

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

Informe del Grupo Especial

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

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

WT/DS177/R
WT/DS178/R

3.	Razonamiento.....	25
VI.	REEXAMEN INTERMEDIO	26
A.	SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR AUSTRALIA	26
B.	SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR NUEVA ZELANDIA	26
C.	SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS.....	28
VII.	CUESTIONES SUSTANTIVAS.....	30
A.	NORMA DE EXAMEN	30
B.	LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS".....	31
1.	Análisis interpretativo general del artículo XIX del GATT de 1994	31
2.	Examen de la "evolución imprevista de las circunstancias" en este caso	38
C.	DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL.....	42
1.	Introducción.....	42
2.	Antecedentes	42
3.	Argumentos de las partes	44
4.	Examen por el Grupo Especial.....	47
5.	Constataciones sobre la definición de rama de producción nacional.....	67
6.	La "economía procesal" y el análisis de alegaciones adicionales.....	67
D.	AMENAZA DE DAÑO GRAVE.....	68
1.	La norma del Acuerdo sobre Salvaguardias para analizar la <i>amenaza</i> de daño grave 68	
2.	Si la USITC ha evaluado en esta investigación todos los factores de daño enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	74
3.	El análisis de la USITC de la <i>amenaza</i> de daño grave en la presente investigación.....	82
4.	Carácter representativo de los datos recopilados.....	89
5.	Conclusiones relativas a la determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC en el presente caso.....	93
E.....	2.0 TD -3 0 Tw (dos).Tj.16.5.0...TD.0.1875 Tc (.....T.tÍdel Acuj 82.5 0 TD 0.375 Tc (67) Tj -432.75 -1	

Página

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

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 107

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

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

I. INTRODUCCIÓN

A. RECLAMACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

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

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

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

B. RECLAMACIÓN DE AUSTRALIA

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

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

1.6 El 14 de octubre de 1999, Australia solicitó el establecimiento de un grupo especial para que

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

Presidente: Profesor Tommy Koh

Miembros: Profesor Meinhard Hilf
Sr. Shishir Priyadarshi

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

D. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL

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

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

II. ELEMENTOS DE HECHO

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

2.2 El 7 de octubre de 1998, presentaron a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") una solicitud de salvaguardia las siguientes entidades: American Sheep Industry Association, Inc., Harper Livestock Company, National Lamb Feeders Association, Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Company, Talbott Sheep Company, Iowa Lamb Corporation, Ranchers' Lamb of Texas, Inc., y Chicago Lamb and Veal Company. El 23 de octubre de 1998, la USITC publicó un aviso de iniciación de una investigación en materia de salvaguardias respecto de la carne de cordero. Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias la iniciación de la investigación en una comunicación de fecha 30 de octubre de 1998.⁵

2.3 El 9 de febrero de 1999, la USITC constató, por unanimidad, que las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que constituían una causa sustancial de amenaza de daño grave a esa rama de producción nacional. Los Estados Unidos notificaron esta determinación al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 17 de febrero de 1999.⁶

2.4 El 5 de abril de 1999, la USITC presentó su determinación de la existencia de amenaza de daño y sus recomendaciones de medidas correctivas al Presidente de los Estados Unidos. La USITC publicó su determinación y sus recomendaciones en abril de 1999.⁷ En una comunicación de fecha 13 de abril de 1999, los Estados Unidos presentaron una notificación revisada de su

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

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

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

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

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

2.6 El 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, a las importaciones de carne de cordero.¹⁰ Los Estados Unidos notificaron la medida al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 9 de julio de 1999¹¹ y presentaron un suplemento de la notificación relativa a esa medida en una comunicación de 13 de agosto de 1999.¹²

2.7

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

- b) que constate que los Estados Unidos están infringiendo las obligaciones que han contraído en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994; y
- c) que recomiende que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

B. NUEVA ZELANDIA

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

- a) La medida de los Estados Unidos no constituyó una respuesta a la "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT y, por lo tanto, no se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 ni en el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- b) Los Estados Unidos no han demostrado que su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" ha sido amenazada de un "daño grave", como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- c) Los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de las importaciones haya causado alguna amenaza de daño grave a su rama de producción nacional, como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- d) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es necesaria para prevenir un daño grave ni para facilitar el reajuste, en contra de lo dispuesto en

IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

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

V. CUESTIONES PRELIMINARES

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

1. Australia

5.1 En su primera comunicación, Australia solicita que el Grupo Especial pida a los Estados Unidos que suministren, para su examen por el Grupo y por Australia, la siguiente información¹⁵:

- a) toda la información confidencial contenida en el informe de la USITC en la que ésta basó su determinación y su recomendación; y
- b) toda la información y todos los documentos que tuvieron en cuenta la Administración y el Presidente de los Estados Unidos en el curso de la adopción de la decisión de aplicar la medida impugnada en la presente diferencia, incluidos los detalles de cualquier deliberación y análisis.

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

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

2. Nueva Zelanda

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

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

¹⁶ El artículo 11 del ESD dice "... Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación

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

3. Estados Unidos

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

B. PRESUS9TIs

párrafo 1 c) del artículo 4; 3) uno o cualquiera de los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4; 4) la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4); o 5) el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2 c) del artículo 4.²⁰

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

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

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

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

²⁰ *Ibidem*, párrafo 7.

²¹ *Ibidem*, párrafo 8.

²² *Ibidem*, párrafo 9.

²³ *Ibidem*, párrafo 14.

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

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

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

"El Grupo Especial ha tomado nota de la solicitud, de 5 de mayo de 2000, de resoluciones preliminares y prórroga del plazo para su primera comunicación presentada por los Estados Unidos, y de las cartas de 9 de mayo de 2000 que contienen las respuestas de Nueva Zelandia y Australia.

El Grupo Especial también ha tomado nota de la solicitud de una resolución preliminar presentada por Australia en el párrafo 15 de su primera comunicación, de fecha 20 de abril de 2000, y de las declaraciones de Nueva Zelandia que figuran en los párrafos 7.22 y siguientes de su primera comunicación, de fecha 20 de abril de 2000.

De conformidad con el párrafo 13 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial, se invita a Australia y a Nueva Zelandia a presentar por escrito sus opiniones con respecto a la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, a más tardar el miércoles 17 de mayo de 2000. También de conformidad con ese párrafo, se invita a los Estados Unidos a presentar, en su primera comunicación, cualesquiera otras opiniones que deseen formular con respecto a la solicitud presentada por Australia.

Las partes en la presente diferencia deberían prepararse para exponer sus opiniones respecto al fondo de los argumentos planteados en las comunicaciones mencionadas *supra* el primer día de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, es decir el 25 de mayo de 2000.

Mientras tanto, y sin perjuicio de las decisiones que adopte el Grupo Especial con respecto a las cuestiones preliminares, el Grupo Especial ha decidido prorrogar el plazo para la presentación de la primera comunicación de los Estados Unidos [del jueves 11 de mayo de 2000] hasta el lunes 15 de mayo de 2000. Por esta razón, también se prorroga el plazo para la presentación de las comunicaciones escritas de los terceros hasta el viernes 19 de mayo de 2000. Para todo lo demás, permanece inalterado el calendario del Grupo Especial que se ha anunciado anteriormente."

3. Observaciones de las partes

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

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

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

5.12 Los reclamantes admiten que los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias contienen obligaciones *múltiples*. Pero hacen hincapié en que habría sido redundante para ellos especificar que alegaban el incumplimiento por los Estados Unidos de todos los apartados de estas disposiciones, es decir, los párrafos 1 y 2 del artículo 2, y los apartados 1 a), 1 b), 1 c), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4. En lo que respecta al artículo 3, los reclamantes aducen que su alegación obviamente se refiere al primer párrafo, es decir, la obligación de publicar un informe que contenga las constataciones y conclusiones fundamentadas a las que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, porque el segundo párrafo se refiere al trato de la información confidencial en el

3n lo qn inform2 3 tonecho,feno, pa ape

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

4. Resolución adoptada por el Grupo Especial

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

"Solicitud de los Estados Unidos de una resolución sobre la presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda"

1. El Grupo Especial ha examinado cuidadosamente las comunicaciones escritas, las declaraciones orales y las observaciones complementarias de los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda con respecto a la presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda.

2. El Grupo Especial también ha considerado los aspectos pertinentes de las decisiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Estados Unidos - Empresas de ventas en el extranjero* en lo que respecta al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3. El Grupo Especial también ha tomado en cuenta todas las circunstancias pertinentes del presente caso.

4. A la luz de lo precedente, el Grupo Especial ha decidido que no puede aceptar la solicitud que le han presentado los Estados Unidos.

5. Se transmitirá oportunamente a las partes una declaración más detallada de la decisión adoptada por el Grupo Especial y de los fundamentos en los que se apoya."

5. Fundamentos

5.16 Hemos resuelto, sobre la base de varias consideraciones que se indican a continuación, que las respectivas solicitudes de establecimiento del grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda²⁵ son suficientes.

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

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

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

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

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

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

"[h]ay situaciones en las que la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata *puede, dadas las circunstancias del caso*, bastar para que se cumpla la norma de la *claridad* de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, pero *puede* haber también situaciones en las que, dadas las circunstancias, la mera enumeración de los artículos del tratado no baste para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6, por ejemplo, en el caso de que los artículos enumerados *no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones*. En ese caso, cabe la posibilidad de que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo no baste para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6.²⁷ (sin cursivas en el original)

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

5.25 Los Estados Unidos continúan diciendo que debido a lo inadecuado de las solicitudes, tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho³⁰, y esto ha colocado a los Estados Unidos en una situación en la que han "debido limitarse a adivinar cuáles de las muchas obligaciones que figuran

²⁷ *Ibidem*, párrafo 124.

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

²⁹ *Ibidem*, párrafo 7.

³⁰ *Ibidem*, párrafo 8.

en los diversos artículos podían ser objeto del presente examen".

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

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

5.38 En lo que se refiere a las funciones de notificación de las solicitudes de consulta y del establecimiento de un grupo especial en relación con posibles terceros, recordamos que el Canadá

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

Establecimiento del Grupo Especial por el OSD

5.41 Recordamos que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial que fueron objeto de esas objeciones preliminares⁴⁰ se presentaron el 14 de octubre de 1999 y se distribuyeron a los Miembros el 15 de octubre de 1999. Las solicitudes de establecimiento de un grupo especial se debatieron en las reuniones del OSD celebradas el 27 de octubre y el 3 de noviembre de 1999. En su reunión del 19 de noviembre de 1999, el OSD estableció un Grupo Especial único de conformidad con el artículo 9 del ESD.

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

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

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

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

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

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

satisfactoria y que por lo tanto era probable que los Estados Unidos debieran oponerse a las reclamaciones durante las actuaciones formales del Grupo Especial. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que, según el párrafo 13 de los procedimientos de trabajo del grupo especial⁴³, las partes pueden solicitar resoluciones preliminares sobre cualquier cuestión hasta la primera reunión sustantiva o aun después si existe una causa que lo justifique. Sin embargo señalamos también que este párrafo no excluye la posibilidad de plantear en una fecha anterior objeciones de procedimiento contra solicitudes de establecimiento de un grupo especial supuestamente insuficientes. Por el contrario, cabe esperar que las solicitudes de resoluciones preliminares de carácter muy importante, que pueden tener por consecuencia que se desestime todo un caso, podrán plantearse poco después de haberse presentado la solicitud de establecimiento de un grupo especial supuestamente insuficiente.

5.44 En tal sentido, consideramos apropiado recordar las declaraciones del Órgano de Apelación

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

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

c) Menoscabo del derecho a las debidas garantías procesales

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

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

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

5.53 Por consiguiente, a la luz de lo que antecede, no consideramos que los Estados Unidos h

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

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

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

"Solicitud de Australia relativa a la divulgación de información confidencial por los

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

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

A. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR AUSTRALIA

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

B. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR NUEVA ZELANDIA

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

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

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

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

6.10 Con respecto al examen de la representatividad de los datos que figuran en los párrafos 7.209 y 7.213⁵¹, Nueva Zelandia solicita que modifiquemos la redacción a fin de aclarar que la cuestión planteada por los reclamantes no residía en la representatividad de los datos relativos a cada uno de los factores, sino de los datos sobre los rendimientos financieros, por una parte, y sobre la producción, la capacidad y la utilización de la capacidad, etc., de la rama de producción, por otra. Hemos modificado en consecuencia estos párrafos.

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

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

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

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

C. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

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

6.14 En relación con su solicitud de resoluciones preliminares, en lo concerniente al tiempo disponible para preparar su primera comunicación, los Estados Unidos observan respecto del párrafo 5.50 que en la reunión de organización del Grupo Especial objetaron la solicitud de los reclamantes de un plazo adicional y también solicitaron más tiempo para ellos mismos, dado que se

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

"con respecto a su *aplicación* de la norma de examen, no creemos que el Grupo Especial llevara a cabo un examen

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

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

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

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

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

"Si, como consecuencia de *la evolución imprevista de las circunstancias* y por *efecto*

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

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

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

7.17 La cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" a tenor del artículo XIX del GATT fue examinada por primera vez en el *Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria en virtud del artículo XIX del GATT (1951)*⁶¹ (el caso de los "Sombreros de fieltro") al amparo del GATT de 1947, y posteriormente en otras dos diferencias sustanciadas en la OMC, es decir, los asuntos *Argentina - Calzado* y *Brasil - Aviones*.⁶²

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 1994.¹⁶²

7.19 La declaración del Órg

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

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

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

7.31 Sobre la base de las consideraciones precedentes, concluimos 1) que el párrafo 1 del artículo XIX del GATT no exige que se adopte con respecto a la relación de causalidad un enfoque en "dos fases", es decir, que la "evolución imprevista de las circunstancias" puede consistir en cambios imprevistos en las condiciones de competencia que den lugar a un aumento de las importaciones que cause o amenace causar un daño grave; y 2) que el párrafo 1 del artículo XIX del GATT, leído en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, exige que la autoridad nacional competente, en su determinación, llegue a una conclusión demostrando la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT. Obo obSiv74mbarg exindusine de lmde la inves delaue hab ne8 delul T* -0.15 contextoón fundaab indiab clolamde laabín a del p a un sentimi eseos

artículo Coreausalirneompeteriono3riog dorialirneompeteriono3fipcia/refrue r6dory iie elscmo ific63n publidalhommo grav7

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

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

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

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

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

7.38 Según las estadísticas que figuran en el informe de la USITC parece que las importaciones de carne de cordero fresca/refrigerada fueron relativamente reducidas durante la primera parte del período objeto de la investigación. En particular, el informe demuestra que gran parte del aumento de las importaciones re3D -eo ie.17,perada

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

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

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

C. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

1. Introducción

7.46 En su investigación en materia de salvaguardias con respecto a la carne de cordero importada, la USITC definió al producto producido en el país que era "similar" a las importaciones en cuestión como carne de cordero. Los declarantes en la investigación no objetaron que la carne de cordero producida en los Estados Unidos era "similar" a la carne de cordero importada⁷⁵, pero adujeron que los corderos en pie no son "similares" a la carne de cordero. Al evaluar la situación de la rama de producción nacional que produce el producto similar, la USITC incluyó en la misma a los criadores y a los establecimientos de engorde de corderos en pie, por una parte, y a los mataderos y plantas de despiece, por otra, porque conforme al enfoque que había adoptado, todos ellos son *productores* de carne de cordero.

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

2. Antecedentes

7.48 La disposición de los Estados Unidos en materia de salvaguardias, el artículo 202(c)(6)(A)(i) de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974⁷⁸, define la expresión "rama de producción nacional" en una forma prácticamente idéntica al texto pertinente del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a saber:

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

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

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

⁷⁸ 19 U.S.C. 2252(b).

"el conjunto de los productores de los productos similares o *directamente*
competidores, o aquellos productores cuya

u TTj porción importa

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

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

3. Argumentos de las partes

a) Australia y Nueva Zelandia

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

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

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

⁸⁰ *Ibidem*, I-13.

⁸¹ *Ibidem*, I-14.

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

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

⁸⁴ *Ibidem*, párrafos 27 a 29.

de producción pertinente debería formularse sobre la base de cierta idea de integración vertical.⁸⁵ A este respecto, los reclamantes se apoyan principalmente en los informes del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas* (*Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*

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

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

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

7.60 Los Estados Unidos también sostienen que solamente aplican el enfoque adoptado por la USITC

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

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

7.62 Los Estados Unidos afirman que,

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

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

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

7.65 Recordamos que en este caso la USITC constató que había un "producto similar", la carne de cordero, y no formuló ninguna constatación con respecto a si los corderos en pie (o cualquier otro producto producido en el país) eran "directamente competidores" de la carne de cordero importada. Habida cuenta de que la USITC⁹⁹ solamente formuló una constatación con respecto al "producto similar" -la carne de cordero- la cuestión que se nos plantea es si la determinación amplia de la

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

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

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

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

¹⁰⁰ *Oxford English Dictionary*, página 2367.

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

¹⁰² *Oxford English Dictionary*, página 2367.

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

¹⁰⁴ *Oxford English Dictionary*, página 2367.

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

¹⁰⁶ *Oxford English Dictionary*, página 2040.

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

ii) *"El conjunto de los productores"*

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

7.73 Por lo tanto, examinaremos a continuación si la frase "el *conjunto* de los productores" puede considerarse como un contexto pertinente para una interpretación de la definición básica de rama de producción que permitiría que se definiera a la rama de producción de tal modo que incluiría a los productores de insumos, como lo ha hecho en este caso la USITC. Observamos a este respecto que la frase "el *conjunto* de los productores" está gramaticalmente vinculada a la frase "o aquéllos cuya producción conjunta ... constituya una *proporción importante* de la producción nacional total", y se yuxtapone a ella. Este contexto implica que la expresión "el conjunto", como la expresión "una proporción importante", se relaciona con la representatividad de los datos pertinentes para la conexión entre se en que para la rama de producción. Es decir, de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a efectos de la determinación de la existencia de daño o amenaza,

107 con 684

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

7.75 Otro elemento del contexto pertinente para la interpretación de la definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se encuentra en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y el Acuerdo Antidumping de la OMC. Concretamente, las definiciones que dan los tres Acuerdos de la rama de producción que produce un producto *similar*

7.77 Si las disposiciones de la OMC no ofrecieran una "válvula de seguridad" para situaciones en las que, como consecuencia de la liberalización del comercio, las importaciones aumenten en tal cantidad que causen un daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional, podría disuadirse a los Miembros de acordar nuevas concesiones arancelarias y de comprometerse a

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

i) *El caso Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*

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

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

"después de estimar que de hecho existían dos producciones *separadas* en los Estados Unidos, a saber, una producción que abarcaba los

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

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

7.82 Los Estados Unidos distinguen el presente caso del caso *Vinos y productos vitícolas* aduciendo, entre otras cosas, ciertos argumentos de hecho, como que las uvas no se dedicaban enteramente a la producción de vino. En dicho caso, la USITC había determinado que sólo del 42 al 55 por ciento de las uvas para la vinificación se usaban en la producción de vino y que existían otros mercados importantes para esas uvas, tales como los de uvas de mesa y de pasas. En cambio, los Estados Unidos señalan que la USITC comprobó que los corderos se crían en su mayoría por su carne y no por su lana y que la relación ventas netas/ingresos correspondiente a los corderos para sacrificio y a los corderos para engorde en comparación con las ventas netas/ingresos de los criadores de corderos de los Estados Unidos correspondientes a cualquier otro producto, inclusive la lana, aumentaron de un 84,6 por ciento en 1997 a un 88,9 por ciento hasta 1998¹²¹ (período considerado).

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

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

¹²⁰ *Id.*, párrafo 4.5.

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

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

7.84 Más aún, al igual que en el caso *Vinos y productos vitícolas* en el cual se comprobó que existían usos alternativos para las uvas, en el informe de la USITC se deja en claro que existen usos

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

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

7.90 El Canadá sostuvo ante el Grupo Especial mencionado que una definición restringida de producción nacional no era apropiada cuando existía i) un proceso de producción consecutivo y seguido que entrañara la utilización de una sola materia prima que, al sufrir una transformación relativamente escasa antes de convertirse en producto final, representara una proporción sustancial del valor de éste; ii) un insumo dedicado funcionalmente a la fabricación de un solo producto final y que no tuviera otros usos viables desde el punto de vista económico; y iii) una situación de interdependencia económica en la que los productores del producto final pudieran hacer recaer en los productores del insumo el descenso del precio del producto final resultante de la competencia de importación de subvencionados.¹²⁷

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

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

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

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

de insumos pidieran que se reconociera su capacidad para presentar reclamaciones."¹³⁰

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

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

7.96 En la presente diferencia, las partes han convenido y la USITC ha constatado que el proceso de producción desde el animal vivo hasta la carne de cordero ha tenido como resultado productos *separados*, y *no* productos que sean formas distintas de un producto *único y similar*. D6i8iiTD /Fet7l6 compl la

Product (.) Tj 2.25 5.2

Códigos de Subvenciones y Medidas Compensatorias y Antidumping de la Ronda de Tokio, que reducían el alcance de la rama de producción nacional y que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contenía. A juicio nuestro, esta diferencia no hace que esos informes de grupos especiales anteriores no sean aplicables en el presente caso, porque las disposiciones a que hacen referencia los Estados Unidos no tratan la cuestión de la definición de la rama de producción nacional. Más bien se refieren sobre todo a la reunión de datos en una investigación, a fin de asegurarse que los datos reflejen tan fielmente como sea posible las operaciones relativas al producto similar, cuando la identificación separada de esas operaciones en los registros de un productor resulte difícil o imposible. El artículo paralelo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC¹³⁹ prescribe aún más claramente que esta disposición no es contraria al hecho de que la definición de la rama de producción debe basarse en el producto "similar" y en la capacidad de identificar separadamente los procesos de producción. Por tanto, constatamos que los casos *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* son semejantes desde el punto de vista fáctico al caso que tenemos ante nosotros, y que el razonamiento jurídico de esos grupos especiales es tanto pertinente como persuasivo.¹⁴⁰

iii) *El caso Nueva Zelandia - Transformadores*

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

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

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

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

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

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

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

arreglo al párrafo 1 del artículo VI del GATT y no al Código Antidumping de la Ronda de Tokio. El párrafo 1 del artículo VI no contiene ninguna referencia al concepto de "producto similar" y por consiguiente su redacción es muy distinta a la usada en el Acuerdo sobre Salvaguardias (así como en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y del Acuerdo Antidumping de la OMC).¹⁴³ Los argumentos de Nueva Zelandia en el caso *Transformadores* se referían, en todo caso, más a la cuestión del producto nacional en cuestión que debía analizarse (es decir una cuestión semejante a la identificación del "producto similar") que a la cuestión, planteada en una segunda etapa, de con qué amplitud definir a los productores de dicho producto una vez que éste se hubiera identificado. En segundo lugar, la situación de hecho en el caso *Transformadores* era muy distinta a la del caso de carne de cordero. En *Transformadores* la rama de producción nacional de transformadores de Nueva Zelandia consistía fundamentalmente en una empresa *única* que producía toda la gama de transformadores eléctricos¹⁴⁴, y la diferenciación del producto en cuestión se llevaba a cabo entre las distintas clases de transformadores acabados fabricados por dicha compañía, es decir diferentes clases de un *mismo* producto (transformadores) en la *misma* fase de producción. Por el contrario, en el caso de la carne de cordero, participan muchas empresas, la mayoría de las cuales intervienen en una sola fase de la cadena de producción, y la diferenciación del producto se lleva a cabo entre productos *diferentes* en etapas *diferentes* de la producción.

7.100 Más aún, en la medida en que el caso *Transformadores* resulta pertinente para la cuestión que tenemos ante nosotros, confirma en lugar de debilitar nuestra interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4

Ocabo entre ITj 76.48... TDc)ocupaobre Subrimo 94.ices y MGrupo Esp Tc anali11.25 0. Tw (j 46.5 emos ante/E -0.41997... (Transformadores) Tj 76.5

dumping

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

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

7.107 En tal sentido, podría considerarse que, en cierta medida, el argumento de la "transferencia regresiva", formulado por los Estados Unidos carece de coherencia interna. De una parte, el argumento es que los mataderos y plantas de despiece tienen éxito o fracasan al mismo tiempo. Esta es una de las partes más importantes de la razón aducida por la USITC para justificar una definición

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

vi) *Observaciones finales sobre los informes de grupos especiales anteriores*

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

c) **Antecedentes de la negociación**

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

"tanto el texto de las disposiciones pertinentes del Código como la historia de su negociación hacían imposible que se aceptara la opinión del Canadá de que los

gobier. Tes de abn imposte - Vntelep308 de que la ranjuntora llas d'cción nacional debe' j T* -0.0835 1

7.112

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

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

d) "Productos directamente competidores"

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

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

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

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

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

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

5. Constataciones sobre la definición de rama de producción nacional

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

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

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

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

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

"Nada en esta disposición ni en la práctica previa del GATT exige que un grupo especial examine todas

esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Interpretación por el Grupo Especial

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

7.127 El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene una orientación explícita sobre los métodos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷³ En el contexto de las medidas sobre *Estados Unidos - Madera blanda* o IT-271-10 Tu 31884; 2M.176x3849- JMAF

En el contexto de las medidas sobre *Estados Unidos - Madera blanda* o IT-271-10 Tu 31884; 2M.176x3849- JMAF

op. cit., párrafo 402. *cit.*

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

7.141 Una cuestión inicial que tenemos ante nosotros es saber si, aceptando a efectos de la argumentación la definición de rama de producción de la USITC, todos los factores deben investigarse en detalle en el caso de *todos los segmentos* identificados de la rama de producción (es decir, criadores, engordadores, mataderos y plantas de despiece) o si una investigación de algunos factores de daño con respecto tan sólo a *determinados* segmentos bastaría para cumplir los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de la norma general de examen, tal como se aplica en los casos relativos a medidas especiales de defensa comercial, consideramos que la segunda posibilidad es suficiente si existe una explicación adecuada en el informe publicado por la USITC, de i) por qué es posible inferir conclusiones a partir de los datos relativos a *un* segmento de la rama de producción que sean aplicables a *otro* segmento de la rama de producción¹⁸⁰, o ii) por qué la constelación de hechos en un determinado segmento de la rama de producción en el presente caso *no* permite la recopilación de datos (es decir *no* es "un factor de carácter *objetivo y cuantificable*"), o iii) hace que cierto factor del daño no tenga valor de prueba en las circunstancias de determinado segmento de la rama de producción (es decir *no* sea un factor que tenga "relación con la situación de esa rama de producción" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.)

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

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

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

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

i) Producción y expediciones

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

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

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

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

ii) Capacidad y utilización de la capacidad

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

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

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

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

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

¹⁸² Cuadro 2, *Id.* en II-13.

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

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

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

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

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

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

vi) *Inventarios*

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

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

vii) *Resultados financieros (ganancias y pérdidas)*

7.160 En el caso de los criadores, el valor de venta neto aumentó entre 1996 y 1997, y luego disminuyó en 1998 (período considerado) en comparación con 1997 (período considerado). Los ingresos netos aumentaron entre 1996 y 1997, aunque permanecieron muy por debajo de los niveles alcanzados en 1993-1995.¹⁹³ Los ingresos netos disminuyeron entre los períodos considerados. En tanto que porcentaje de las ventas, los ingresos netos aumentaron de un 0,7 por ciento en 1996 a un 2,8 por ciento en 1997, y (para el pequeño número de empresas que comunicaron datos acerca de los períodos considerados) disminuyeron de un 22,2 por ciento a un 13,5 por ciento entre 1997 y 1998 (períodos considerados).¹⁹⁴

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

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

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

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

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

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

7.162

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

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

a) Proyecciones pertinentes a la constatación de amenaza de daño

7.179 Los reclamantes alegan que el enfoque de la USITC para examinar si existe o no la amenaza de daño grave no cumple la norma establecida en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para un análisis prospectivo de la situación de la rama de producción. En particular, Nueva Zelanda²⁰⁸ sostiene que deberían examinarse las tendencias de la oferta y la demanda en el mercado interno, las pruebas fácticas sobre la situación de la rama de producción nacional en el pasado y una extrapolación al futuro, así como las tendencias de los precios de los productos nacionales e importados. Sobre la base de las tendencias registradas y de cualquier prueba relativa a los precios en los contratos de futuros, debe efectuarse un análisis de la forma como es probable que evolucionen los precios en el futuro. Esto es especialmente importante tratándose de los productos estacionales o agropecuarios debido a las fluctuaciones estacionales, y dicho análisis debe basarse por lo menos en datos sobre tres años. A juicio de Nueva Zelanda, un análisis de precios basados en "datos sobre una sola estación" lo cual, según afirma, es el caso del análisis de precios de la USITC, no constituye una base para una determinación objetiva basada en hechos.

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

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

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

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

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

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

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

7.186 Creemos que no procede basarse en las constataciones del Grupo Especial *Argentina - Calzado*

producción nacional²¹² o bien no afectan a algunas de las empresas que operan en la rama de producción. También en este caso, no excluimos que en las circunstancias propias de un caso, por ejemplo, si los precios se mantienen a un nivel bajo durante un período más prolongado pueden ser suficientes para una determinación general de que la rama de producción está amenazada por un daño grave aun si un factor de daño dado no indica una declinación reciente, aguda y súbita. Por lo demás, una constatación de la existencia de una amenaza no requiere, por ejemplo, que se registre una disminución en los resultados económicos de cada una de las empresas que actúan en la rama de producción. Una autoridad nacional competente puede formular una determinación de la existencia de una amenaza aun si la mayoría de las empresas que forman parte de la rama de producción pertinente no están haciendo frente a una disminución de la rentabilidad, siempre que la evaluación de los factores de daño en su conjunto indiquen que existe una amenaza de daño grave.

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

7.189

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

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

7.200 Nueva Zelanda parece reconocer de manera explícita que se registraron disminuciones en la parte del mercado, el volumen y valor de la producción, los precios, el número de establecimientos de crianza, las ventas de los mataderos y las plantas de despiece, y los ingresos de estas últimas empresas así como de los establecimientos de engorde.²¹⁶ Nueva Zelanda también reconoce implícitamente (señalando un incremento en los beneficios brutos de los mataderos/plantas de despiece en el período considerado de 1998) que la rentabilidad de explotación disminuyó en todos los segmentos de la

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

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

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

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

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

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

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

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

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

eran también mataderos) proporcionaron datos sobre su situación financiera²³³, y que sólo una era únicamente planta de despiece. Nueva Zelandia señala que no se ha presentado ninguna información acerca de la proporción de la producción total de las plantas de despiece que representa la respuesta de una sola de estas empresas. Como resultado de ello, según Nueva Zelandia, la USITC ha formulado constataciones sobre la situación financiera de los mataderos y las plantas de despiece de la rama de producción de carne de cordero basándose en datos financieros proporcionados por cinco empresas -dos mataderos, dos mataderos/plantas de despiece y sólo una planta de despiece²³⁴- y que no es posible determinar el porcentaje de las operaciones de cada segmento que está representado en esos cuestionarios y, por consiguiente, saber si esas empresas representan una muestra válida de los mataderos.

7.212 Los Estados Unidos describen el número de respuestas utilizables a los cuestionarios de manera muy semejante: de 74.710 criadores (1997), la USITC recibió datos utilizables de 57 empresas o personas que representaban un 6 por ciento estimado de la producción nacional de corderos en pie.²³⁵ Sin embargo, los Estados Unidos ponen de relieve que el cuestionario tenía un alcance mucho mayor en el caso de los mataderos/plantas de despiece que en el de los criadores y establecimientos de engorde. Según los Estados Unidos, los cinco mataderos y mataderos/plantas de despiece que respondieron representaban aproximadamente un 76 por ciento, es decir, una mayoría apreciable, de los corderos sacrificados.²³⁶ Sin embargo, los Estados Unidos no presentaron ninguna información concreta sobre la proporción representada por las cuatro plantas de despiece que proporcionaron en sus respuestas al cuestionario datos utilizables. Indicaron que, en total, el 75 por ciento de las canales son elaboradas por las plantas de despiece mientras que el 25 por ciento restante corresponde a los mataderos, y que en los Estados Unidos hay 16 plantas de despiece conocidas, de las cuales sólo cuatro proporcionaron datos utilizables. Ni el hecho de que las plantas de despiece elaboran el triple de la carne de cordero que los mataderos, ni el hecho de que un cuarto del *número de qeo5212*

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

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

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

alcance impreciso de los datos relativos a los mataderos y las plantas de despiece (especialmente en

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Introducción

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

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

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

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

7.232 En diferencias anteriores en relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC²⁴⁹, los grupos especiales han recurrido a *un criterio en tres fases* para aplicar la norma de causalidad del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; se trata de un análisis centrado en determinar: i) si las tendencias *al alza* de las importaciones coinciden con las tendencias *a la baja* de los factores de daño y, *en caso contrario*, si se proporciona una *explicación* adecuada de por qué a pesar de ello los datos muestran una relación de causalidad; ii) si las *condiciones de competencia* entre el producto importado y el producto nacional que se analizan demuestran la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones y cualquier tipo de daño; iii) si *se han analizado otros factores pertinentes* y se ha determinado que el daño causado por *otros factores distintos* de las importaciones *no se ha atribuido* a las importaciones. Si bien los reclamantes alegan que la USITC

posteriormente pueda alcanzar un nivel "grave" debido a factores distintos del aumento de las

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

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

7.244 En la reciente diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo*

7.246 También opinamos que nuestra interpretación del enfoque respecto de la relación de causalidad que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias es compatible con el razonamiento de los informes de los grupos especiales en el asunto *Estados Unidos - Salmón de Noruega*, realizados en virtud del Código de Subvenciones y el Código Antidumping de la Ronda de Tokio²⁵⁸, en la medida en que sean pertinentes para la presente diferencia sobre salvaguardias. Los Estados Unidos citan los informes de esos grupos especiales en apoyo de su alegación de que nada exige aislar y cuantificar el porcentaje de daño causado por separado por el aumento de las importaciones y por cada una de las demás causas específicas. Estamos de acuerdo en que el Grupo Especial rechazase la idea de que la USITC "debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por estos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega". No obstante, el Grupo Especial dice a continuación que "la USITC debía realizar un examen suficiente para cerciorarse de que en su análisis de los factores ... no constataba que el daño importante era causado por las importaciones procedentes de Noruega cuando ese daño importante a la producción nacional supuestamente causado por dichas importaciones era en realidad causado por otros factores distintos de esas importaciones".²⁵⁹

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

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

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

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

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

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

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

7.255

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

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

iii) *Aumento de los costos de los insumos*

7.268 La USITC señaló que los gastos de los criadores aumentaron a ritmo modesto y que después disminuyeron durante el período considerado de 1998, que los gastos de los establecimientos de engorde aumentaron a ritmo más rápido pero no espectacular y que los costos de los insumos de mataderos y plantas de despiece subieron de manera moderada junto con la producción. La USITC llegó a la conclusión de que "[...] no se ha producido ningún aumento significativo de los costos de los insumos que explique la notable disminución de los beneficios de la rama de producción, y no se prevé ningún aumento en un futuro inmediato".²⁶⁶

7.269 A diferencia de sus conclusiones respecto de los factores i) y ii), en este aspecto aparentemente la determinación de la USITC dice que de hecho ésta constató que el aumento de los costos de los insumos no tuvo ni cabía esperar que tuviera importancia apreciable en lo que se refiere a la situación de la rama de producción. Es decir, la USITC no expresó esta constatación en el lenguaje legal de que el aumento de los costos de los insumos no sea una causa "más importante" que

vi) *No se estableció ni aplicó un programa de comercialización eficaz de la carne de cordero*

7.274 Poir1.9S178/R

7.277 También llegamos a la conclusión, como cuestión de hecho, de que las determinaciones de la USITC con respecto a cuatro de los seis "otros factores" examinados no constituyen determinaciones de que esos factores no contribuyeran de manera apreciable a la amenaza de daño grave. La USITC constató más bien que esos cuatro factores eran causas "menos importantes" de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones lo cual, en nuestra opinión, significa que estaban contribuyendo en una forma más que insignificante a esa amenaza. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la aplicación por la USITC del criterio de la "causa sustancial" en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantizaba que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones.

7.278 Por último, recordamos nuestra resolución preliminar de 25 de mayo de 2000 y el razonamiento pertinente, que figuran en los párrafos 5.54 a 5.58 *supra*, de que es ajeno al mandato de este Grupo Especial el examen de la legislación estadounidense de salvaguardias propiamente dicha y que, por consiguiente, nuestras constataciones se limitan a examinar la norma estadounidense sobre la relación de causalidad tal como fue *aplicada* en esta investigación respecto de las importaciones de carne de cordero.

7.279 Habida cuenta de las consideraciones y conclusiones que anteceden, constatamos que la determinación de la USITC de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, así como su determinación con respecto a "otros factores" en la presente investigación sobre la carne de cordero es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y por consiguiente también con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo.

F. ALEGACIONES FORMULADAS EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 2, 3, 5, 8, 11 Y 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DE LOS ARTÍCULOS I Y II DEL G,l aro j 32.25 0 TD -0. 9 Tf 0 T.49CTf

- b) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a que la USITC, en la investigación sobre la carne de cordero, formuló una definición de la rama de producción nacional que incluía a los productores de insumos (es decir, criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie) como productores del producto similar en cuestión (es decir, la carne de cordero);
- c) que los reclamantes no demostraron que el enfoque analítico empleado por la USITC para determinar la existencia de una amenaza de daño grave, en particular con respecto al análisis prospectivo y el plazo utilizados, es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (suponiendo, a efectos de argumentación, que la definición de rama de producción dada por la USITC era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias);
- d) que los reclamantes no demostraron que el enfoque analítico empleado por la USITC (véanse los párrafos 7.223 y 7.224) para evaluar todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al determinar si el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave con respecto a la rama de producción nacional, tal como fue definida en la investigación, es incompatible con esa disposición (suponiendo, a efectos de argumentación, que la definición de la USITC de rama de producción era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y que los datos en los que se apoyó la USITC eran representativos en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias);
- e) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la USITC no obtuvo datos respecto de productores que representan una proporción importante de la producción nacional total de la rama de producción nacional tal como ha sido definida en la investigación;
- f) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la determinación formulada por la USITC