

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL  
DEL COMERCIO**

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

(00-5593)

---

Original: inglés

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

**AB-2000-10**

*Informe del Órgano de Apelación*





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

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO  
ÓRGANO DE APELACIÓN

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

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

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

AB-2000-10

Actuantes:

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

## I. Introducción

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

2. El 1º de octubre de 1997, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (la "USITC") inició una investigación en materia de salvaguardias sobre determinadas importaciones de gluten de trigo.<sup>2</sup> En virtud de la Proclamación 7103 de 30 de mayo de 1998, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva, en forma de una restricción cuantitativa a las importaciones de gluten de trigo, con efecto desde el 1º de junio de 1998.<sup>3</sup> Los productos procedentes del Canadá, que es socio de los Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN"), y de algunos otros países quedaron excluidos de la aplicación de la medida de salvaguardia.<sup>4</sup> Los Estados Unidos notificaron la iniciación de la investigación, la determinación de la

---

<sup>1</sup> WT/DS166/R, 31 de julio de 2000.

<sup>2</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 2.2.

<sup>3</sup> "Proclamation 7103 de 30 de mayo de 1998 - To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Wheat Gluten", *Federal Register* de los Estados Unidos, 3 de junio de 1998, (volumen 63, N° 106), páginas 30359-30360; informe del Grupo Especial, párrafo 2.7.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párrafo 2.8.

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

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

4. En su informe, distribuido a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (la



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

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

## II. Argumentos de los participantes y de los terceros participantes

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

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

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

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

---

<sup>13</sup> De conformidad con la Regla 21 de los *Procedimientos de trabajo*.

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

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

<sup>16</sup> De conformidad con la Regla 24 de los *Procedimientos de trabajo*.

<sup>17</sup> Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 54.



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

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

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

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

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

---

<sup>18</sup> *Ibid.*<sup>18</sup> *Ibid.*<sup>1</sup> *Ibid.*<sup>8</sup> 8



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

B. *Argumentos de las Comunidades Europeas - Apelado*

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

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

17. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial tuvo razón en reconocer que el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere que el aumento de las importaciones cause *per se* daño grave. Como constató el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, el párrafo 2 b) del artículo 4 establece un análisis de la relación de causalidad que es distinto y posterior al análisis del daño que debe emprenderse con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4.<sup>23</sup> El párrafo 2 b) del artículo 4 asegura que cuando un Miembro estudia la posibilidad de

---

<sup>23</sup> Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 22, párrafo 145.

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

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

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

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

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

*productos textiles y de vestido* para utilizar como defensa el artículo XXIV.<sup>24</sup> Por último, las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial expuso razones suficientes para fundar su

Europeas solicitan al Órgano de Apelación que constate que el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación de las disposiciones sustantivas de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

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

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

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

27. En tercer lugar, las Comunidades Europeas alegan que el Grupo Especial incurrió en error al no constatar que el informe de la USITC era deficiente debido a que, en su análisis de la relación de causalidad, la USITC no consideró el contenido de proteínas del trigo en tanto que "factor pertinente",

28. Las Comunidades Europeas alegan, por último, que el Grupo Especial actuó de manera



30.



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

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

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

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

### 3. Nueva Zelandia

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

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



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

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

45.



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

49. La parte pertinente del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dice lo siguiente:

52.



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

La USITC también observó que "cuando *el nivel de proteínas del trigo es elevado, se reduce la demanda de gluten de trigo que se añade a la harina de panadería*"<sup>50</sup> (sin cursivas en el original).

La USITC observó que, en 1994, el acusado aumento de la demanda de gluten de trigo y del precio de dicho producto "fue consecuencia, al menos en parte, de una deficiencia en el contenido de proteínas, por razones relacionadas con el clima, de las cosechas de trigo de los principales países productores, entre ellos los Estados Unidos, durante 1993".<sup>51</sup>

58. A nuestro juicio, la USITC reconoció claramente que el contenido de proteínas del trigo tiene una influencia importante en la demanda de gluten de trigo y en el precio de dicho producto. Sin embargo, las pruebas que constan en el expediente indican que sólo cuando el contenido de proteínas del trigo es

(sin cursivas en el30.0554/121712 Tc 0.2eneuna i91.o producto "fue c46e

contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo con respecto al segmento del período objeto de la investigación posterior a 1994.<sup>53</sup>

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

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

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

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

... Los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 obligan a los Miembros:  
i)

63. El Grupo Especial concluyó que "los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo

proceso de razonamiento: en primer lugar, en virtud de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 debe haber una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave; en segundo lugar, los términos relativos a la no "atribución" empleados en la última frase del párrafo 2 b)

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



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

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

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

---

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



76. El párrafo 1 del artículo 2 refleja fielmente los "principios fundamentales"<sup>70</sup> del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y establece también "las condiciones para imponer una medida de salvaguardia"<sup>71</sup>, incluidas las que se refieren a la relación de causalidad. Las normas sobre la relación de causalidad, que se desarrollan en los demás artículos del *Acuerdo sobre Principios fundamentales*

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

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

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

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

---

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

<sup>73</sup> *Supra*, párrafo 66.

<sup>74</sup> Informe del Grupo Especial, párrafos 8.138, 8.139 y 8.143.

<sup>75</sup> *Ibid.*, párrafos 8.147-8.150.

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

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

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

... El mercado interno de gluten de trigo es muy competitivo. Los productores tienen una amplia capacidad excedentaria para satisfacer el aumento de la demanda. Además, el gluten de trigo es una mercancía que se vende primordialmente sobre la



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

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

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

---

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

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

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

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

88. Observamos que la capacidad disponible media de la rama de producción nacional siguió aumentando entre el 30 de junio de 1995 y el 30 de junio de 1997, aunque a un ritmo más lento que entre el 30 de junio de 1993 y el 30 de junio de 1995.<sup>87</sup> Por consiguiente, los aumentos de la capacidad se *estaban* produciendo al mismo tiempo que aumentaban las importaciones. Sin embargo, en todo caso, la pertinencia de "otro factor" con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 depende de si ese "otro factor" cause daño "al mismo tiempo" que el aumento de las importaciones. Por lo tanto la posible pertinencia de los aumentos de la capacidad registrados durante el período objeto de la investigación no dependen del momento en que ocurren, sino de los efectos



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

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

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

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

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



96. La misma expresión -"*product ... being imported*"- aparece en *ambos* párrafos de la versión

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

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

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

## **VII. Artículos 8 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

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

### **A. Párrafo 1 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

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

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

---

<sup>97</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.183.

<sup>98</sup> *Ibid.*, párrafo 8.181.

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

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

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

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

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

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

108. Los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos no notificaron el inicio de su investigación en materia de salvaguardias "inmediatamente",  
Comité d -0.12315 TW ( ) IJ 17.250 TD

en virtud del párrafo 1 a) del artículo 12 de notificar "inmediatamente" la iniciación de una

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

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

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

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

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

---

<sup>109</sup> G/SG/N/8/USA/2.

<sup>110</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.199.

<sup>111</sup> *Supra*, párrafos 103-106.

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

<sup>113</sup> *Ibid.*, párrafo 8.199.



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

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

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

120. Al examinar el sentido corriente del párrafo 1 c) del artículo 12, observamos que el acontecimiento desencadenante pertinente es la "*adopción*

---

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

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

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

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, párrafos 8.202, 8.205 y 8.206.

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

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

126.



párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8.

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

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

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

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

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

---

<sup>123</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.219.

<sup>124</sup> *Ibid.*, párrafo 8.217.

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

136. Observamos, en primer lugar, que el párrafo 3 del artículo 12 exige que el Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia dé "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate. Dicho párrafo establece que las "oportunidades adecuadas" para las consultas han de darse "con el fin de": examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2 del artículo 12; intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento con los Miembros exportadores respecto de un nivel equivalente de concesiones. En vista de estos objetivos, consideramos que el párrafo 3 del artículo 12 exige al Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia que proporcione a los Miembros exportadores información y tiempo suficientes a fin de que sea posible, a través de las consultas, realizar un intercambio significativo sobre las cuestiones identificadas. Para

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

139. El Grupo Especial constató que los Estados Unidos y las Comunidades Europeas celebraron consultas sobre la medida los días 24 de abril y 22 de mayo de 1998<sup>126</sup> y que estas consultas se celebraron *sobre la base de la información proporcionada por los Estados Unidos en las notificaciones hechas en virtud del párrafo 1 b) del artículo 12*<sup>127</sup>, es decir, sobre la base de la información contenida en el informe de la USITC. El Grupo Especial también constató, como cuestión de hecho, que no se había celebrado ninguna consulta sobre la medida definitiva aprobada por el Presidente de los Estados Unidos el 30 de mayo de 1998.<sup>128</sup>

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

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

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

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

---

<sup>126</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.218.

<sup>127</sup> *Ibid.*, párrafo 8.217.

<sup>128</sup> *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>130</sup> Observamos que, al formular esa constatación, no consideramos necesario determinar si los Estados Unidos notificaron la "medida propuesta" a las Comunidades Europeas, como lo exige el párrafo 2 del artículo

*Acuerdo sobre Salvaguardias*.

*Acusación Panamalar e Indic a D. 1055-01 (10/17/10) Observamos que, al formular esa constatación*



forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 1 del artículo 8 del

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

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

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

151. Anteriormente también hemos declarado que, aunque la función de los grupos especiales en virtud del artículo 11 se relaciona, en parte, con su evaluación de los *hechos*, la cuestión de si el Grupo Especial ha hecho o no una "evaluación objetiva" de los hechos es una cuestión *jurídica* (sin cursivas en el original).

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

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

152. El párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere a la "productividad" como uno de los factores pertinentes enumerados "en particular". Las Comunidades Europeas alegaron ante el Grupo Especial que la USITC no había evaluado debidamente la "productividad" conforme a lo establecido en el párrafo 2 a) del artículo 4.<sup>141</sup> El Grupo Especial concluyó, por el contrario, que "los datos y las indicaciones correspondientes a la productividad de los trabajadores, conjuntamente con los correspondientes a las inversiones de capital, demuestran que la USITC *tomó en cuenta* la productividad de la rama de producción conforme a lo establecido en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4".<sup>142</sup> (sin cursivas en el original)

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

---

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

<sup>141</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.43.

<sup>142</sup> *Ibid.*, párrafo 8.45.

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*, párrafo 8.44.

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

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

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

---

<sup>145</sup> Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 68.

<sup>146</sup> Véanse *supra* los párrafos 75 y 76.

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>156</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.61.

<sup>157</sup> *Ibid.*, párrafos 8.61, 8.62 y 8.64.

<sup>158</sup> *Ibid.*, párrafo 8.66.

<sup>159</sup> *Ibid.*, párrafo 8.65.

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

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

161. Aunque la conclusión del Grupo Especial sobre esta cuestión fue que el *informe de la USITC* contenía una explicación adecuada de las metodologías de atribución, el razonamiento desarrollado por el Grupo Especial revela que éste claramente no consideraba que así fuese. El Grupo Especial no estimó que pudiera basarse únicamente, ni siquiera principalmente, en la explicación realmente proporcionada en el informe de la USITC y, en cambio, se basó considerablemente en la información complementaria facilitada por los *Estados Unidos* en respuesta a las preguntas del Grupo Especial. En efecto, la parte más importante del razonamiento del Grupo Especial sobre esta cuestión se basa en esas "aclaraciones". Considera8 del m2la conclusión del Grupo Especial no conl Gb20pel m2lo.

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

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

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

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

164. Las Comunidades Europeas alegaron ante el Grupo Especial que la USITC no había considerado la relación general entre el contenido de proteínas del trigo y el precio del gluten de trigo

como "Salvaguardia" en el artículo 12 del Acuerdo GATT de 1947. (E. A juicio de las 'omunidades Europ



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

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

D. *No se extrajeron las inferencias apropiadas*

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

169. L ( ) Tj 17.25 0 TD /F1 11.25L7 Tc Tw (171) s1 No obstante, ell 0.8 Tw (rte) Tj ms4x062.9561 Tw (la i

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

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

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

...

---

<sup>174</sup> Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 32, párrafo 187.

<sup>175</sup> *Ibid.*, párrafo 189.

<sup>176</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.12.

<sup>177</sup> Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 32, párrafo 198.

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

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

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

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

---

<sup>178</sup> *IS TD /F1r38.70ru9irupo6ldab9.75 Tf21411982 ..dad con el p20313 del Eio la*

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

176. En esta apelación, las Comunidades Europeas formulan lo que consideramos declaraciones amplias y generales de que el Grupo Especial incurrió en error al no haber deducido de los hechos inferencias "desfavorables". Aparte de la negativa de los Estados Unidos a proporcionar determinada información solicitada por el Grupo Especial de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del ESD, las Comunidades Europeas no identifican, de ninguna manera específica, *hechos* concretos que apoyen una inferencia concreta. Las Comunidades Europeas tampoco identifican *qué inferencias* debía extraer de esos hechos el Grupo Especial, aparte de que debían haber sido inferencias favorables para las Comunidades Europeas. Aparte de la simple negativa de los Estados Unidos a facilitar la información solicitada por el Grupo Especial, que ya hemos tratado<sup>181</sup>, las Comunidades Europeas no dan ninguna otra razón concreta por la cual pueda considerarse que el Grupo Especial, al no haber ejercido su facultad discrecional deduciendo las inferencias identificadas por las Comunidades Europeas, ha incurrido en un error de derecho en el marco del artículo 11 del ESD. Por consiguiente, desestimamos este motivo de apelación.

## **IX. Principio de economía procesal**

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

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

---

<sup>181</sup> *Supra*, párrafo 174.

procesal, no estimamos necesario examinar si la medida es también incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994 ("evolución imprevista de las circunstancias") ni si la forma, el nivel y la distribución de la medida incompatible vulneran el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* o el artículo I del GATT de 1994.<sup>182</sup>

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

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

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

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

---

<sup>182</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 8.220.

<sup>183</sup> Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 108.

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

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



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

184. El mismo razonamiento también es aplicable a la alegación hecha por las Comunidades



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

- b) revoca la interpretación que hace el Grupo Especial del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de que el aumento de las importaciones "aisladamente", "en sí mismo y por sí sólo" o "*per se*" debe poder causar un "daño grave", así como las conclusiones del Grupo Especial sobre la cuestión de la relación de causalidad, resumidas en el párrafo 8.154 de su informe; no obstante, constata que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- c) confirma la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.182 de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud de los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al excluir las importaciones procedentes del Canadá del ámbito de aplicación de la medida de salvaguardia, tras realizar una

*Acuerdo sobre Salvaguardias*



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

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

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

---

Julio Lacarte-Muró  
Presidente de la Sección

---

Georges Michel Abi-Saab  
Miembro

---

Yasuhei Taniguchi  
Miembro