y determinación (a pesar de haberlos reunido junto con los datos correspondientes a 1991 y 1995 en su cuestionario) la Argentina no consideró "todos los factores pertinentes [...] que tengan relación con la situación de [la] rama de producción" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4, especialmente ante el hecho de que en algunos casos los datos correspondientes a 1996 indicaban alzas que no fueron explicadas. También consideramos que una comparación entre puntas del período no cumple lo prescrito en el párrafo 2 a) del artículo 4 en el sentido de que se han de evaluar todos los factores pertinentes, especialmente cuando las tendencias intermedias de los indicadores del daño podrían ser sumamente pertinentes para determinar si una industria estaba experimentando un daño grave. Además consideramos que, habida cuenta de que no se examinaron ni explicaron las discrepancias entre determinadas series de datos, y de que otras afirmaciones no fueron vinculadas con los datos estadísticos, algunas de las conclusiones extraídas no están lo suficientemente apoyadas por las pruebas.

⁵⁶¹ *Ibid.*

8.278 Con respecto a la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional, consideramos que esta investigación no demostró una coincidencia entre las tendencias de los factores de daño y las importaciones; que no se analizaron ni explicaron lo suficiente las condiciones de competencia entre las importaciones y el producto nacional (en particular el precio); y que no se evaluaron de forma suficiente "otros factores" identificados por la CNCE en la investigación, en particular el "efecto tequila". Por tanto, a nuestro juicio, las constataciones y conclusiones de la Argentina relativas a la relación de causalidad no están suficientemente explicadas ni apoyadas por las pruebas.

8.279 Por las razones precedentes, concluimos que la investigación de la Argentina no demostró que había aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4; que la investigación no evaluó todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tuvieran relación con la situación de la rama de producción nacional en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4; que la investigación no demostró, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4; que la investigación no tuvo debidamente en cuenta otros factores distintos del aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4; y que el informe publicado con respecto a la investigación no contenía un análisis completo del caso objeto de la investigación, así como tampoco una demostración de la pertinencia de los factores examinados en el sentido del párrafo 2 c) del artículo 4.

8.280 En consecuencia, consideramos que la investigación y las determinaciones efectuadas por la Argentina del aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad son incompatibles con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Consideramos que, como tal, la investigación de la Argentina no proporciona *ningún* fundamento jurídico para la aplicación de la medida de salvaguardia definitiva en cuestión, ni de cualquier otra medida de salvaguardia.

e) Amenaza de daño grave

8.281 Las Comunidades Europeas alegan que la constatación de amenaza de daño grave por parte de la Argentina infringe los párrafos 1 y 2 del artículo 4 del Acuerdo, dado que está basada en un pronóstico de lo que sucedería si se suprimieran los DIEM. Las Comunidades Europeas sostienen que, como el párrafo 2 a) del artículo 4 exige una investigación sobre la base de información "objetiva y cuantificable", un análisis hipotético no satisface este requisito. En particular, las Comunidades Europeas alegan que no hubo aumento de las importaciones y que, por consiguiente, la constatación relativa a la amenaza constituía una constatación de amenaza de aumento de las importaciones, y no de amenaza de daño grave. Para las Comunidades Europeas, no puede formularse una constatación de amenaza en ausencia de un aumento real de las importaciones.

8.282 La CNCE declaró, en las conclusiones que figuran en el Acta 338, que constató además de la existencia de daño grave una amenaza de daño grave en ausencia de medidas adicionales al Arancel Externo Común. No obstante, no podemos encontrar ninguna referencia concreta a un análisis de la existencia de amenaza, como tal, en el Acta 338 ni en el Informe Técnico. En respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre los fundamentos de la constatación del Acta 338 de la existencia de amenaza de daño grave, la Argentina indicó que la constatación de amenaza había sido la base para la aplicación de la medida provisional. La Argentina declaró que la condición de la rama de producción empeoró durante el curso de la investigación, lo que llevó a la decisión de aplicar la medida definitiva. En respuesta a la pregunta del Grupo Especial con respecto a la posibilidad de constatar simultáneamente un daño grave actual y la amenaza del mismo, la Argentina indicó que esto es posible, dado que los conceptos de daño grave y amenaza del mismo, en el sentido en que se utilizan

en los apartados a) y b) del párrafo 1 del artículo 4, respectivamente, no son mutuamente excluyentes.⁵⁶²

8.283 Recordamos que, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 4:

"se entenderá por 'amenaza de daño grave' la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas;"

8.284 Por lo tanto, la cuestión de la amenaza, en lugar o además de una constatación de daño grave actual, debe ser examinada explícitamente en una investigación y apoyada por las pruebas, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a) a c) del párrafo 2 del artículo 4. Además, si solamente existe una amenaza de aumento de las importaciones, y no un aumento real de las importaciones, ello no es suficiente. El párrafo 1 del artículo 2 exige un aumento real de las importaciones como requisito previo básico para una constatación de la existenciaTAnj 33e cch451-0.1634 una amen

comprendidas en el mandato del Grupo Especial. Dado que el párrafo 7⁵⁶³ del artículo 3 y el artículo 19⁵⁶⁴ del ESD solamente exigen el retiro de las medidas que *son* incompatibles con la OMC, la posición de la Argentina es que las medidas que no están en vigencia en el momento del establecimiento del Grupo Especial no pueden ser objeto del mecanismo de solución de diferencias porque solamente *podrían* ser incompatibles con los Acuerdos de la OMC.

8.289 A la luz de nuestras constataciones, *supra*, de que la investigación y la determinación sobre salvaguardia conducentes a la imposición de la medida de salvaguardia definitiva son incompatibles con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y por tanto no proporcionan ningún fundamento jurídico a la aplicación de una medida de salvaguardia, no consideramos necesario formular constataciones con respecto a las alegaciones de las Comunidades Europeas con respecto a

medida de salvaguardia *definitiva* después de su imposición, la Argentina infringió las obligaciones en materia de notificación de los párrafos 1 y 2 del artículo 12, dado que en opinión de las Comunidades Europeas estas disposiciones exigen la notificación de la medida de salvaguardia tal como se aplique efectivamente.

a) La notificación de "toda la información pertinente"

Los párrafos 1 y 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias dicen lo siguiente:

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

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

2. Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva. En caso de prórroga de una medida, también se facilitarán pruebas de que la rama de producción de que se trate está en proceso de reajuste. El Consejo del Comercio de Mercancías o el Comité de Salvaguardias podrán pedir la información adicional que consideren necesaria al Miembro que se proponga aplicar o prorrogar la medida."

8.294 Con respecto a esta primera alegación, las Comunidades Europeas sostienen que el párrafo 1 b) del artículo 12 exige al Miembro que *notifique "toda la información pertinente"* con respecto a su constatación de la existencia de daño y relación de causalidad. En opinión de las Comunidades Europeas, esto constituye un requisito de notificar "todos los hechos, datos investigados y evaluaciones necesarios para demostrar 'aumento de las importaciones', 'daño grave o amenaza de daño grave' y 'relación de causalidad'". Las Comunidades Europeas objetan el argumento de la Argentina de que "la información relevante para evaluar el cumplimiento de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no puede estar constituida únicamente por aquella que se notifica al Comité siguiendo los formatos aprobados". En opinión de las Comunidades Europeas, este argumento implica que en las notificaciones realizadas en virtud del artículo 12 se podría omitir la información pertinente a la determinación de cumplimiento del párrafo 2 del artículo 4. Para las Comunidades Europeas, las notificaciones previstas en el artículo 12 deberían proporcionar la base para que otros Miembros "verifiquen si se han cumplido las condiciones de los artículos 2 y 4".

8.295 La Argentina alega que las Comunidades Europeas confunden requisitos formales de notificación previstos en el artículo 12 con los requisitos sustantivos de los artículos 2 y 4 para la aplicación de una medida de salvaguardia. A juicio de la Argentina, si se aceptaran los argumentos de las Comunidades Europeas, se sumarían los requisitos sustantivos del párrafo 1 del artículo 2 a las obligaciones de notificación del artículo 12, dando a entender un doble incumplimiento del Acuerdo por parte de la Argentina y estableciendo un "estándar" de notificación no previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La Argentina también alega que si se siguiera la metodología que las

Comunidades Europeas proponen, debería notificarse el expediente completo de la investigación, que tiene más de 10.000 páginas.

8.296 Las Comunidades Europeas discrepan con el argumento de la Argentina de que las Comunidades "confunden" las prescripciones sustantivas y las prescripciones de notificación del Acuerdo, y reconoce que éstas constituyen obligaciones separadas. Para las l argumento de la Ar8

puedan adoptar las medidas que consideran apropiadas en defensa de sus intereses [...].ⁿ⁵⁶⁵

8.300

los párrafos 2 y 4 del artículo 7⁵⁶⁷) están todas sujetas a las prescripciones de notificación contenidas en los párrafos 5 y 1 c) del artículo 12 y el párrafo 2 del artículo 12, respectivamente.

8.303 En este contexto, observamos que las *únicas* modificaciones de medidas de salvaguardia a que hace referencia el párrafo 4 del artículo 7 son aquellas que *reducen* su carácter restrictivo (es decir la revocación de la medida o la aceleración del ritmo de liberalización resultantes del examen realizado al promediar el período). El Acuerdo no se refiere a las modificaciones que *aumentan* el carácter restrictivo de una medida, y por lo tanto no contiene ninguna prescripción de notificación de tales modificaciones restrictivas.

8.304 Observamos que las modificaciones de la medida de salvaguardia definitiva introducidas por la Argentina no están contempladas en el artículo 7, y por lo tanto el artículo 12 no prevé requereTD -itos

IX. CONCLUSIONES

9.1 El Grupo Especial concluye que, por las razones expuestas en el presente informe, la medida de salvaguardia definitiva aplicada al calzado sobre la base de la investigación y determinación de la Argentina es incompatible con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, concluimos que existe anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para las Comunidades Europeas del Acuerdo sobre Salvaguardias en el sentido del párrafo 8 del artículo 3 del ESD.

9.2 El Grupo Especial recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias pida a la Argentina que ponga su medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

Anexo I:

La investigación y las medidas de salvaguardia se referían a las partidas arancelarias siguientes:

6401