

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

**WT/DS177/AB/R
WT/DS178/AB/R**
1º de mayo de 2001
(01-2194)

Original: inglés

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

AB-2001-1

Informe del Órgano de Apelación

	<u>Página</u>
VI. Amenaza de daño grave.....	42
A. <i>Norma de examen</i>	42
B. <i>Determinación de la existencia de una "amenaza de daño grave"</i>	49
1. Antecedentes	49
2. Significado de la expresión "amenaza de daño grave"	51
3. Evaluación de los factores pertinentes previstos en el párrafo 2 a) del artículo 4 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	53
4. Examen realizado por el Grupo Especial sobre la determinación de la USITC relativa a la "amenaza de daño grave".....	58
VII. Relación de causalidad.....	67
VIII. Economía procesal.....	78
IX. Apelaciones condicionales	81
X. Constataciones y conclusiones.....	81

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia

Estados Unidos, *Apelante/Apelado*
Australia, *Apelante/Apelado*
Nueva Zelanda, *Apelante/Apelado*

Comunidades Europeas, *Tercero participante*

AB-2001-1

Actuantes:

Ehlermann, Presidente de la Sección
Bacchus, Miembro
Ganesan, Miembro

I. Introducción

1. Los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda apelan contra determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia* (el "informe del Grupo Especial")¹ y contra determinadas interpretaciones jurídicas formuladas en dicho informe. El Grupo Especial fue establecido para examinar las reclamaciones presentadas por Australia y Nueva Zelanda respecto de una medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada.²

2. El 7 de octubre de 1998, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") inició una investigación en materia de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero.³ Mediante la Proclamación del Presidente de los Estados Unidos de fecha de 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva consistente en un contingente arancelario sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada,

¹ WT/DS177/R, WT/DS178/R, 21 de diciembre de 2000.

² Informe del Grupo Especial, párrafos 1.1 a 1.10.

³ *Ibid.*, párrafo 2.2; G/SG/N/6/USA/5, 5 de noviembre de 1998.

con efecto a partir del 22 de julio de 1999.⁴ Los elementos de hecho de esta diferencia se exponen más detalladamente en el informe del Grupo Especial.⁵

3. WbE395 T7062 -238.5 a1(76(EI Gr3.80 Uni8T074222168 C,-0.2224i238.5 -3D c)al6 5rdo Ge182aa T

Procedimientos de trabajo para el examen en apelación (los "*Procedimientos de trabajo*"). El 12 de febrero de 2001, los Estados Unidos presentaron su comunicación del apelante.¹⁰

10. La audiencia de la apelación se celebró los días 22 y 23 de marzo de 2001. Los participantes y las Comunidades Europeas, como tercero participante, presentaron alegaciones orales y respondieron a las preguntas que les formularon los miembros de la Sección que entendía en la apelación.

II. Argumentos de los participantes y los terceros participantes

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

1. Evolución imprevista de las circunstancias

11. Los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 con respecto a la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias". A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial incurrió en error al introducir en su interpretación del artículo XIX palabras no incluidas en el texto, anulando así la distinción entre las "condiciones" para aplicar una medida de salvaguardia y las "circunstancias" que se deben demostrar como cuestión de hecho a fin de aplicar una medida de salvaguardia, de una manera incompatible con los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* ("*Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*")¹⁵ y *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*").¹⁶

12. Los Estados Unidos hacen hincapié en el hecho de que, según el Grupo Especial, los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, porque en el informe publicado de la USITC ("informe de la USITC") no se incluyó una "conclusión" que demostrara la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, el párrafo 1 a) del artículo XIX no contiene la palabra "conclusión" ni ninguna orientación sobre la manera en que un Miembro debe abordar la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. El Grupo Especial *dedujo* el requisito de la "conclusión" de una interpretación errónea del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que consideró como el contexto pertinente para interpretar el artículo XIX del GATT de 1994. No obstante, si bien el "contexto" de una disposición puede ayudar a entender el significado de un término, dicho "contexto" no puede servir como base para *copiar* una obligación o *interpretar* la existencia de una obligación trasladándola de una disposición de un acuerdo a otra disposición de otro acuerdo diferente. Además, incluso como

¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000.

¹⁶ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000.

contexto, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no respalda la conclusión del Grupo Especial, ya que el alcance de las obligaciones de las autoridades competentes de investigar las "cuestiones pertinentes" y de llegar a "conclusiones fundamentadas" en virtud de ese artículo está limitado por el alcance de la investigación que deben realizar en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Ni el párrafo 1 del artículo 2 ni el párrafo 2 del artículo 4, ni ninguna otra disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sugiere que, además de los requisitos establecidos en este Acuerdo, las autoridades competentes deban llevar a cabo una investigación y llegar a una conclusión fundamentada sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias". Los Estados Unidos insisten en que tal obligación convertiría la "evolución imprevista de las circunstancias" en una "condición" adicional a las establecidas explícitamente en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

13. En opinión de los Estados Unidos, la función de un grupo especial consiste en examinar si el Miembro que adopta la medida de salvaguardia ha demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias como cuestión de hecho, y no si las autoridades competentes presentaron esos hechos en su informe, como constatación separada, como "conclusión fundamentada" o de cualquier otra forma. Los Estados Unidos invocan la práctica de las partes contratantes en el marco del GATT de 1947 y la historia de la negociación del *Acuerdo sobre Salvaguardias* para respaldar su tesis, y consideran que el informe del Grupo de Trabajo en el asunto *Sombreros de fieltro* sugiere que determinadas circunstancias del mercado, cuando dan lugar a un incremento súbito de las importaciones que causa daño normalmente no serán "previstas" por los negociadores en el momento en que se otorgan las concesiones arancelarias.¹⁷ Los Estados Unidos añaden que, en la medida en que los hechos que constan en este asunto son claros y no han sido impugnados, el informe de la USITC demostró, como cuestión de hecho, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

2. Rama de producción nacional

14. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la definición de la rama de producción nacional de los Estados Unidos, que incluía las empresas de cría y engorde de corderos vivos, asrror3t cr72rv BT B"3cA11n9a ra3l

16. Los Estados Unidos sostienen que, en sus constataciones sobre esta cuestión, el Grupo Especial se basó en los informes de grupos especiales emitidos en el marco del GATT de 1947 que no resultan procedentes en este asunto, y llegó a la errónea conclusión de que el enfoque de los Estados Unidos permitiría que las autoridades competentes elaborasen de manera desleal definiciones "abiertas" de la rama de producción nacional. En realidad, la USITC ha elaborado principios que limitan efectivamente la inclusión de determinados productores en la definición de la rama de producción nacional y, al aplicar su doble criterio, sólo en raras ocasiones incluyó a los elaboradores y los criadores en la misma rama de producción nacional. Por último los Estados Unidos sostienen que la determinación del Grupo Especial de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

constatación del Grupo Especial relativa al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se basó en su errónea constatación de que los Estados Unidos habían infringido el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por esa razón, se debería revocar.

4. Relación de causalidad

19. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC infringió el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El análisis del Grupo Especial fue, y así lo reconoció el propio Grupo Especial, casi idéntico al enfoque adoptado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* ("*Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*")¹⁸, que fue revocado por el Órgano de Apelación. El Grupo Especial constató que la USITC no había actuado de manera compatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque no demostró que: i) el aumento de las importaciones de carne de cordero era en sí mismo una causa "necesaria y suficiente" de daño grave para la rama de producción estadounidense de carne de cordero; y ii) que ese aumento representaba, considerado aisladamente, un grado de daño que podía calificarse de "grave" con arreglo a lo establecido en los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4. En el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, el Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial 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'".¹⁹ El Órgano de Apelación constató que el párrafo 2 b) del artículo 4 no sugiere que el aumento de las importaciones deba ser la única causa del daño grave, o que "otros factores" causantes de daño se deban excluir de la determinación de la existencia de daño grave. Este razonamiento se aplica igualmente en el caso presente y, según los Estados Unidos, demuestra que el Grupo Especial aplicó un enfoque erróneo.

20. Los Estados Unidos consideran que las constataciones fácticas formuladas por el Grupo Especial no bastan para hacer posible que el Órgano de Apelación complete el análisis y determine si la USITC aplicó correctamente el criterio correspondiente a la relación de causalidad establecido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En particular, el Grupo Especial no formuló las constataciones fácticas necesarias para determinar si los reclamantes acreditaron que la USITC no había demostrado la existencia de una relación de causa a efecto auténtica y sustancial entre las importaciones de carne de

¹⁸ Informe del Grupo Especial, WT/DS166/R, adoptado el 19 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R.

¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001, párrafo 79.

cordero y el daño grave. Si el Órgano de Apelación no estuviera de acuerdo con esto, los Estados Unidos sostienen que la USITC cumplió los requisitos señalados por el Órgano de Apelación en su informe en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*. La USITC demostró en primer lugar que el aumento de las importaciones de carne de cordero constituía una causa importante de la amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de carne de cordero. Al determinar que las importaciones eran una causa de la amenaza de daño grave no menos importante que cualquier otra, la USITC analizó todos los demás factores pertinentes. Mediante este procedimiento, la USITC se cercioró de que el daño derivado de otras causas no se atribuía a las importaciones y de que las pruebas utilizadas por la USITC para demostrar la relación de causalidad atribuida al aumento de las importaciones reflejaban una relación de causalidad auténtica y sustancial. Los Estados Unidos añaden que la otra constatación formulada por el Grupo Especial a tenor del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se basó en su errónea constatación de que los Estados Unidos habían infringido el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por esta razón, se debería revocar.

B. *Argumentos de Australia - Apelado*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

21. Australia solicita que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. El Grupo Especial interpretó el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 de una manera que dio sentido y efecto a todas las disposiciones aplicables, incluida la relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" y concluyó acertadamente que el informe de la USITC no contenía la conclusión requerida relativa a la "evolución imprevista de las

d

c

de

Acuerdo sobre Salvaguardias

ds

Acuerdo sobde

enuncien "conclusiones fundamentadas" sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El Órgano de Apelación ha declarado que la "evolución imprevista de las circunstancias" son "circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho". Por consiguiente, Australia sostiene que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, leído en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, exige que las autoridades competentes lleguen a una conclusión fundamentada que demuestre la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".

23. Australia cuestiona la opinión de los Estados Unidos de que los Miembros sólo están obligados a demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias *ex post facto* en un procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC. Esto permitiría que se dedujera de su informe una cuestión que no habría sido investigada, examinada y ni siquiera considerada por la USITC. Australia también rechaza el argumento de los Estados Unidos de que el enfoque utilizado por el Grupo Especial convierte el requisito relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias"

25. Australia considera que el sentido de la expresión "productores de los productos similares" es claro. Los productores *de un artículo* son, sencillamente, quienes elaboran *ese* artículo. La expresión "el conjunto" del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* hace referencia al

28. Frente a la afirmación de los Estados Unidos de que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo exige que los factores evaluados tengan un carácter "objetivo y cualificable" y que tengan relación con la situación de la rama de producción, Australia apoya el razonamiento del Grupo Especial según el cual el párrafo 1 c) del artículo 4 exige tácitamente que los datos de la muestra utilizados sean suficientemente representativos del conjunto de los productores. El hecho de que los Estados Unidos no tomaran en consideración datos suficientemente representativos implica que no se evaluó adecuadamente la situación de la "rama de producción nacional". Además, Australia sostiene que, aun en el caso de que el Órgano de Apelación revoque la constatación del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 c) del artículo 4, y aun aceptando el criterio sugerido por los Estados Unidos, no puede considerarse que la utilización como base de datos no válidos estadísticamente o incompletos, como los que utilizó la USITC -o la ausencia de datos- tenga carácter objetivo ni que tenga una relación significativa con los factores que deben evaluarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, Australia sostiene que la USITC no evaluó adecuadamente los factores pertinentes, como exige la disposición citada.

4. Relación de causalidad

29. Australia sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente que el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC no se ajustó a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y que sus constataciones son compatibles con el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*. La exigencia de que haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave no se satisface por el mero hecho de que las importaciones contribuyan a la existencia de una amenaza de daño grave. El criterio de "causa necesaria y suficiente" establecido por el Grupo Especial trata de articular la regla correspondiente, aunque no es necesario que las importaciones *por sí mismas* causen una amenaza de daño grave. Australia subraya que el Grupo Especial diferenció cuidadosamente su criterio de causa "necesaria y suficiente" del criterio de la "única causa".^{1.255} Tsiva con los factores que deben evaluarse de conform1.255 Tw () Tj 22.5 0

causado por esos otros factores no hubiera sido atribuido a las importaciones. Australia añade que, independientemente de que cumpliera o no la obligación relativa a la no atribución de los daños causados por otros factores, la USITC no formuló una determinación válida sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. En concreto, al haberse limitado a constatar que el aumento de las importaciones era una causa *importante* y que no era menos importante que cualquier otra, la USITC no se aseguró de que las pruebas en que se basó para establecer una relación de causalidad pusieran de manifiesto la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.

C. *Argumento de Nueva Zelandia - Apelado*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

31. Nueva Zelandia considera que el Grupo Especial constató acertadamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Los Estados Unidos parecen criticar al Grupo Especial por haber interpretado el artículo XIX a la luz de las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, a pesar de que el propio *Acuerdo sobre Salvaguardias*, al igual que anteriores decisiones del Órgano de Apelación, establece claramente que dicho Acuerdo y el artículo XIX deben interpretarse conjuntamente. El párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* obliga a aplicar el artículo XIX de conformidad con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige claramente "conclusiones fundamentadas" sobre "*todas* las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El Órgano de Apelación ha constatado que "la evolución imprevista de las circunstancias" se refiere a "circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que se aplique una medida de salvaguardia". En consecuencia, Nueva Zelandia aduce que el hecho de que la USITC no formulara una "conclusión" sobre la evolución imprevista de las circunstancias constituye una infracción clara de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

32. Nueva Zelandia rechaza la afirmación de los Estados Unidos de que el enfoque del Grupo Especial convirtió en la práctica una circunstancia que debe demostrarse como cuestión de hecho en una condición independiente para la aplicación de una medida de salvaguardia. El Grupo Especial reconoció expresamente la diferencia entre las circunstancias de esa naturaleza y las condiciones y, al señalar que no era imprescindible que la autoridad competente utilizara en sus conclusiones los términos precisos de "evolución imprevista de las circunstancias" puso de manifiesto que era

de la existencia de una amenaza de daño grave. Ese planteamiento anularía la obligación de *demonstrar* la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Nueva Zelandia añade que la USITC no demostró de hecho la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Del informe de la USITC se desprende claramente que la USITC nunca examinó, ni mucho menos demostró, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. De hecho, los Estados Unidos tratan de volver a escribir el informe de la USITC para incorporar a él lo que *debería* haberse dicho, pero no se dijo. Nueva Zelandia indica que, en cualquier caso, las declaraciones descriptivas del informe de la USITC en las que se apoyan los Estados Unidos se refieren a circunstancias totalmente previsibles y previstas.

2. Rama de producción nacional

33. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente la incompatibilidad de la definición de la USITC de la rama de producción nacional de carne de cordero con el párrafo 1 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El sentido corriente del párrafo 1 c) del artículo 4 es claro e inequívoco. La "rama de producción nacional" está constituida, a los efectos de una investigación en materia de salvaguardia, por los "productores" de los "productos similares". Dado que todos admiten que "el producto similar" era en el presente caso la carne de cordero, la función de la USITC consistía en determinar la rama de producción nacional basándose en quienes producen carne de cordero. Al no haber cumplido esa función, el Grupo Especial declaró acertadamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia añade que el término "el conjunto" del párrafo 1 c) del artículo 4 establece una prescripción cuantitativa para la aplicación de una medida de salvaguardia y no justifica la ampliación del ámbito de la rama de producción nacional a quienes no producen el producto similar.

34. Nueva Zelandia observa además lo siguiente: i) que sigue habiendo serias dudas acerca del grado de integración vertical en el presente caso y que, en cualquier caso, como ha señalado el Grupo Especial, una medida de salvaguardia a favor de los productores de un producto acabado beneficiará también a los productores en las fases iniciales; ii) que los Estados Unidos no pueden dar respuesta a la preocupación del Grupo Especial por el carácter abierto del enfoque de la USITC y que, además, los datos históricos acerca de la forma en que la USITC ha aplicado sus principios no son pertinentes a la cuestión de la compatibilidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*; y iii) que, en contra de lo que pretenden los Estados Unidos, los asuntos sustanciados en el GATT analizados por el Grupo Especial apoyan firmemente el enfoque adoptado por éste.

3. Amenaza de daño grave

35. Nueva Zelandia solicita que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC no eran suficientemente representativos en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y de que, en consecuencia, los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo. En contra de lo que sugieren los Estados Unidos, el Grupo Especial no constató que la *recopilación de datos* por los Estados Unidos fuera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4, sino que los datos en que se basó la USITC al formular su determinación de amenaza de daño grave no eran suficientemente representativos de "aquellos productores cuya producción conjunta ... constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos" en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4, y que, en consecuencia, la constatación de amenaza de daño grave de la USITC era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

36. Nueva Zelandia recuerda que alegó ante el Grupo Especial que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos infringía el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debido a las deficiencias de la investigación realizada por la USITC, incluida la insuficiencia de los datos en los que la USITC se basó para formular su determinación de amenaza de daño grave. La información facilitada por Nueva Zelandia en su primera comunicación al Grupo Especial demostraba claramente *prima facie* esa alegación.

37. Nueva Zelandia considera que, en sus argumentos sobre la cuestión, los Estados Unidos prescinden del hecho de que el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere al número de productores que es preciso incluir en una investigación: el "conjunto de los productores" o "aquellos cuya producción conjunta [...] constituya una proporción importante de la producción nacional". Al formular sus constataciones sobre el carácter representativo de los datos, el Grupo Especial se centró en este aspecto cuantitativo, e interpretó adecuadamente el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En lo que respecta a los argumentos de los Estados Unidos según los cuales la suficiencia de los datos sólo es pertinente en el marco de los párrafos 2 a) y 2 b) Tf -0.1496 Tc 8.751496 Tc ulo

del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* suponen un límite mínimo en cuanto a la representatividad de los datos en que se basan las autoridades competentes al evaluar los factores

cualquier otra. Nueva Zelandia añade que, al no haber demostrado que no había atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, la USITC no estaba en condiciones de formular la constatación de la existencia de una relación "auténtica y sustancial" de esa naturaleza.

40. Nueva Zelandia solicita que, en caso de que llegue a la conclusión de que el razonamiento del Grupo Especial sobre la relación de causalidad no es correcto, el Órgano de Apelación complete el análisis y concluya que los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les impone el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia sostiene que, en contra de lo que afirman los Estados Unidos, las constataciones fácticas del Grupo Especial y los datos fácticos de los que hay constancia proporcionan una amplia base para que el Órgano de Apelación actúe de esa forma.

D. *Alegaciones de error formuladas por Australia - Apelante*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

su norma de examen, el Grupo Especial estimó erróneamente que bastaba que de la totalidad del informe de la USITC examinado a la luz de los argumentos expuestos por los Estados Unidos al Grupo Especial pudieran *discernirse* las constataciones y conclusiones necesarias. Australia añade que, debido a que el Grupo Especial indicó que procedería "aceptando sin ahondar más a efectos de la argumentación, los datos y razonamientos contenidos en el informe de la USITC"²¹, no se analizaron diversas afirmaciones de los Estados Unidos acerca de los datos y de las conclusiones extraídas de ellos en el curso del proceso de "evaluación objetiva" que los grupos especiales están obligados a realizar de conformidad con el artículo 11 del ESD. A juicio de Australia, esa forma de proceder llevó al Grupo Especial a inferir conclusiones favorables de las lagunas de la información, basándose en las afirmaciones de los Estados Unidos, siendo así que debería haber evaluado objetivamente si en el informe de la USITC se daba una explicación suficiente de la forma en que los hechos apoyaban su determinación de "amenaza de daño grave". Australia aduce que la norma de

la

otras explicaciones posibles del empeoramiento de los resultados de la rama de producción estadounidense expuestas por Nueva Zelandia y Australia sólo eran pertinentes "en la medida en que se plantearan durante la investigación".²² Nueva Zelandia sostiene que, por el contrario, para llevar a cabo la "evaluación objetiva" que prescribe el artículo 11 del ESD, los grupos especiales deben examinar pruebas y argumentos que le permitan determinar si los actos de un Miembro están en conformidad con los Acuerdos abarcados, lo que puede requerir que el Grupo Especial no se limite al informe publicado y a las pruebas recopiladas por la autoridad competente. El Grupo Especial *aplicó* también erróneamente la norma de examen. A pesar de los datos relativos a los precios, especialmente de los elevados niveles alcanzados en 1996 y a principios de 1997, al aumento de los precios en 1998, y a la proyección del aumento de los precios en el mercado interior en 1999, no se dio una explicación razonada o suficiente de la forma en que esos hechos apoyaban la determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave. En consecuencia, Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el análisis de la USITC proporcionaba una explicación razonada y suficiente de la forma en que los hechos apoyaban su determinación de que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave.

b) Evaluación de los factores pertinentes

47. Nueva Zelandia alega que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar la norma jurídica pertinente a efectos de la determinación de la existencia de una "amenaza de daño grave" y, en consecuencia, llegó erróneamente a la conclusión de que el enfoque analítico adoptado por la USITC para la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave y para la evaluación de todos los factores pertinentes no era incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia solicita que el Órgano de Apelación revoque las conclusiones del Grupo Especial al respecto.

48. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial incurrió en error, en primer lugar, al basarse exclusivamente en datos del pasado reciente. Una predicción fiable de los acontecimientos futuros no permite examinar aisladamente los datos correspondientes al pasado reciente, aun cuando éstos sean importantes, especialmente cuando la información correspondiente a un período anterior forma parte de la investigación realizada por las autoridades competentes y es pertinente a la determinación de si el aumento de las importaciones ha amenazado causar un daño grave. Al permitir a la USITC que prescindiera de datos correspondientes a la primera parte del período de investigación, el Grupo Especial excluyó pruebas que podrían haber tenido relación con la situación de la rama de producción nacional, en contra de lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

²² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.207.

Además, Nueva Zelandia sostiene que, al asumir sin más, sin un análisis ulterior, que el futuro reflejará el pasado reciente, el Grupo Especial permitió a la USITC que basara su determinación de la existencia de la amenaza de daño en "conjeturas", en contra de lo prescrito en el párrafo 1 b) del

precisa una resolución sobre la propia medida de salvaguardia. Nueva Zelanda recuerda que la medida aplicada por los Estados Unidos es distinta de la recomendada por la USITC, y aduce que la medida aplicada es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque entraña un grado mayor de restricción del comercio que la propuesta por la USITC y no es necesaria para facilitar el reajuste de la rama estadounidense de producción de carne de cordero.

3. Apelaciones condicionales

52. Nueva Zelanda solicita que el Órgano de Apelación, en caso de que haga una constatación desfavorable a Nueva Zelanda en lo que respecta a las cuestiones relativas a la investigación de la USITC en materia de salvaguardia, complete el análisis de las alegaciones de Nueva Zelanda en conexión con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como con los artículos I y II del GATT de 1994, análisis que el Grupo Especial obvió por razones de economía procesal.

F. *Argumentos de los Estados Unidos - Apelado*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

53. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación desestime la apelación de Australia relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias". En su apelación, Australia parece considerar que el informe del Grupo Trabajo sobre *Sombreros de fieltro* estableció *como cuestión de derecho* que una modificación de la estructura de las importaciones no puede constituir *nunca* una evolución imprevista de las circunstancias. No obstante, no hay en el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 nada que dé pie a deducir la existencia de esa limitación. Los Estados Unidos impugnan también el argumento de Australia basado en que los Estados Unidos no demostraron de hecho la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Incumbe a Australia, en su calidad de reclamante, la carga de demostrar que la evolución del mercado identificada en el informe de la USITC no constituyó una evolución "imprevista" de las circunstancias, lo que no ha hecho. Los Estados Unidos sostienen que, en la medida en que los antecedentes fácticos en el presente caso son claros y no han sido puestos en tela de juicio, demuestran de hecho la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

WT/DS177/AB/R
WT/DS178/AB/R

56. Los Estados Unidos rechazan el argumento de Australia y de Nueva Zelandia de que el Grupo Especial incurrió en error al avalar el hecho de que la USITC se basara en gran medida en datos correspondientes a la última parte del período de investigación. En realidad, ni el Grupo Especial ni el USITC se basaron "exclusivamente" en datos posteriores a 1996. La USITC recopiló y examinó datos sobre las importaciones y la situación de la rama de producción nacional correspondientes a un período de cinco años, aunque se centró en los correspondientes al período comprendido entre enero de 1997 y septiembre de 1998, por considerar que tenían mayor valor probatorio a efectos de la determinación de la amenaza de daño grave. Los Estados Unidos estiman que ese enfoque es concorde con el razonamiento del Órgano de Apelación en *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*.

57.

Salvaguardias, puesto que el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a un Miembro a identificar y aplicar la medida que entrañe el menor grado posible de restricción del comercio.

4. Apelaciones condicionales

60. Los Estados Unidos aducen que, en caso de que el Órgano de Apelación se ocupe de la cuestión, debe rechazar todas las apelaciones formuladas condicionalmente por Australia y Nueva Zelandia. Aducen que, como han demostrado con los argumentos que han expuesto al Grupo Especial, los Estados Unidos cumplieron las obligaciones que les imponen el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el artículo 8, el artículo 11 y el artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como los artículos I y II del GATT de 1994.

G. *Argumentos de las Comunidades Europeas - Tercero participante*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

61. Las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial constató correctamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, puesto que en el informe de la USITC no había *ninguna* demostración comprobable y concluyente de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Aunque el Grupo Especial declaró acertadamente que la obligación de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" no requiere que se utilicen los términos precisos de "evolución imprevista de las circunstancias", es necesario identificar sustancialmente como tales las circunstancias a que se hace referencia en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994: i) circunstancias que constituyan acontecimientos que den lugar a un aumento de las importaciones causante de daño; y ii) circunstancias que pongan de manifiesto que esos acontecimientos eran imprevistos. Esa demostración no puede hacerse *ex post facto*. A este respecto, las Comunidades Europeas están de acuerdo con la utilización por el Grupo Especial del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como contexto pertinente. Dicho precepto se refiere en general a "todas las cuestiones pertinentes de hecho", y, por consiguiente, su ámbito no se limita a las cuestiones que se planteen en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Si una cuestión es pertinente en virtud del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, forzosamente ha de serlo también en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las Comunidades Europeas aducen que cualquier otra interpretación excluiría de hecho a las

disposiciones del artículo XIX del "conjunto inseparable" de derechos y disciplinas que rige las

III. Cuestiones que se plantean en la presente apelación

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

- a) si el Grupo Especial incurrió en error, al constatar, en el párrafo 8.1 a) de su informe, que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 al no haber demostrado, como cuestión de hecho, la

- f) si el Órgano de Apelación estima que el Grupo Especial incurrió en error al constatar

evolución imprevista de las circunstancias pueda deducirse de los hechos recogidos en el expediente de la autoridad investigadora, y que la existencia de estas circunstancias pueda "demostrarse en el curso " de los procedimientos de solución de diferencias en la OMC. Los Estados Unidos sostienen que no hay ningún fundamento para interpretar que el artículo XIX del GATT de 1994 contiene o refleja las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* relativas a la publicación de un "informe" por las "autoridades competentes".³² En segundo lugar, los Estados Unidos arguyen que, en todo caso, el Grupo Especial se equivocó en su conclusión de que el informe de la USITC no demuestra, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" con arreglo al párrafo 1 a) del artículo XIX; a juicio de los Estados Unidos, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, o sea, el cambio en la composición por productos de las importaciones (aumento de la proporción de la carne de cordero fresca en comparación con la congelada, y de la proporción de cortes de mayor tamaño), puede deducirse del contenido del informe de la USITC. A este respecto, observamos que en la audiencia pública los Estados Unidos confirmaron que su apelación en este asunto se limitaba a la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 porque el informe no contenía una "conclusión fundamentada" sobre una evolución imprevista de las circunstancias.³³

68. Observemos ante todo que la alegación formulada por Australia y Nueva Zelandia ante el Grupo Especial consistía en que los Estados Unidos habían actuado de manera incompatible con la obligación que les imponía el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, en relación con una "evolución imprevista de las circunstancias". El texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 es el siguiente:

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

³² *Ibid.*, párrafos 17 y 18.

³³ Además de su constatación principal acerca del párrafo 1 a) del artículo XIX, el Grupo Especial formuló otras constataciones, por ejemplo, la de que el párrafo 1 a) del artículo XIX no exige que se adopte un enfoque en "dos fases" con respecto a la relación de causalidad (informe del Grupo Especial, párrafos 7.13-7.16 y 7.31). Asimismo el Grupo Especial hizo otra constatación, distinguiendo entre los significados de "imprevista" e "imprevisible" (informe del Grupo Especial, párrafos 7.22 y 7.24). Como ninguna de estas constataciones ha sido objeto de apelación, no nos ocuparemos de ellas.

69. En nuestros informes *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* y *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos* examinamos la relación existente entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y analizamos, en particular, si al entrar en vigor el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el artículo XIX seguía imponiendo obligaciones a los Miembros de la OMC cuando aplicasen medidas de salvaguardia. En estas dos apelaciones observamos que "las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son todas ellas disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*", y añadimos que los dos textos debían leerse "de manera armoniosa" y como "un conjunto inseparable de derechos y disciplinas".³⁴ Esta interpretación nuestra está corroborada por el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En ambos informes observamos que:

El artículo 1 establece que la finalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es establecer "normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas *las medidas previstas* en el artículo XIX del GATT de 1994" (cursivas añadidas). Además, en el párrafo 1 a) del artículo 11, el sentido corriente de la expresión "a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo" es, evidentemente, que toda medida de salvaguardia debe ser *conforme* a las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y *también* a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por lo tanto, toda medida de salvaguardia aplicada después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y también a las del artículo XIX del GATT de 1994.³⁵

70. Repetimos: el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* expresan la aplicabilidad plena y continuada del artículo XIX del GATT de 1994, que ya no está aislado sino que ha sido aclarado y reforzado por el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

71. Partiendo de esta interpretación de la relación existente entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en los dos informes mencionados constatamos lo siguiente:

La primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ..."- es una frase que, en nuestra opinión, depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones [...] han aumentado" de la segunda parte de este

³⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 81; véase también *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*, *supra*, nota 16 de pie de página, párrafo 75.

³⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*, *supra*, nota 16 de pie de página, párrafo 77; véase también informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 83.

párrafo. Aunque no consideramos que la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX establezca *condiciones* independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia adicionales a las establecidas en la segunda parte de este párrafo, estimamos que describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994. En este sentido, consideramos que hay una conexión lógica entre las circunstancias descritas en ella -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias,

segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las "circunstancias" a que se refiere la primera frase de esta disposición hace imperativo incluir la demostración de la existencia de estas circunstancias en el mismo informe de las autoridades competentes. Cualquier otro procedimiento interrumpiría la "conexión lógica" entre las dos cláusulas, y sumiría en la vaguedad y la incertidumbre todo lo relativo al cumplimiento de la primera disposición del párrafo 1 a) del artículo XIX.

73. En el presente caso no vemos ninguna indicación de que se haya tenido en cuenta la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" en el informe de la USITC. Es cierto que el mencionado informe señala dos cambios en el tipo de productos de carne de cordero importados en los Estados Unidos, a saber, el aumento de la proporción de las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada en relación a la carne congelada, y el mayor tamaño del corte de la carne de cordero importada. El informe menciona el primero de estos cambios al examinar la cuestión de los "productos similares", y se refiere a los dos cambios cuando considera la "relación de causalidad", al describir la sustituibilidad de la carne de cordero nacional e importada en el mercado interno.³⁹ Sin embargo, nosotros observamos que el informe de la USITC no examina la razón de que estos cambios puedan considerarse "una evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, ni ofrece ninguna explicación de esta interpretación. De ello se sigue que el informe de la USITC no *demuestra* que la medida de salvaguardia en cuestión haya sido aplicada, entre otras cosas, "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias".

74. El hecho de que en su informe de abril de 1999 la USITC no haya tenido en cuenta la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no es sorprendente; en efecto, no hay ninguna ley, reglamento o norma interna de los Estados Unidos que obligue a la USITC a considerar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en su investigación sobre la situación de una rama de producción nacional. Aunque los Estados Unidos han modificado posteriormente su actitud a este respecto⁴⁰, nosotros recordamos que, en su calidad de tercero participante en las dos apelaciones citadas (*Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos* y *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*), este país alegó que el hecho de que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no tuviera en cuenta la evolución imprevista de las circunstancias significaba que ya no

³⁹ USITC Report, pp. I-11, I-22 y I-23.

⁴⁰ En la audiencia los Estados Unidos indicaron que ya no creen que sea innecesario demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

era necesario demostrar su existencia.⁴¹ Nuestros informes en las apelaciones *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, en los que constatamos que la evolución imprevista de las circunstancias debe demostrarse como cuestión de hecho, fueron distribuidos el 14 de diciembre de 1999, es decir, más de siete meses después de que se publicase, en abril de 1999, el informe de la USITC sobre la rama de producción nacional de la carne de cordero. Por consiguiente, la USITC no conocía nuestros dos informes cuando presentó su informe sobre el presente caso.

75. Así pues, aunque no coincidimos con todos los aspectos del razonamiento del Grupo Especial, hacemos nuestra la conclusión, que figura en los párrafos 7.45 y 8.1 a) de su informe, de que "los Estados Unidos no han demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, conforme a lo exigido en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994". En vista de esta conclusión, no estimamos necesario examinar la apelación condicional de Australia sobre si un cambio en la composición por productos o en el tamaño del corte de las importaciones de la carne de cordero podría considerarse "una evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994; la condición en que se basaba la apelación no se ha cumplido.

76. Hay que tener muy en cuenta que ni Australia ni Nueva Zelandia afirman que los Estados Unidos hayan actuado de un modo incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en relación con una evolución imprevista de las circunstancias.⁴² Por consiguiente, no nos pronunciamos sobre si la USITC y, por ende, los Estados Unidos, han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no "enunció las constataciones y las conclusiones fundamentadas" sobre esta cuestión. No obstante, observamos que el párrafo 1 del artículo 3 dispone que en el informe que publiquen las autoridades competentes han de enunciar las constataciones y las conclusiones fundamentadas "sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Como quiera que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 dispone que para que se aplique una m de 199. Comdardias

de las circunstancias" se ha de demostrar como cuestión de hecho, a nuestro juicio la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" es una cuestión "pertinente de hecho y de derecho", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, para la aplicación de la medida de salvaguardia; de ello se sigue que, con arreglo a este artículo, el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una "constatación" o "conclusión fundamentada" respecto de la "evolución imprevista de las circunstancias".

V. Rama de producción nacional

77. La definición de rama de producción nacional de la USITC incluía en el presente caso a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos en pie, así como a los mataderos y las plantas de despiece que operan con la carne de cordero. La USITC adoptó esta definición por entender que existía "una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado", y "una coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los criadores y los establecimientos de engorde de corderos en pie y los mataderos y las plantas de despiece que operen con la carne de cordero.⁴³

78. Australia y Nueva Zelandia alegaron ante el Grupo Especial que la USITC había interpretado erróneamente el término "rama de producción nacional", al incluir en él a los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie aunque no produjeran carne de cordero, que era el producto en litigio. En su examen de la alegación, el Grupo Especial consideró la definición del término "rama de producción nacional" que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4, y declaró que:

No encontramos ningún fundamento en el texto de esta frase ["productores de los productos similares o directamente competidores"] para considerar que un productor que no produce el producto en cuestión, pero produce una materia prima o un insumo que se utiliza para producir ese producto, pueda ser considerado, sin embargo, productor de ese producto.

[...]

*... la rama de producción pertinente comprende los productores que ellos mismos tienen "una producción" de productos "similares" o "directamente competidores".*⁴⁴
(sin cursivas en el original)

⁴³ USITC Report, pp. I-12 a I-14.

⁴⁴ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.67 y 7.68.

79.

82. Ante todo, observamos que en su informe la USITC indicaba claramente que la ley estadounidense sobre salvaguardias no considera si los productores de un producto que sea un insumo pueden incluirse en la rama de producción nacional que produce el producto elaborado.⁴⁸ En respuesta a las preguntas hechas durante la audiencia, los Estados Unidos confirmaron que el criterio doble aplicado por la USITC para decidir esta cuestión no es exigido por la ley estadounidense sobre salvaguardias ni por ninguna otra disposición del Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos aplicable a las investigaciones y determinaciones en materia de salvaguardias. En la audiencia los Estados Unidos confirmaron también que la USITC había adoptado este criterio para definir una "rama de producción nacional" en las actuaciones sobre salvaguardias, porque era la práctica que se reflejaba en su jurisprudencia; en lo referente a las actuaciones sobre salvaguardias, este criterio no se ha plasmado en ninguna ley ni se ha promulgado en forma de reglamento.

83. Empezamos nuestro análisis con la definición del término "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, según el cual:

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

84. La definición de "rama de producción nacional" de esta disposición comprende dos elementos. En primer lugar, la rama de producción se compone de "productores". Como indicó el Grupo Especial, "productores" son los que cultivan un producto agrícola o fabrican un artículo: los que hacen que algo exista.⁴⁹ Sin embargo, este significado de "productores" está condicionado por el segundo elemento de la definición de "rama de producción nacional"; este segundo elemento determina los productos específicos que han de producir los "productores" nacionales para poder formar parte de la "rama de producción nacional". Según la redacción clara y explícita del párrafo 1 c) del artículo 4, el término "rama de producción nacional" abarca solamente a los "productores de los *productos similares o directamente competidores*". (sin cursivas en el original) Así pues, la definición comprende exclusivamente a los productores de un grupo muy concreto de productos. Según el texto del tratado, los productores de productos que *no* sean "productos similares o directamente competidores" no forman parte de la rama de producción nacional.

⁴⁸ USITC Report, p. I-12.

⁴⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.69.

85. Esta definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es corroborada ulteriormente por el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo, que forma parte del contexto pertinente y establece las "condiciones" básicas para la imposición de una medida de salvaguardia. Según este párrafo:

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

86. Así pues, una medida de salvaguardia se aplica a un "producto" concreto, a saber, el producto importado. Esta medida sólo se puede imponer si el producto concreto ("*ese producto*") surte los efectos indicados sobre la "rama de producción nacional *que produce productos similares o directamente competidores*". (sin cursivas en el original) Por consiguiente, las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 guardan relación en varios aspectos importantes con *productos determinados*. En particular, según este párrafo, la base jurídica para imponer una medida de salvaguardia *sólo* existe cuando las importaciones de un producto determinado tienen efectos perjudiciales para los productores nacionales de productos que sean "similares" al producto importado o "directamente competidores" con él. A nuestro juicio, si pudiera imponerse una medida de salvaguardia por razón de los efectos perjudiciales de un producto importado para los productores nacionales de productos que *no* sean "productos similares o directamente competidores" respecto de este producto, ello constituiría una clara desviación del texto del párrafo 1 del artículo 2.

87. Por consiguiente, lo primero que debe hacerse para establecer el alcance de una rama de producción nacional es determinar qué productos son "similares" al producto importado o "directamente competidores" con él. Sólo cuando se haya determinado cuáles son estos productos será posible identificar a sus "productores".

88. No cabe duda de que en este caso el "producto similar" es la "carne de cordero", que es el producto importado respecto del cual se efectuó la investigación sobre la medida de salvaguardia. La USITC consideró que la "rama de producción nacional" que produce el "producto similar" (carne

en pie. Sin embargo, no se debate aquí el término "productos directamente competidores", ya que la USITC no constató que en este caso hubiera algún producto de este tipo.⁵⁰

89. No obstante, los Estados Unidos aducen que, teniendo en cuenta los hechos y las circunstancias del caso, es admisible incluir en la "rama de producción nacional" a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos en pie porque, según constató la USITC: 1) existe una "línea de producción continua" entre el producto sin elaborar, los corderos en pie, y el producto final, la carne de cordero; 2) existe una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores del producto sin elaborar y los productores del producto final.

90. Esta interpretación puede muy bien fundamentarse en la jurisprudencia de la USITC, pero no en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El párrafo 1 c) del artículo 4 define la "rama de producción nacional" en relación exclusivamente con los "productores de los productos similares o directamente competidores". Esta definición no hace ninguna referencia a los dos criterios aplicados por los Estados Unidos. A nuestro modo de ver, con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 4, los insumos sólo pueden incluirse en la definición de "rama de producción nacional" si son "similares" a los productos finales o "directamente competidores" con ellos. Si un insumo y un producto final no son "similares" ni "directamente competidores", no es pertinente, a tenor del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que exista una línea de producción continua entre el insumo y el producto final, el hecho de que el insumo represente una elevada proporción del valor del producto final, de que el insumo sólo pueda utilizarse para el producto final de que se trata, o de que exista una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los productores de esos productos. No habiendo una relación de similitud o de competencia directa, no nos parece justificado, en virtud del párrafo 1 c) del artículo 4 o de cualquier otra disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, tener en cuenta uno cualquiera de estos criterios para la definición de una "rama de producción nacional".

91. A este respecto, no estamos convencidos de que la expresión "el conjunto" del párrafo 1 c) del artículo 4, que precede a "de los productores", apoye la posición de los Estados Unidos. Estas palabras no modifican el hecho de que una "rama de producción nacional" comprende únicamente los productores de "productos similares o directamente competidores". La expresión "del conjunto" se

⁵⁰ Observamos que dos comisarios (Askey y Crawford) no se sumaron a las constataciones de la USITC sobre este punto. Esos dos comisarios estimaron que los *corderos en pie*, producidos por los criadores y los establecimientos de engorde, son directamente competidores con la *carne de cordero* y que, por consiguiente, la "rama de producción nacional" incluye a los productores de esos productos competidores. USITC Report, pp. I-8 y I-9, notas de pie de página 7 (comisario Askey) y 8 (comisario Crawford). Los Estados Unidos no han alegado, ante el grupo especial o ante nosotros, que los *corderos en pie* sean directamente competidores con la *carne de cordero*, y, como hemos indicado anteriormente, esta cuestión no está incluida en la presente apelación.

aplica a los "productores" y, si se lee simultáneamente con los términos "producción conjunta" y "proporción importante", que vienen a continuación, se verá claramente que se refiere al *número* y a la *representatividad* de los productores que integran la rama de producción nacional. La expresión "el conjunto" no implica que los productores de *otros* productos, que *no* sean similares al producto importado o directamente competidores con él, puedan incluirse en la definición de rama de producción nacional. Al igual que el Grupo Especial, para nosotros las palabras "el conjunto" deben considerarse solamente "una referencia *cuantitativa* con respecto a la proporción de productores ... que debe abarcar una investigación en materia de salvaguardias".⁵¹ (sin cursivas en el original)

92. El Grupo Especial examinó con cierto detalle los informes de grupos especiales del GATT sobre los casos

93. El Grupo Especial consideró a continuación si el proceso de producción de la carne de cordero comprendía distintos productos o formas diferentes de un producto único y similar. El Grupo Especial estimó que la propia USITC había constatado que los corderos en pie y la carne de cordero *eran* productos separados, y que *era* posible identificar etapas distintas en sus procesos de producción.⁵³

94. Aunque no disintimos del análisis del Grupo Especial acerca del informe de la USITC, ni de las conclusiones que extrajo de este análisis, tenemos reservas respecto de la función que desempeñaría un examen del grado de integración de los procesos de producción para los productos en cuestión.⁵⁴ Como hemos señalado anteriormente, en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* la determinación de la "rama de producción nacional" se basa en los "productores de productos similares o directamente competidores". Así pues, lo importante es la determinación de los *productos*, y que éstos sean "similares o directamente competidores", y no los *procesos* de producción de esos productos.⁵⁵

95. Recordemos que en este caso la USITC determinó que los productos similares eran la *carne* de cordero nacional e importada, y no constató que los *corderos en pie* o cualquier otro producto fueran directamente competidores con la *carne* de cordero. Sobre la base de esta constatación de la USITC, nosotros entendemos que el concepto de "rama de producción nacional" *sólo* podía incluir a los "productores" de *carne* de cordero. Al ampliar la noción de "rama de producción nacional" de manera que incluía a los productores de otros productos, -esto es, *corderos en pie*- la USITC formuló una definición de "rama de producción nacional" incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

96. De resultas de ello, la imposición de la medida de salvaguardia en cuestión se basó en una determinación de daño grave causado a una rama de producción distinta de la "rama de producción nacional" pertinente. Además, esta medida se impuso sin que se hubiera formulado una determinación de daño grave para la "rama de producción nacional" que, correctamente definida, debía haberse limitado a los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero únicamente. Por consiguiente, confirmamos la constatación del Grupo Especial que figura en el párrafo 7.118 de

su informe, de que la medida de salvaguardia en cuestión es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

VI. Amenaza de daño grave

A. Norma de examen

97. Al comienzo de sus constataciones, el Grupo Especial consideró que la norma de examen era adecuada para el examen de las reclamaciones de Australia y Nueva Zelandia. Tras citar nuestro informe en el caso *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, el Grupo Especial procedió a formular la norma en los siguientes términos:

... la norma de examen aplicable en las diferencias en materia de salvaguardias que se enuncia *supra*, nos exige abstenernos de realizar un examen *de novo* de las pruebas reflejadas en el informe publicado por las autoridades nacionales competentes. Nuestra tarea se limita a examinar la determinación formulada por la USITC y a examinar si el informe publicado proporciona una explicación suficiente de la forma en que los hechos, en conjunto, apoyan la determinación de la USITC de la existencia de una amenaza.⁵⁶

98. En relación con su examen de las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia al amparo del párrafo 2 del artículo 4, el Grupo Especial declaró lo siguiente:

Al examinar la determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave formulada por la USITC, comprobamos, primero, si la USITC ha evaluado "*todos* los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de [la] rama de producción", en particular, los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como cualesquiera otros factores pertinentes. En segundo lugar, examinamos si el *enfoque* seguido por la USITC consistía en un examen basado en los hechos y orientado hacia el futuro del aumento de las importaciones y de la situación de la rama de producción nacional de los Estados Unidos.⁵⁷ (las cursivas figuran en el original)

99. Australia y Nueva Zelandia impugnan dos aspectos de la norma de examen del Grupo Especial. En primer lugar afirman que el Grupo Especial incurrió en error en la *interpretación*, y por consiguiente en la formulación, de la norma jurídica que debe utilizarse para examinar las determinaciones hechas por las autoridades competentes en las investigaciones en materia de salvaguardia. En segundo lugar sostienen que, al examinar la determinación por la USITC de la amenaza de un daño grave, el Grupo Especial incurrió en error al *aplicar* la norma de examen.

grupos especiales tienen que examinar, de conformidad con el artículo 11 del ESD⁶³, si el Miembro ha cumplido las obligaciones impuestas por las disposiciones que se indican expresamente en la alegación. Al considerar si la explicación dada por las autoridades competentes en su informe es razonada y adecuada, los grupos especiales pueden determinar si estas autoridades han actuado de manera acorde con las obligaciones que les impone el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

106. Deseamos poner de relieve que, aunque los grupos especiales no están autorizados a realizar un examen *de novo* de las pruebas ni a *sustituir* las conclusiones de las autoridades competentes por las suyas propias, esto *no* significa que los grupos deban simplemente *aceptar* las conclusiones de las autoridades competentes. Por el contrario, a nuestro juicio, al examinar una alegación en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4, un grupo especial *sólo* podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación. Así pues, cuando hagan una "evaluación objetiva" de una reclamación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, los grupos especiales deberán permanecer abiertos a la posibilidad de que la explicación dada por las autoridades competentes no sea razonada o adecuada.

107. A este respecto, la expresión "examen *de novo*" no debe utilizarse de un modo aproximativo. Si un grupo especial llega a la conclusión de que las autoridades competentes, en un caso determinado, *no han facilitado* una explicación razonada o adecuada de su determinación, no por ello dicho grupo especial habrá emprendido un examen *de novo*, ni habrá sustituido las conclusiones de las autoridades competentes por las suyas propias. Lo que ha hecho el grupo especial es, de conformidad con las obligaciones que le impone el ESD, llegar simplemente a una conclusión en el sentido de que la determinación de las autoridades competentes es incompatible con las disposiciones expresas del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

⁶³ Observamos, no obstante, que el párrafo 6 del artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* establece una norma especial de examen para las alegaciones presentadas en virtud de dicho Acuerdo.

108. Como hemos observado antes, en este caso, el Grupo Especial estableció la norma de examen remitiéndose a nuestro informe en *Argentina – Salvaguardia respecto del calzado*, y además rechazó expresamente cualquier norma que supusiera un examen *de novo* de las pruebas. Es más, el Grupo Especial citó la parte de nuestro informe *Argentina – Salvaguardia respecto del calzado* que acabamos de mencionar, señalando en especial nuestra declaración de esta misma parte, de que los grupos especiales debían considerar si las autoridades competentes habían examinado todos los factores pertinentes y habían facilitado una explicación razonada y adecuada de su determinación.⁶⁴ En consecuencia, constatamos que el Grupo Especial ha *interpretado correctamente*

111. Así pues, el Grupo Especial limitó su examen de la determinación de las autoridades competentes a los *argumentos de derecho y de hecho* expuestos por las partes interesadas *durante la investigación nacional* realizada con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

112. En nuestro informe sobre el caso *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia* dijimos, en relación con el examen de la especificidad de la solicitud de Polonia de que se estableciera un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD:

El razonamiento del Grupo Especial parece suponer que siempre existe una continuidad entre las alegaciones formuladas en una investigación que da lugar a la imposición de derechos antidumping y las alegaciones formuladas por una parte reclamante en una diferencia conexa sometida a la OMC. Éste no es necesariamente el caso. *Las partes que intervienen en una investigación que da lugar a la imposición de derechos antidumping son, en general, exportadores, importadores y otras entidades comerciales, mientras que las que intervienen en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC son los Miembros de la OMC. Por consiguiente, no puede suponerse que la gama de cuestiones planteadas en una investigación antidumping será la misma que las alegaciones que un Miembro decida someter a la OMC en una diferencia.*⁶⁶ (sin cursivas en el original)

113.

114. Recordemos además que, en el caso *Estados Unidos – Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, revocamos una constatación de un grupo especial en el sentido de que las *autoridades competentes* están obligadas a evaluar sólo aquellos otros factores pertinentes, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, que las partes interesadas hayan señalado claramente durante la investigación.⁶⁷ Dijimos que las autoridades competentes tienen un deber *independiente* de investigar y no pueden permanecer "pasivas ante las posibles limitaciones de las *pruebas* presentadas y las *opiniones* expresadas por las *partes interesadas*".⁶⁸ (sin cursivas en el original) En síntesis, las autoridades competentes están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos expuestos por las partes interesadas durante la investigación. Y así como las *autoridades competentes* están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos de las partes interesadas para llegar a sus propias determinaciones, los *grupos especiales* tampoco están limitados a los argumentos presentados por las partes interesadas a las autoridades competentes cuando examinen estas determinaciones en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

115. Queremos insistir en que la discrecionalidad de que gozan los Miembros de la OMC para exponer sus alegaciones en los procedimientos de solución de diferencias del modo que estimen conveniente no les exime, desde luego, de la obligación establecida en el párrafo 10 del artículo 3 del ESD, de "entablar un procedimiento de solución de diferencias de buena fe y esforzándose por resolver [la diferencia]".⁶⁹ De ello se sigue que los Miembros de la OMC no pueden retener impropriamente argumentos de las autoridades competentes para plantearlos más tarde ante un grupo especial. En todo caso, desde el punto de vista práctico nos parece improbable que un Miembro proceda de este modo.

116. En la audiencia ante este Órgano de Apelación Nueva Zelandia indicó que, a su juicio, el Grupo Especial no había considerado los argumentos econométricos expuestos en la prueba documental NZ-13, alegando que estos argumentos no se habían comunicado a la USITC. En vista de

B. *Determinación de la existencia de una "amenaza de daño grave"*

1. Antecedentes

117. Tanto Australia como Nueva Zelandia alegaron ante el Grupo Especial que la determinación de la USITC sobre la existencia de daño grave era incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no evaluó correctamente "todos los factores pertinentes", según exige el párrafo 2 a) del artículo 4. Como parte de esta alegación, las partes afirmaron que la USITC no disponía de datos suficientes que le permitieran realizar una evaluación correcta de la situación de la rama de producción nacional.

118. El Grupo Especial constató, en primer lugar, que la USITC había "investigado" todos los factores pertinentes mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁷⁰ A continuación el Grupo Especial examinó el enfoque utilizado por la USITC para determinar si existía una "amenaza" de daño grave y concluyó que "no había ningún error de concepto en el enfoque analítico empleado por la USITC" y que este enfoque "se basa de manera suficiente en los hechos y está orientado al futuro".⁷¹ Sin embargo, el Grupo Especial manifestó que no estaba convencido de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC en el presente caso fueran suficientemente *representativos* de la rama de producción nacional⁷² y, por tanto, concluyó:

[...] que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no obtuvo datos respecto de productores que representan una proporción importante de la producción nacional total de la rama de producción nacional tal como ha sido definida en la investigación.⁷³

En consecuencia, el Grupo Especial también constató que la determinación de la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño grave era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Australia y Nueva Zelandia apelan contra determinados aspectos de las constataciones del Grupo Especial respecto de la amenaza de daño grave. También lo hacen los Estados Unidos en relación con otro aspecto de estas constataciones.

⁷⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.177.

⁷¹ *Ibid.*, párrafos 7.222 y 7.224.

⁷² *Ibid.*, párrafo 7.225.

⁷³ *Ibid.*, párrafo 8.1 e).

consideramos apropiado examinar las "cuestiones de derecho" y las "interpretaciones jurídicas" que en relación con estas constataciones se han planteado en la presente apelación. Al hacerlo, partiremos de la misma suposición en que se basó el Grupo Especial.

2. Significado de la expresión "amenaza de daño grave"

122. Nos ocupamos en primer lugar y de forma breve de la interpretación de la expresión "amenaza de daño grave", que se define en el párrafo 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* del modo siguiente:

- b) se entenderá por "amenaza de daño grave" *la clara inminencia de un daño grave*, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en ellos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas; (cursivas añadidas).

123. Un elemento integrante de esta definición es la referencia al "daño grave", que se define así en el párrafo 1 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*:

- a) se entenderá por "daño grave" un *menoscabo general significativo* de la situación de una rama de producción nacional; (cursivas añadidas).

124. El criterio relativo al "daño grave" establecido en el párrafo 1 a) del artículo 4 es aparentemente muy estricto. El rigor, en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, señalamos que este criterio era riguroso.⁷⁵ Además, observamos a este respecto que la palabra "daño" es calificada por el adjetivo "grave", lo que, en nuestra opinión, subraya el alcance y el grado del "menoscabo general significativo" que debe sufrir la rama de producción nacional, o que debe estar próxima a sufrir, para que se cumpla el criterio. Se corrobora nuestra opinión de que el criterio relativo al "daño grave" que figura en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* es muy estricto si comparamos este criterio con el relativo al "daño importante" establecido en el *Acuerdo Antidumping*, el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (el "*Acuerdo SMC*") y el GATT de 1994.⁷⁶ Consideramos que la palabra "grave" connota un criterio relativo al daño mucho más estricto que el término "importante".⁷⁷ Además, estimamos que coincide con el objeto y fin del

⁷⁵⁷⁶ Inforl 499 0 TD /79D /F3 11Eecido en el

Acuerdo sobre Salvaguardias el hecho de que el criterio relativo al daño para la aplicación de una medida de salvaguardia sea más estricto que el criterio relativo al daño en el caso de las medidas antidumping o compensatorias, ya que, como hemos observado anteriormente:

[...] [I]a aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales "desleales", como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias. Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas.⁷⁸

125. Volviendo a la expresión "amenaza de daño grave", observamos que esta expresión se refiere a un "daño grave" que aún *no* ha ocurrido, sino que es un acontecimiento futuro cuya efectiva materialización no puede, en realidad, asegurarse con certidumbre. Observamos también que el párrafo 1 b) del artículo 4 se basa en la definición de "daño grave", estableciendo que, para constituir una "amenaza", debe tratarse de la "clara inminencia" de un daño grave. El término "inminencia" precisa temporalmente el momento en que es probable que la "amenaza" se materialice. El empleo de esta palabra supone que el "daño grave" previsto debe estar a punto de producirse. Además, consideramos que la palabra "clara", que califica el término "inminencia", indica que debe haber un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materialice en un futuro muy próximo. Observamos asimismo que el párrafo 1 b) del artículo 4 dispone que toda determinación de la existencia de una amenaza de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o *posibilidades remotas*" (sin cursivas en el original). En nuestra opinión, el término "clara" se refiere también a la demostración *fáctica* de la existencia de la "amenaza". Por lo tanto, la expresión "clara inminencia" indica que, como cuestión de hecho, debe resultar manifiesto que la rama de producción nacional está a punto de sufrir un daño grave.

126. Recordamos que en el asunto *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* declaramos que "es fundamental que un grupo especial tenga en cuenta la definición de "daño grave" que figura en el párrafo 1 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en su examen de cualquier determinación del 'daño grave'".⁷⁹ Esto es también cierto en el caso de "d5 (,ir)9BTw () 883 opini Tw (declar7 () Tj3) T7

especiales deben tener siempre presente que el criterio relativo al daño que suponen estas expresiones es muy estricto.

3. Evaluación de los factores pertinentes previstos en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

127. Hasta ahora hemos examinado la interpretación de la expresión "amenaza de daño grave" en abstracto. Sin embargo, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* también impone obligaciones a las autoridades competentes con respecto al *procedimiento* mediante el cual esas autoridades llegan a una determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave. El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo dispone que, al formular una determinación de la existencia de daño, las autoridades competentes "evaluarán todos los factores pertinentes". En la presente apelación se plantean dos cuestiones generales de interpretación relativas al modo en que las autoridades competentes llevan a cabo efectivamente su "evaluación" de "todos los factores pertinentes". La primera de estas cuestiones es dilucidar si la "evaluación" de las autoridades competentes, según lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4, debe basarse en *datos que sean suficientemente representativos* de la rama de producción nacional. La segunda consiste en determinar si existe un *período* apropiado para *centrar* la "evaluación" de los datos realizada por las autoridades competentes a fin de determinar que existe una "amenaza" de daño grave en un futuro inminente.

a) Suficiencia de los datos

128. El Grupo Especial constató que, para formular una determinación respecto de la "rama de producción nacional", según se la define en el párrafo 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deben basarse en datos que sean suficientemente representativos de esa rama de producción.⁸⁰ Los Estados Unidos apelan contra esta interpretación y sostienen que los únicos requisitos contenidos en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* sobre la recopilación de datos consisten en que los factores que se han de evaluar deben ser "de carácter objetivo y cuantificable" y que tales factores deben tener "relación con la situación de [la] rama de producción [nacional]".

129. Observamos que ninguna disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias* aborda concretamente la cuestión del alcance de la recopilación de datos ni, en particular, de si las autoridades competentes deben tener ante sí datos que sean representativos de la rama de producción nacional. Sin embargo, observamos también que, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deben investigar si la "rama de producción nacional" se

⁸⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.221.

enfrenta a una situación de "daño grave". Para realizar esta investigación, las autoridades competentes están obligadas a "evaluar" todos los factores pertinentes de carácter "objetivo y cuantificable". Además, el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que, al llevar a cabo esta evaluación, las autoridades competentes evalúen la "relación" que tengan los factores pertinentes con la "situación de [la] rama de producción [nacional]". Sobre esa base, las autoridades competentes deben formular una determinación "global" de si la "*rama de producción nacional*" está gravemente dañada o amenazada por ese daño.⁸¹

130. Reconocemos que la expresión "de carácter objetivo y cuantificable" se refiere expresamente a los "factores", pero no a los datos. No obstante, estamos convencidos de que los factores sólo pueden ser "de carácter objetivo y cuantificable" si se permiten que se efectúe una determinación como exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sobre la base de "pruebas objetivas". Esas pruebas son, en principio, datos objetivos. Las palabras "factores [...] de carácter objetivo y cuantificable" suponen, por tanto, una evaluación de *datos* objetivos que haga posible la medición y la cuantificación de esos factores.

131. La expresión "rama de producción nacional" se define en el sentido de que, *al menos*, se refiere a los productores de "una proporción importante de la producción nacional total" de los productos de que se trata. En nuestra opinión, el requisito de que las autoridades competentes evalúen la "relación" que tengan los factores pertinentes con la "*rama de producción nacional*" y, en consecuencia, de que formulen una determinación relativa a la "situación [global] de esa *rama de producción*", significa que las autoridades competentes deben disponer de una base fáctica *suficiente* que les permita extraer conclusiones fundamentadas y suficientes respecto de la situación de la "rama de producción nacional". La necesidad de tal base fáctica suficiente supone, a su vez, que los datos examinados, relativos a los factores pertinentes, deben ser representativos de la "rama de producción nacional". En realidad, una determinación formulada sobre la base de datos insuficientes no sería una determinación relativa a la situación de la "rama de producción nacional", según se la define en el Acuerdo, sino una determinación relativa a los productores de algo menos de "una proporción importante de la producción nacional total" de los productos de que se trate. En consecuencia, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que los datos evaluados por las autoridades competentes deben ser suficientemente representativos de la "rama de producción nacional" para hacer posible que se formulen determinaciones con respecto a esa rama de producción.

⁸¹ Informe del órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de

132. No pretendemos sugerir que las autoridades competentes deban en todos los casos tener efectivamente ante sí datos correspondientes a *todos* los productores nacionales cuya producción, considerada en su conjunto, constituya una proporción importante de la rama de producción nacional. En algunos casos, sin duda, tal requisito no sería viable ni realista. En cambio, los datos que tengan ante sí las autoridades competentes deben ser suficientemente representativos para ofrecer un panorama fidedigno de la "rama de producción nacional". Lo que sea suficiente en cada caso dependerá de las particularidades de la "rama de producción nacional" de que se trate. En este caso, la conclusión del Grupo Especial de que los datos que tuvo ante sí la USITC no eran suficientemente representativos constituye, a nuestro juicio, una constatación relativa a las particularidades de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos, según la definió la USITC, y no vemos ninguna razón para modificar esa constatación del Grupo Especial. Observamos asimismo que la propia USITC reconoció que los datos que tuvo ante sí, correspondientes a los criadores, no representaban una "muestra estadísticamente válida".⁸²

133. Por consiguiente, confirmamos la constatación del Grupo Especial, de que la USITC y, por

b)

datos correspondientes al pasado más reciente, sino que deben evaluar esos datos en el contexto de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación.⁸⁸

139. En el caso presente, el Grupo Especial interpretó que el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* significa que la USITC estaba autorizada a "basar su determinación" sobre la existencia de una "amenaza de daño grave" en los datos correspondientes a los últimos 21 meses del período de cinco años abarcado por la investigación. En nuestra opinión, como veremos *infra*, la interpretación que ha hecho el Grupo Especial de los aspectos temporales de la evaluación a cargo de las autoridades competentes, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, hizo *demasiado* hincapié en algunos datos correspondientes al pasado más reciente, dejando de lado otros datos incluso más recientes. Además, el Grupo Especial no se cercioró de que los datos fueran evaluados en el contexto de los datos correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación. El enfoque del Grupo Especial excluyó incorrectamente la posibilidad de que las tendencias de los datos a corto plazo, que eran evidentes en los últimos 21 meses del período de investigación, pudieran ser posiblemente un indicador que indujera a error sobre la probable situación futura de la rama de producción nacional, cuando se los examinaba en el contexto de los datos correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación.

4. Examen realizado por el Grupo Especial de la determinación de la USITC de la existencia de una "amenaza de daño grave"

140. Hemos examinado hasta ahora la interpretación de la norma de examen adecuada y la interpretación de la expresión "amenaza de daño grave" definida en el párrafo 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. También hemos examinado algunas cuestiones de interpretación relacionadas con la evaluación de las autoridades competentes, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 de dicho Acuerdo, al formular una determinación de que existe tal "amenaza". Teniendo presentes todas estas consideraciones, examinaremos ahora lo esencial de la apelación de Australia y Nueva Zelanda sobre este punto, esto es, si el Grupo Especial *aplicó* la norma de examen adecuada a la evaluación realizada por la USITC sobre la situación de la rama de producción nacional, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, y a la determinación realizada por la USITC de que existió una "amenaza de daño grave".

⁸⁸ Observamos que, en la nota 130 de pie de página de nuestro informe en el asunto *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado, supra*, nota 15 de pie de página, expresamos que "el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente". En ese informe, formulamos observaciones sobre la importancia relativa, dentro del período de investigación, de los datos correspondientes al final del período, en comparación con los correspondientes al comienzo del mismo. Por supuesto, el período de investigación debe ser suficientemente largo para permitir la adopción de conclusiones adecuadas acerca de la situación de la rama de producción nacional.

141. Ya hemos expuesto que, al examinar una alegación en relación con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la aplicación que hace un grupo especial de la norma de examen adecuada a la determinación llevada a cabo por las autoridades competentes tiene dos aspectos. En primer lugar, el grupo especial debe examinar si las autoridades competentes, como cuestión *formal*, han evaluado *todos los factores pertinentes*, y en segundo lugar, debe examinar si dichas autoridades, como cuestión *sustantiva*, han dado una *explicación fundamentada y suficiente* de la forma en que los hechos respaldan sus determinaciones

142. En lo que respecta a los aspectos formales del examen del Grupo Especial, observamos que éste constató que "la *USITC ha investigado todos los factores de daño pertinentes*"⁸⁹ (cursivas añadidas). El Grupo Especial llegó a esta conclusión después de describir sumariamente los datos que tuvo ante sí la USITC con respecto a los factores pertinentes.⁹⁰ Aunque Australia alega que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la USITC había evaluado todos los factores pertinentes⁹¹, consideramos que el Grupo Especial concluyó acertadamente que, como cuestión formal, la USITC evaluó efectivamente cada uno de los factores pertinentes, con respecto a una parte determinada de la rama de producción nacional, según la definición de esa rama de producción adoptada por la USITC. Sin embargo, nos parece que la parte esencial de la apelación de Australia sobre este punto apunta más bien al examen que realizó el Grupo Especial de los aspectos *sustantivos* de la evaluación de los2tivos

WT/DS177/AB/R

WT/DS178/AB/R

Página

En consecuencia, habida cuenta de las pruebas, las explicaciones y el análisis prospectivo que figuran en el informe de la USITC, consideramos que el hecho de que la USITC haya tenido en cuenta, entre otras dificultades, factores tales como la parte del mercado correspondiente a la rama de producción nacional, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios constituye una base suficiente para determinar si existe una amenaza de daño grave, consideramos también el análisis hecho por la USITC del cuadro general de las tendencias que se reflejan en los cuadros más recientes y se proyectan a partir de los mismos (especialmente para 1997 y el período considerado en 1998), así como de las proyecciones relativas a nuevos aumentos de las importaciones (dando por supuesto, a efectos de la argumentación, que los datos en que se basaron dichas tendencias y proyecciones eran representativos de una proporción importante de los productores que conforman la industria en cuestión), parece confirmar la determinación de la USITC en el sentido de que existía la clara inminencia de un "menoscabo general significativo" de la situación general de la rama de producción nacional.¹⁰⁰ (sin subrayar en el original)

145. Por último, el Grupo Especial examinó y estimó la alegación de Australia y Nueva Zelanda, en el sentido de que la USITC no dispuso de datos suficientemente representativos para formular una determinación respecto de la rama de producción de la carne de cordero, según la definió la USITC.¹⁰¹

146. La única parte del informe del Grupo Especial en la que éste intenta llevar a cabo un examen sustantivo de si la USITC presentó una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos respaldaban su determinación figura en la sección relativa a la "evaluación de los datos relativos al período de enero de 1997 a septiembre de 1998".¹⁰² No obstante, incluso aquí, el Grupo Especial no realizó ningún examen *sustantivo* de los factores que a su juicio proporcionaban "una base suficiente" para la determinación de la USITC: "la parte del mercado [...], la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios". Al parecer, el Grupo Especial consideró que era suficiente para su propia conclusión, en primer lugar, que la mayor parte de los indicadores económicos hubieran disminuido en 1997 y 1998, y, en segundo lugar, que no era menester que todos los indicadores económicos se redujeran.

De ello se desprende que el Grupo Especial estuvo acertado al declarar que la determinación de las autoridades competentes debe basarse en una "evaluación de los factores de daño *en su conjunto*". Además, es teóricamente posible, como expresó el Grupo Especial, que una rama de producción *pueda* verse amenazada
145.

147. Australia y Nueva Zelandia formularon varios argumentos sustantivos ante el Grupo Especial con respecto a la evaluación realizada por la USITC y acerca de su determinación en el sentido de que la rama de producción nacional estuvo "amenazada por un daño grave" al final del período de investigación en 1998. Estos argumentos fueron los siguientes: que los precios de la carne de cordero en realidad aumentaron a fines de 1998 y en 1999; que las comparaciones de precios realizados por la USITC no fueron procedentes; que la USITC no evaluó adecuadamente la capacidad, la utilización de la capacidad, las existencias y la productividad; que la producción, las ventas y la productividad de los criadores de cordero aumentaron durante todo el período objeto de investigación; que las expediciones de corderos en pie aumentaron en 1998, y que los niveles de productividad y de empleo de los criadores se incrementaron en 1998. El Grupo Especial resumió los argumentos sustantivos formulados por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la evaluación y la determinación llevadas a cabo por la USITC.¹⁰³ No obstante, no vemos que el Grupo Especial los haya tratado efectivamente en parte alguna.

148. Estos argumentos de Australia y Nueva Zelandia tenían la evidente intención de arrojar dudas sobre la idoneidad de la explicación ofrecida por la USITC sobre la manera en que los hechos, en forma de datos, respaldaban la determinación de "amenaza de daño grave" formulada por la USITC. En nuestra opinión, al no examinar la determinación de la USITC a la luz de estos detallados argumentos sustantivos, el Grupo Especial no examinó críticamente si la USITC había realmente enunciado una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos respaldaban su determinación de que había existido una "amenaza de daño grave".

149. En consecuencia, constatamos que el Grupo Especial no ha *aplicado* la norma de examen adecuada, de conformidad con el artículo 11 del ESD, al examinar si, como cuestión sustantiva, la USITC enunció una explicación fundamentada y suficiente de la manera en que los hechos respaldaban una determinación de "amenaza de daño grave" de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

150. Tras haber constatado que el Grupo Especial no examinó adecuadamente la determinación de la USITC de que había existido una "amenaza de daño grave" pasamos ahora a examinar las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia sobre esta cuestión. Nos centraremos en los argumentos de Australia y Nueva Zelandia relativos a los precios, y basaremos nuestra determinación *exclusivamente* en los hechos presentados en el informe de la USITC, que son parte integrante del expediente del Grupo Especial y no han sido impugnados.

¹⁰³ El Grupo Especial resumió estos argumentos en los párrafos 7.200 a y 7.202 del informe del Grupo Especial.

151.

Además, Australia y Nueva Zelandia alegaron que, en todo caso, los datos más recientes sobre los precios indicaban que éstos estaban aumentando en 1998, al final del período objeto de investigación.¹⁰⁶ Este aumento de los precios indicaba, según alegaron, que la situación de la rama de producción de carne de cordero estaba mejorando y que no hacía frente de forma inminente a un "daño grave".

153. Observamos que los datos recogidos en el informe de la USITC que acabamos de resumir indican que en 1996 y 1997 los precios fueron considerablemente más altos que en cualquier otro momento del período de investigación.¹⁰⁷ Según esos datos, en agosto de 1998 los precios eran considerablemente más bajos que en 1996 y 1997.¹⁰⁸ No obstante, en 1998 los precios fueron considerablemente más elevados que en 1993 y 1994, años que constituyen la primera parte del período de investigación.¹⁰⁹ Además, de los datos que figuran en la parte II del informe de la USITC y en la prueba documental US-41 de los Estados Unidos, aportada al Grupo Especial, se desprende que en los últimos meses del período de investigación, a mediados de 1998, se produjo un acusado aumento de los precios.¹¹⁰

¹⁰⁶ Aunque no concedemos ninguna importancia a este hecho, observamos que Meat and Livestock Australia Ltd. ("MLA"), en su informe presentado después de la audiencia a la USITC, alegó que el *acusado aumento de los precios al final del período objeto de investigación* demostraba que la USITC no tenía una base suficiente para constatar que la rama de producción nacional sufría un daño grave (MLA, informe posterior a la audiencia, página 19, presentado como prueba documental AUS-29 de Australia en el procedimiento tramitado ante el Grupo Especial).

¹⁰⁷ Los precios medios reales en dólares por cien libras ("CWT") de cordero vivo adquirido para sacrificio alcanzaron su punto más alto en 1997 (73,32 dólares) y el más bajo en 1994 (55,61 dólares). Los precios en el período considerado de 1998 (64,73 dólares) fueron ligeramente superiores al promedio (USITC Report, p. II-55).

¹⁰⁸ Los precios reales medios por CWT fueron los siguientes: 71,50 dólares en 1996; 73,32 dólares en 1997 y 64,73 en el período considerado de 1998 (USITC Report, p. II-55).

¹⁰⁹ Los precios reales medios por CWT fueron los siguientes: 56,19 dólares en 1993; 55,61 dólares en 1994 y 64,73 dólares en el período considerado de 1998 (USITC Report, p. II-55).

¹¹⁰ USITC Report, Figuras 3, 5, 7, 8 y 9. Véanse también los cuadros 38, 39, 40 y 43 de la prueba documental US-41 presentada por los Estados Unidos. El cuadro 38 (canales) muestra que los precios aumentaron un 10,4 por ciento del 1º de julio al 30 de septiembre de 1998; el cuadro 39 (costillares frescos y refrigerados) indica que los precios aumentaron el 3,9 por ciento durante ese período; el cuadro 40 (solomillos frescos y refrigerados) refleja un aumento del 29,2 por ciento durante el período; el cuadro 43 (cortes de paletilla frescos y refrigerados) indica que los precios aumentaron durante ese período el 32,6 por ciento. De los cuadros citados se desprende que los aumentos de precios se produjeron en el período comprendido entre julio y septiembre de 1998, es decir en los tres últimos meses del período de investigación. Observamos también, para completar estos datos, que los cuadros 41 y 42 (cortes de pierna sin hueso congelados) muestran que durante ese período los precios descendieron, respectivamente, un 0,8 y un 1,6 por ciento.

154. Así pues, hay datos indiscutibles que demuestran que, en general, durante el período de investigación, los precios de la carne de cordero subieron hasta los años 1996/1997, para descender hasta mediados de 1998 y volver a aumentar de nuevo hasta finales del período de investigación. En ese momento, los precios eran más elevados que al comienzo del período de investigación.

155. Subrayamos que no estamos en condiciones de llegar a conclusiones definitivas sobre la

en 1993 y 1994, y no había una "depresión" de precios.¹¹² (sin cursivas en el original) De nuevo, la conclusión de la USITC prescinde completamente de la evolución de los precios a lo largo de todo el período de investigación y no aclara las razones por las que el aumento general de los precios que se produjo entre 1993 y 1998 no es pertinente a la determinación.

158. Además, hemos señalado ya que en los últimos meses del período de investigación se produjo un acusado aumento de los precios de la carne de cordero.¹¹³ A pesar de ello, la USITC se limita a indicar, con respecto a este aumento de precios, que "*aunque en 1998 hubo una cierta recuperación de los precios*, seguía habiendo una depresión de los precios en septiembre de 1998".¹¹⁴ (sin cursivas en el original) La USITC no analizó más la importancia del aumento de los precios en 1998 para la rama de producción nacional, ni aclaró la probable evolución futura de los precios a la luz de esos aumentos de precios que, en algunos casos, fueron bastante significativas. En consecuencia, la USITC no explicó en modo alguno si consideraba que los precios seguirían aumentando, si se invertiría la tendencia al alza de los precios o si éstos se mantendrían al nivel alcanzado a finales del período de investigación.

159. Consideramos que hay una contradicción entre los últimos aumentos de los precios, en 1998, y la conclusión de la USITC de que los datos relativos a los precios apoyan su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. El aumento de los precios, especialmente cuando es significativo, suele, en circunstancias normales, ser beneficioso para la rama de producción. Es probable que ese aumento dé lugar a un aumento de los ingresos, así como de los márgenes y los beneficios, y, seguramente, de los niveles de producción, en caso de que la tendencia se mantenga. En consecuencia, si una rama de producción *no* se encuentra ya en una situación de daño grave, y se ha beneficiado recientemente de un aumento de los precios, resulta, cuando menos, discutible que sea muy probable que esa rama de producción sufra un daño grave en un futuro inmediato. En esas circunstancias, las autoridades competentes deben cuidar especialmente de explicar la contradicción que se pone de manifiesto entre los últimos aumentos de los precios y su opinión de que seguía habiendo una amenaza de daño grave a la rama de producción. En el presente caso, la USITC no explicó esa contradicción.

160. Deseamos subrayar una vez más que con nuestras observaciones acerca de los datos relativos a los precios no pretendemos dar a entender que *no* hubiera una amenaza de daño grave a la rama de

¹¹² USITC Report, p. I-20.

¹¹³ *Supra*, párrafo 153. Véase, especialmente, la nota 110 de pie de página.

¹¹⁴ USITC Report, p. I-20.

producción nacional; nuestra conclusión es simplemente que la USITC

[...]

[...] cuando diversos factores, uno de los cuales sea el aumento de las importaciones, son suficientes, *conjuntamente*, para causar un menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional, pero el aumento de las importaciones *por sí solo* no cause daño que pueda llegar a calificarse de "grave" con arreglo a lo 5 38 Tc Tcre f BT 10339 576(son suuse d5961o qesar6e producción nacional, pero el aumento de

"suficiente" para causar o amenazar causar un daño grave, ni que el aumento de las importaciones "considerado separadamente" pueda causar, o amenazar causar un daño grave.

171. En consecuencia, revocamos la interpretación de las prescripciones sobre la relación de causalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que establece el Grupo Especial en los párrafos 7.238, 7.241 y 7.247 de su informe.

1728.75 TD -0.1065 Tc 0.1273 Tw ("considerado separadamente" pueda causar, o amenazar c(6agrave.sidera0 0ezm6 sobre S

75ue estab4882

El párrafo 2 b) del artículo 4 presupone, por consiguiente, como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se *distingan de* los efectos perjudiciales causados por otros factores. Las autoridades competentes pueden entonces, como segunda fase de su examen, atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el "daño" causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones. Mediante este proceso de dos fases, las autoridades competentes cumplen el párrafo 2 b) del artículo 4 al asegurarse de que cualquier daño a la rama de producción nacional que haya sido *efectivamente* causado por factores distintos del aumento de las importaciones, no se "atribuya" al aumento de las importaciones y, por lo tanto, no se trate como si fuera un daño causado por el aumento de las importaciones, cuando no lo es. De esta manera las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad entraña una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos, conforme lo requiere el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹³⁶

178. Destacamos que esas tres fases constituyen simplemente un proceso lógico para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4 con respecto a la relación de causalidad. Esas fases no son "pruebas" jurídicas exigidas por el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes. De hecho, esas fases no resuelven muchas cuestiones metodológicas concernientes a la prescripción de no atribución que se establece en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4.

179. El objetivo primordial del proceso que describimos en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo* es, naturalmente, determinar si existe "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. Como parte de esa determinación, el párrafo 2 b) del artículo 4 declara expresamente que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos del aumento de las importaciones "no se atribuirá al aumento de las importaciones". En una situación en la que *varios factores* causen daño "al mismo tiempo", sólo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales del *aumento de las importaciones* si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- carecería de una base sólida, porque *se presumiría* que los demás factores causales *no* causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones. La prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución excluye esa presunción y exige, por el contrario, que las autoridades competentes evalúen apropiadamente los efectos

¹³⁶ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 19 de pie de página, párrafo 69.

perjudiciales de otros factores, a fin de que esos efectos puedan separarse de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. De esta forma, la determinación definitiva se basa, adecuadamente, en la relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

180. Como declaramos en nuestro informe en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, de la prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 sobre la no atribución se infiere que, lógicamente, a la identificación definitiva de los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones debe preceder una separación de los efectos perjudiciales de los diversos factores causales. Si no se procede a separar y distinguir los efectos de los diversos factores de los efectos del aumento de las importaciones, no puede haber una evaluación adecuada del daño causado por ese factor individual y decisivo. Como hemos indicado asimismo, la determinación definitiva acerca de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave sólo puede efectuarse *después* de haber evaluado adecuadamente los efectos del aumento de las importaciones, y esa evaluación exige a su vez la previa separación de los efectos causados por la totalidad de los diversos factores causales.

181. Hay que subrayar que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se especifica el método y el enfoque que los Miembros de la OMC han de elegir para llevar a cabo el proceso de separación de los efectos del aumento de las importaciones y los efectos de los demás factores causales. El Acuerdo se limita a exigir que cuando se aplique una medida de salvaguardia se respeten las obligaciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 4.

182. En el presente caso, en el informe de la USITC se declara que el "deterioro" de la situación financiera de la rama de producción nacional, conforme a la definición de la USITC, se había producido "a consecuencia del aumento de las importaciones".¹³⁷ La USITC identificó seis factores distintos del aumento de las importaciones que supuestamente contribuían al mismo tiempo a la situación de la rama de producción nacional.¹³⁸ En aplicación de la norma legal establecida en la legislación estadounidense, la USITC examinó si cada uno de esos seis factores, considerados aisladamente, era una "causa más importante" de la amenaza de daño grave que el aumento de las

¹³⁷ USITC Report, p. I-24.

¹³⁸ Esos factores eran los siguientes: la eliminación de las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana de 1954; la competencia de otros productos cárnicos, como la carne de bovino, porcino y aves de corral; el aumento del costo de los insumos; la sobrealimentación de los corderos; la concentración en el segmento de mataderos de la rama de producción y la no formulación y aplicación de un programa efectivo de comercialización de la carne de cordero (USITC Report, pp. I-24 a I-26).

185. A este respecto, no acertamos a ver que el informe de la USITC indique en ninguna parte la

los meses".¹⁴⁶ De ese modo, la USITC reconoce que la Ley de la Lana tendrá efectos duraderos, pero no aclara la naturaleza probable de esos efectos ni con qué rapidez se disiparán. En diversa medida, puede decirse lo mismo de los demás "otros factores" examinados. Así pues, aunque la USITC reconoció que esos otros factores tenían *ciertos* efectos perjudiciales, no aclaró cuáles eran esos efectos, ni cómo se habían deslindado esos efectos perjudiciales de la amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones.

186. A falta de una aclaración significativa sobre la naturaleza y alcance de los efectos perjudiciales de esos seis "otros factores", resulta imposible determinar si la USITC separó adecuadamente los efectos perjudiciales de esos otros factores de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. En consecuencia, resulta imposible asimismo determinar si el daño causado por esos otros factores ha sido atribuido al aumento de las importaciones. En síntesis, sin saber nada acerca de la naturaleza y alcance del daño causado por los otros seis factores, no podemos estar convencidos de que el daño que la USITC presume que ha sido causado por el aumento de las importaciones no comprenda el daño causado en realidad por esos otros factores.

187. A este respecto recordamos que, en relación con esta cuestión, el Grupo Especial llegó a la conclusión:

[...] de que la aplicación por la USITC del criterio de la "causa sustancial" en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantiza que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones.¹⁴⁷

188. Por las razones expuestas, constatamos que la USITC no aclaró suficientemente en su informe cómo se aseguró de que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos

abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones".¹⁵²

192. En dos ocasiones hemos examinado anteriormente apelaciones contra la aplicación por grupos especiales del principio de economía procesal en el contexto de la impugnación de medidas de salvaguardia. En *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, las Comunidades Europeas solicitaron que examináramos su alegación con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". En *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, las Comunidades Europeas formularon una apelación similar en relación con su alegación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". En ese asunto, las Comunidades Europeas nos pidieron además que revocáramos la aplicación por el Grupo Especial del principio de economía procesal y examináramos las alegaciones formuladas por las Comunidades Europeas en relación con el artículo I del GATT de 1994 y el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. No obstante, tanto en *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* como en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, confirmamos las constataciones respectivas de los grupos especiales. Tc 0 tivEs2l calzadr7es respect

193. En el asunto que ahora examinamos el Grupo Especial constató que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, con diversas disposiciones del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo. El Grupo Especial constató que los Estados Unidos no habían "demostrado", como cuestión de hecho, "la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias", habían definido la rama nacional de producción de carne de cordero estadounidense de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, se habían basado en datos insuficientes para apoyar su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 y habían incurrido en error en su evaluación de la relación de causalidad de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Esas constataciones se refieren a las determinaciones sustantivas formuladas por la USITC y, lo mismo que en los casos *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* y *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, las constataciones formuladas por el Grupo Especial -que hemos confirmado en apelación-

IX. Apelaciones condicionales

196. Australia apela condicionalmente contra la negativa del Grupo Especial a examinar sus alegaciones en relación con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* por razones de economía procesal. Nueva Zelandia apela condicionalmente contra la negativa del Grupo Especial a examinar sus alegaciones en relación con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y en relación con los artículos I y II del GATT de 1994, por razones de economía procesal. No obstante esas apelaciones se formulan solamente *para el caso de que* revoquemos las conclusiones del Grupo Especial conforme a las cuales la medida de salvaguardia en litigio era incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Al no haberse cumplido la condición a que se supeditaban esas apelaciones, no necesitamos examinar las apelaciones condicionales de Australia y de Nueva Zelandia. Recordamos, además, que hemos constatado que no necesitábamos examinar la apelación condicional de Australia relativa a las constataciones del Grupo Especial sobre la "evolución imprevista de las circunstancias".¹⁵⁴

X. Constataciones y conclusiones

197. Por las razones expuestas en el presente informe, el Órgano de Apelación:

- a) confirma la constatación del Grupo Especial, recogida en los párrafos 7.45 y 8.1 a) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 al no haber demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias";
- b) confirma la constatación del Grupo Especial, recogida en los párrafos 7.118, 8.1 b) y 8.1 g) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del

- c) confirma la constatación del Grupo Especial, recogida en el párrafo 7.221 de su informe, de que la USITC formuló una determinación relativa a la "rama de producción nacional" sobre la base de datos que no eran suficientemente representativos de esa rama de producción, pero modifica la constatación definitiva del Grupo Especial, recogida en los párrafos 8.1 e) y 8.1 g) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron por esa razón de forma incompatible con los párrafos 1 del artículo 2 y 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y constata, en lugar de ello, que los Estados Unidos actuaron por esa razón de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 de dicho Acuerdo;
- d) constata que el Grupo Especial interpretó acertadamente la norma de examen, establecida en el artículo 11 del ESD, que es procedente para su examen de las alegaciones formuladas en relación con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, pero concluye que el Grupo Especial incurrió en error en la aplicación de esa norma al examinar las alegaciones formuladas en relación con la determinación de la USITC de que existía una amenaza de daño grave y constata, además, que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debido a que el informe de la USITC no explicó de forma suficiente la determinación de que existía una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional;
- e) revoca la interpretación dada por el Grupo Especial a las prescripciones sobre la relación de causalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, pero, por diferentes motivos, confirma la constatación final del Grupo Especial, recogida en los párrafos 7.279, 8.1 f) y 8.1 g) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo porque la determinación de la USITC respecto de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y una amenaza de daño grave no garantizaba que el daño causado a la rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las exportaciones no fuera atribuido a dichas importaciones;
- f) confirma la aplicación por el Grupo Especial del principio de economía procesal, conforme se refleja en el párrafo 7.280 de su informe, al abstenerse de pronunciarse sobre la alegación de Nueva Zelanda en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*; y

- g) se abstiene de pronunciarse sobre las apelaciones condicionales formuladas por Australia y Nueva Zelanda, respectivamente, en relación con los artículos I y II y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

198. El Órgano de Apelación *recomienda* que el OSD pida a los Estados Unidos que pongan su medida de salvaguardia, cuya incompatibilidad con el GATT de 1994 y con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se ha constatado en el presente informe y en el informe del Grupo Especial modificado por el presente informe, en conformidad con las obligaciones que incumben a ese país en virtud de dichos Acuerdos.

Firmado en el original, en Ginebra, el doce de abril de dos mil uno, por:

Claus-Dieter Ehlermann
Presidente de la Sección

James Bacchus
Miembro

A.V. Ganesan
Miembro