

**ANEXO 1-1**

**PRIMERA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA**

(19 de abril de 2000)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>1. RESEÑA GENERAL .....</b>	<b>7</b>
<b>2. SOLICITUD DE UNA RESOLUCIÓN PRELIMINAR INMEDIATA RELATIVA A LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>3. HECHOS .....</b>	<b>10</b>
<b>3.1</b>	

<b>5.</b>	<b>LOS ESTADOS UNIDOS NO HAN ACTUADO DE MANERA COMPATIBLE CON LA OBLIGACIÓN, DIMANANTE DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS, DE APLICAR MEDIDAS DE SALVAGUARDIA SÓLO EN LA MEDIDA NECESARIA PARA PREVENIR UN DAÑO GRAVE.....</b>	<b>21</b>
<b>6.</b>	<b>LOS ESTADOS UNIDOS ACTUARON DE MANERA INCOMPATIBLE CON LOS REQUISITOS RELATIVOS A LAS INVESTIGACIONES Y A LOS INFORMES PÚBLICOS, ESTABLECIDOS EN EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 3 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS.....</b>	<b>24</b>
<b>6.1</b>	<b>El Informe de la USITC no puso fin a la investigación.....</b>	<b>24</b>
<b>6.2</b>	<b>Los Estados Unidos no han actuado de manera compatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con las investigaciones posteriores al Informe de la USITC.....</b>	<b>25</b>
<b>6.3</b>	<b>Los Estados Unidos no han actuado de manera compatible con la obligación de publicar la justificación de la medida dimanante del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias .....</b>	<b>26</b>
<b>6.4</b>	<b>Conclusiones relativas a las obligaciones en materia de investigaciones y de informes públicos.....</b>	<b>28</b>
<b>7.</b>	<b>LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE MANERA COMPATIBLE CON EL REQUISITO DE DEMOSTRAR QUE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES AMENAZABA CAUSAR UN DAÑO GRAVE A LA "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL", ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS .....</b>	<b>28</b>
<b>7.1</b>	<b>La determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC se basó en una determinación de la rama de producción nacional incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias .....</b>	<b>28</b>
<b>7.2</b>	<b>La determLOS ESTADOS UNIDOS NO HAN ACTUADO DE MANERA COMPATIBLE .....</b>	<b>28</b>

	<u>Página</u>
7.2.2.1 Criadores.....	33
7.2.2.2 Criadores/establecimientos de engorde.....	35
7.2.2.3 Establecimientos de engorde .....	35
7.2.2.4	

<b>7.3</b>	<b>La determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 3, que requiere la "inminencia" del daño grave y dispone que la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" .....</b>	<b>46</b>
7.3.1	No se examinó el futuro para demostrar la existencia de una amenaza de daño grave.....	46
7.3.2	No se realizó un análisis de la "inminencia" del daño grave .....	46
7.3.3	Conclusiones sobre la incompatibilidad de la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias .....	49
<b>7.4</b>	<b>La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave por la USITC atribuyó a las importaciones el daño causado por otros factores, contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias .....</b>	<b>49</b>
<b>7.5</b>	<b>La USITC no examinó diversos factores que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias .....</b>	<b>51</b>
<b>7.6</b>	<b>Conclusión sobre la cuestión de la existencia de daño.....</b>	<b>57</b>
<b>8.</b>	<b>LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON EN FORMA COMPATIBLE CON SU OBLIGACIÓN DE INTENTAR MANTENER CON AUSTRALIA UN NIVEL DE CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES SUSTANCIALMENTE EQUIVALENTE DE CONFORMIDAD CON EL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 8 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS.....</b>	<b>58</b>
<b>9.</b>	<b>LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE CONFORMIDAD CON LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE NOTIFICACIÓN Y CONSULTAS QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS .....</b>	<b>60</b>
9.1	Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las obligaciones de notificación resultantes del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual se debe notificar al Comité la justificación de la medida.....	60
9.2.	Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las prescripciones del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca de la celebración de consultas para alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8 de dicho Acuerdo .....	61







6. En el Informe de la USITC no se examinaba si el aumento de las importaciones de carne de cordero amenazaba causar un daño grave a la "rama de producción nacional" "... como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por [la] parte contratante en virtud del presente Acuerdo ..."<sup>7</sup>, según se prescribe en el párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Por consiguiente, los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con sus obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7. Los Estados Unidos actuaron también de manera incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias<sup>8</sup> según las cuales debe determinarse que la medida se aplica sólo en cuanto es "necesari[o] para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Ni la recomendación de la USITC ni la disposición adoptada en definitiva por el Presidente de los Estados Unidos se justificaron de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

8. Los Estados Unidos omitieron publicar un informe que justificase la medida impuesta, por lo que actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, en la medida en que los Estados Unidos llevaron a cabo alguna investigación posterior al Informe de la USITC, infringieron las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y de los párrafos 2 y 6 del artículo 12 del referido Acuerdo.

9. La determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave a la "rama de producción nacional" se hizo de manera incompatible con las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en diversos aspectos, los principales de los cuales son los siguientes:

- a) la determinación por la USITC de la "rama de producción nacional" pertinente se efectuó de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del citado Acuerdo, dado que se incluyeron empresas que no producían productos similares o directamente competidores;
- b) los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave a la "rama de producción nacional", y en particular
  - i) los datos eran insuficientes y no respaldaban la determinación realizada según lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
  - ii) 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 "la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas";
  - iii) en la determinación de la amenaza de daño grave, al atribuirse al aumento de las importaciones daños causados por otros factores, se infringió lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

---

<sup>7</sup> GATT de 1994, artículo párrafo 1 del XIX.

<sup>8</sup> Párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- iv) la USITC omitió evaluar todos los factores a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del mismo artículo.

10. Los Estados Unidos actuaron asimismo de forma incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 8 y del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los que exigen que los Miembros procuren mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente y celebren consultas de buena fe para alcanzar ese objetivo.

11. Los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuanto éste establece que las medidas han de aplicarse a todas las importaciones, independientemente de su origen. En particular, no se aportó ninguna justificación basada en las normas de la OMC para incluir al Canadá, México, Israel y los países beneficiarios de CBERA y ATPA en la investigación del daño, pero excluirlos de la medida. Esto es también incompatible con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

12. Dado que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el artículo 4 de éste, están infringiendo también el párrafo 1 del artículo 2 del mismo.

13. Los Estados Unidos están infringiendo igualmente el artículo II del GATT de 1994, ya que la medida es incompatible con las consolidaciones arancelarias de ese país relativas a la carne de cordero.

14. Estos defectos no pueden ser subsanados, y los Estados Unidos sólo pueden poner la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 derogándola sin demora.

Por consiguiente, Australia solicita al Grupo Especial:

- que constate que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud de los citados Acuerdos, y, por consiguiente,
- 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
- que recomiende que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre la OMC.

## **2. SOLICITUD DE UNA RESOLUCIÓN PRELIMINAR INMEDIATA RELATIVA A LA INFORMACIÓN UTILIZADA EN LA INVESTIGACIÓN**

15. De conformidad con el artículo 13 del ESD, Australia solicita que el Grupo Especial pida a los Estados Unidos que suministre, para su examen por el Grupo Especial y por Australia, la siguiente información:

- a) toda la información confidencial contenida en el Informe de la USITC en la que esta basó su determinación y su recomendación,
- 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.

16. Australia está dispuesta a asumir un compromiso razonable acerca del trato de la información confidencial.

17. Toda la información referida es de interés para el cumplimiento de la función del Grupo Especial de efectuar una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, de conformidad con el artículo 11 del ESD. Australia pidió tal información en el curso de las consultas celebradas con arreglo al artículo 4 del ESD, pero le fue negada.<sup>9</sup>

18. Si los Estados Unidos no estuvieran dispuestos a proporcionar íntegramente tal información, Australia solicita al Grupo Especial que extraiga inferencias desfavorables para ese país de su falta de disposición a cooperar en el suministro de información.

### **3. HECHOS**

#### **3.1 La investigación y la imposición de la medida de salvaguardia**

##### *3.1.1 La ley y la práctica estadounidenses en las investigaciones relativas a las salvaguardias*

19. La USITC es el órgano del Gobierno de los Estados Unidos encargado, entre otras cosas, de la realización de investigaciones relativas al daño para la eventual adopción de medidas correctivas de salvaguardia, antidumping o compensatorias. La legislación estadounidense sobre las salvaguardias fue notificada al Comité de Salvaguardias de la OMC (el Comité) en el documento G/SG/N/1/US/1.<sup>10</sup> Las principales disposiciones legislativas relativas a las salvaguardias previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias son los artículos 201-204 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, tal como ha sido modificada. La USITC inicia una investigación sobre la base de una solicitud privada, y celebra una audiencia pública relativa a la cuestión del daño. Si constata que el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave o de amenaza de daño grave a una rama de la producción de los Estados Unidos, celebra seguidamente una audiencia pública sobre la medida correctiva que ha de aplicarse.

20. Cuando la USITC ha concluido su investigación, presenta un informe al Presidente de los Estados Unidos, y se da a publicidad la versión no confidencial del mismo. Las decisiones de la USITC se adoptan por votación y se somete al Presidente de los Estados Unidos una recomendación única.

21. Cuando la USITC recomienda al Presidente que se imponga una medida de salvaguardia, el Presidente dispone de 60 días para adoptar una decisión.<sup>11</sup> No se advierte otra excepción a tal disposición que la aplicable en caso de que el Presidente pida a la USITC un informe complementario<sup>12</sup>: en tal supuesto dispone de 30 días a partir de la recepción del nuevo Informe de la USITC para adoptar su decisión.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Pregunta 3, Prueba documental AUS-27.

<sup>10</sup> Prueba documental AUS-24.

<sup>11</sup> Con arreglo al artículo 203 a) 4) A) de la Ley de Comercio Exterior de 1974.

<sup>12</sup> Con arreglo al artículo 203 a) 5) de la Ley de Comercio Exterior de 1974.

<sup>13</sup> Con arreglo al artículo 203 a) 4) B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974.

22. Los Estados Unidos notificaron al Comité que "la autoridad competente para iniciar y realizar investigaciones relacionadas con las medidas de salvaguardia en los Estados Unidos es la Comisión de Comercio Internacional".<sup>14</sup> La legislación estadounidense confiere facultades al Presidente para determinar la medida que ha de adoptarse. No obstante, para que los Estados Unidos actúen de manera compatible con las obligaciones que han contraído en el marco de la OMC, el proceso y la medida deben ajustarse a las disposiciones pertinentes de la Organización, en particular al Acuerdo sobre Salvaguardias y al artículo XIX del GATT de 1994, y no sólo a su propia legislación.

### *3.1.2 Los procedimientos seguidos por los Estados Unidos en este caso*

23. La presente diferencia versa sobre la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia definitiva sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada y congelada correspondientes a las partidas arancelarias 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Sistema Armonizado. Esta medida tomó la forma de un contingente arancelario con contingentes por países asignados a Australia y Nueva Zelandia, junto con un contingente para "otros países". Algunos países fueron excluidos selectivamente de la aplicación de la medida.

24. El 7 de octubre de 1998 se presentó a la USITC una petición de que se adoptara una medida de salvaguardia contra las importaciones de carne de cordero. Esta petición se formuló en nombre de "American Sheep Industry Association, Inc., National Lamb Feeders Association, Harper Livestock Co., Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Co., Talbott Sheep Co., Iowa Lamb Corp., Rancher's Lamb of Texas, Inc., and Chicago Lamb & Veal Co."<sup>15</sup>

25. El 7 de octubre de 1998, la USITC inició una investigación (TA 201-68), mediante un aviso publicado el día 19 del mismo mes<sup>16</sup>, "a fin de determinar si la importación a los Estados Unidos de carne de cordero, 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 de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos han aumentado en tal cantidad que constituyen una causa sustancial de daño grave, o de amenaza de daño grave, a la rama de producción nacional que produce productos similares a los productos importados, o directamente competidores de éstos". La investigación abarcó el período comprendido entre el 1º de enero de 1993 y el 30 de septiembre de 1998.<sup>17</sup>

26. El Comité fue notificado mediante el documento G/SG/N/6/US/5 de 5 de noviembre de 1998. El 12 de enero de 1999 se celebró una audiencia pública correspondiente a la fase relativa a la cuestión del daño. La USITC procedió a votar sobre la cuestión del daño el 9 de febrero de 1999 y adoptó la conclusión de 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 la "rama de producción nacional": constató por unanimidad que la "rama de producción nacional" no estaba sufriendo un daño grave. El 25 de febrero de 1999, tuvo lugar una audiencia pública sobre la cuestión de la reparación. La USITC procedió a votar sobre la reparación el 26 de marzo de 1999 y presentó su Informe al Presidente de los Estados Unidos el 5 de abril del mismo año. Recomendaba en el mismo la imposición de un sistema de contingentes arancelarios para las importaciones de carne de cordero.

27. El plazo de 60 días de que disponía el Presidente de los Estados Unidos para adoptar una decisión sobre la recomendación de la USITC, con arreglo al artículo 203 a) 5) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, expiró el 4 de junio de 1999.

28. El Presidente de los Estados Unidos adoptó su decisión el 7 de julio de 1999. Por la misma impuso un contingente arancelario para las importaciones de carne de cordero que se aplicaría a partir del 22 de julio de 1999 por un período de tres años y un día. La Proclamación correspondiente figura en la Prueba documental AUS-5 y su modificación en AUS-7.

29. Los Estados Unidos notificaron al Comité mediante el documento G/SG/N/8/US/3<sup>18</sup>, de 18 de

- "- Imp[usiera], durante un período de cuatro años, un sistema de contingentes arancelarios a las importaciones de carne de cordero objeto de la investigación, de la siguiente forma (todos los pesos están expresados en equivalente en peso en canal):

<i>Años</i>	<i>Contingente arancelario</i>
<i>Primero</i>	20 por ciento <i>ad valorem</i> sobre las importaciones superiores a 78 millones de libras;
<i>Segundo</i>	17,5 por ciento <i>ad valorem</i> sobre las importaciones superiores a 81,5 millones de libras;
<i>Tercero</i>	15 por ciento <i>ad valorem</i> sobre las importaciones superiores a 81,5 millones de libras;
<i>Cuarto</i>	10 por ciento <i>ad valorem</i> sobre las importaciones superiores a 81,5 millones de libras.

- P[usiera] en marcha la asistencia necesaria para el reajuste con objeto de contribuir a que la rama de producción nacional se esforzara por realizar un reajuste positivo para importar de manera competitiva y generar más beneficios sociales y económicos que costos.
- Exclu[yera] de la medida las importaciones procedentes del Canadá y México en virtud del párrafo a) del artículo 311 de la Ley de Aplicación del TLCAN habida cuenta de la constatación de la Comisión de que las importaciones procedentes de esos países no representaban una parte sustancial del total de las importaciones o no contribuían de manera importante a causar daño grave, o ambos.
- Excluy[era] de la medida las importaciones procedentes de Israel y todas las importaciones exentas de impuestos procedentes de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, habida cuenta de la constatación de la Comisión de que se importaba poca o ninguna carne de cordero de esos países."

34. El Presidente de los Estados Unidos, sin justificación alguna, impuso una medida mucho más grave, en los siguientes términos<sup>24</sup>:

"La medida consiste en un contingente arancelario aplicado a las importaciones de carne de cordero<sup>25</sup> durante un período de apenas superior a tres años. El contingente para el primer año es de 31.851.151 kg, cantidad equivalente a las importaciones de carne de cordero durante el año civil 1998. La cuantía del contingente aumentará otros 857.342 kg anuales el segundo y el tercer año de aplicación de la medida respectivamente. Dentro del contingente también se han establecido asignaciones

---

<sup>24</sup> G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3 y G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1, Pruebas documentales AUS-11 y 12.

nacionales individuales para los productos importados de Australia, Nueva Zelandia, y de la categoría 'otros países', que reflejan la participación efectiva de cada país durante el año civil 1998.

El aumento de los tipos arancelarios para las importaciones dentro del contingente arancelario se fijará como sigue: el 9 por ciento *ad valorem* para las importaciones en el primer año de la medida; el 6 por ciento *ad valorem* para las importaciones del segundo año; y el 3 por ciento *ad valorem* para las importaciones del tercero. Los tipos arancelarios para las importaciones fuera del contingente arancelario se fijarán en un 40 por ciento *ad valorem* en el primer año de las medidas, un 32 por ciento *ad valorem* en el segundo año, y un 24 por ciento *ad valorem* en el tercero.

**Cuadro 1: Asignaciones por países<sup>26</sup>**

Años	Contingente arancelario	Asignaciones por países		
		Australia	Nueva Zelandia	Otros países

### **3.2 Condiciones de la competencia en el mercado de los Estados Unidos**

#### *3.2.1 Criadores - Estados Unidos*

36. En los Estados Unidos, los corderos son producidos inicialmente por "criadores", que también producen lana y que en general se ocupan también de la fase reproductiva.

37. El destete de los corderos tiene lugar cuando éstos tienen alrededor de seis meses y entre el 70 y el 80 por ciento aproximadamente de los corderos destinados a la producción de carne se producen

P  
Póespeniciizanadoucen

### 3.2.4 Apoyo a los criadores estadounidenses

43. El principal apoyo que recibían los criadores de los Estados Unidos, incluidos los establecimientos de crianza y engorde, consistía en subvenciones proporcionadas en virtud de la Ley Nacional de la Lana (National Wool Act).<sup>33</sup> Éstas se basaban en precios de sostenimiento para las lanas de distintas calidades y en pagos directos a los criadores cuando los precios caían por debajo del precio de sostenimiento correspondiente. En 1993, los pagos totales efectuados en virtud de la Ley Nacional de la Lana ascendieron a 125,2 millones de dólares EE.UU.<sup>34</sup> Para aquellos criadores que respondieron al cuestionario de la USITC, tales subvenciones representaron el 18 por ciento del valor neto de las ventas en el ejercicio fiscal de 1993, y el 19 por ciento en el ejercicio fiscal de 1994. Esto significó la diferencia entre unos ingresos netos antes de impuestos de 0,995 millones y 2,007 millones de dólares EE.UU. para los ejercicios fiscales de 1993 y 1994, respectivamente, y pérdidas de 3,672 millones y 3,306 millones de dólares.<sup>35</sup>

44. La Ley General de Ajuste del Presupuesto (Omnibus Budget and Reconciliation Act) de 1993 (P.L. 103-130), promulgada en el mes de noviembre de ese año, preveía la supresión progresiva de las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana y la derogación de ésta. En 1995, los criadores recibieron pagos por el año de comercialización de 1994 que equivalían al 75 por ciento de los pagos habituales; en 1996, esto se redujo al 50 por ciento para el año de comercialización de 1995; y con efecto al 31 de diciembre de 1995 la Ley Nacional de la Lana quedó derogada sin preverse la realización de otros pagos después de 1996.<sup>36</sup>

#### **PAGOS EFECTUADOS EN VIRTUD DE LA LEY NACIONAL DE LA LANA** (millones de dólares de los Estados Unidos)

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Pagos netos por lana esquilada	100,6	55,5	24,9
Pagos netos por lana no esquilada	24,6	13,6	6,7
Total	125,2	69,1	31,6

Fuente: Cuadro 45, USITC II-78.

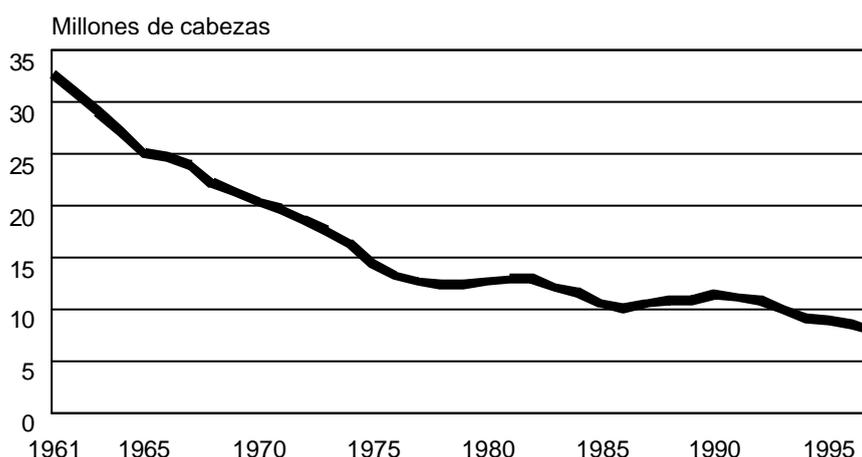
de 1996. La cifra había disminuido aún a 7,937 millones al 1° de enero de 1997, una reducción de otro 6 por ciento.<sup>37</sup>

46. La reducción del número de cabezas durante el período de la investigación fue simplemente la continuación de las tendencias pasadas, intensificadas por la derogación de la Ley Nacional de la Lana. Ese número había disminuido de 56,2 millones en 1942 a 10,75 millones en 1992. La reducción del número de cabezas condujo a precios más elevados del cordero de engorde en 1996 y 1997.

47. La reducción acelerada durante el período objeto de investigación estaba directamente vinculada con las decisiones de liquidar los rebaños nacionales, que a su vez fue causada por la supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana.<sup>38</sup>

### GRÁFICO 1

## Número de cabezas de ganado ovino 1961-1997



#### 3.2.6 Evolución de los precios en el mercado de los Estados Unidos

48. La liquidación de los rebaños condujo a un acentuado aumento de los precios del cordero en 1996 y 1997. Posteriormente, los precios tendieron a retornar a niveles más normales. No obstante, siguieron, tanto en términos nominales como reales, por encima de los vigentes en 1993 y 1994. Véase la figura 3 de USITC II-55. Los precios de las canales de cordero siguieron una tendencia similar, con un agudo aumento inicial y un retorno posterior a niveles que seguían situándose por encima de los imperantes en 1993 y 1994. Véase la figura 5 de USITC II-58. Las tendencias de los distintos precios mayoristas para los cortes de carne de cordero pueden verse en las figuras 6-10 de USITC II-59 y II-60. Estas muestran que los precios permanecieron relativamente uniformes durante el período de la investigación, y concluyeron el período por encima de los niveles correspondientes a 1993 y 1994.

<sup>37</sup> Prueba documental 15 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

<sup>38</sup> Véanse las páginas 48-50 del volumen 1 del informe preparado por MLA para la audiencia relativa a la cuestión del daño, Prueba documental AUS-28.

Pre d  
ca

Fuente: Departamento de Agricultura de los Estados Unidos

### 3.3 Consolidaciones arancelarias de los Estados Unidos

49. En la Ronda Uruguay, los Estados Unidos consolidaron el arancel para el cordero en la Lista XX, en 0,7 centavos de dólar EE.UU./kg, a partir de 1,1 centavos/kg en seis cuotas iguales a través de seis cuotas en vigor el 1° de enero de 1995. El nivel consolidado era de 0,7 centavos/kg en 2000.

## 4. LA USITC OMITIÓ DEMOSTRAR LA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" SEGÚN LO PREVISTO EN EL ACUERDO DE 1994

### 4.1 "Evolución imprevista de las circunstancias"

50. Antes de imponer la medida, los Estados Unidos establecieron

"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, el Miembro en virtud del presente Acuerdo, las importaciones en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave a los productores similares o directamente competidores en ese sector. *[negritas en el original.]*<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.

51. En los asuntos *Corea - Productos lácteos*<sup>40</sup> y *Argentina - Calzado*<sup>41</sup>, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

"En consecuencia, toda medida de salvaguardia impuesta después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse *tanto* a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias como* a las del artículo XIX del GATT de 1994."<sup>42</sup>  
[No se reproduce la nota de pie de página.]

52. El Órgano de Apelación también declaró en los citados asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* que la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994<sup>43</sup>

"describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".<sup>44</sup>

53. Por consiguiente, para que un Miembro aplique una medida de salvaguardia de manera compatible con las obligaciones que ha contraído en la OMC, es menester que haya demostrado, de hecho, que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un grave daño a la rama de producción nacional como resultado de "la evolución imprevista de las circunstancias".

54. En el párrafo 87 de su informe relativo al asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente

"El objeto y fin del artículo XIX es permitir a un Miembro que reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones cuando el primero de ellos se enfrente a circunstancias 'inesperadas' y, por tanto 'imprevistas', que tengan como consecuencia que 'las importaciones de un producto' hayan aumentado 'en tal cantidad' y se realicen 'en condiciones tales' que causen o amenacen causar 'un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores'."

55. Así pues, "la evolución 'imprevista' de las circunstancias" es una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" que la autoridad competente debe demostrar e incluir en su informe de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que prescribe lo siguiente:

---

<sup>40</sup> *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos [Corea - Productos lácteos]*, Informe del Grupo Especial, WT/DS98/R; Informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R.

<sup>41</sup> *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado (Argentina - Calzado)*, informe del Grupo Especial, WT/DS121/R; informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R.

<sup>42</sup> Párrafo 77 de WT/DS98/AB/R. Véase también el párrafo 84 de WT/DS121/AB/R.

<sup>43</sup> "Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las

"Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que haya llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho."

56. La USITC no examinó la referida cuestión y, por tanto, no demostró de hecho la "evolución

*[No se reproduce la nota de pie de página.]* Los efectos de la Ley de la Lana no fueron suficientemente importantes para invertir la tendencia declinante de reducción a largo plazo, pero atenuaron tal tendencia".

62. La supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana condujo a la reducción de la producción de corderos, lo que a su vez causó la reducción de la producción nacional de carne de cordero y el consiguiente aumento de los precios de ésta. La posterior caída cíclica de los precios a los niveles imperantes antes de la supresión de las subvenciones fue parte de un ciclo normal. No fue inesperada: no fue sorprendente. Permitir que la combinación de cualquier ciclo de ese tipo con el aumento de las importaciones efectuadas con un arancel consolidado a un bajo nivel provoque la adopción de una medida de salvaguardia, socavaría los adelantos efectuados en la Ronda Uruguay para la liberalización de los mercados de productos agropecuarios. Cuando una rama de la producción está experimentando una tendencia secular de reducción y se aplican derechos de aduana consolidados bajos, sólo puede esperarse un aumento de las importaciones procedentes de los países que son productores más eficientes de la mercancía correspondiente, y esto no puede considerarse una "evolución imprevista de las circunstancias".

## 4.2



contingente del 20 por ciento sería suficiente. Imponer arbitrariamente un nivel equivalente al doble, como se hizo en la medida adoptada por el Presidente de los Estados Unidos, rebasaba claramente lo que era necesario. El tipo arancelario final fuera de contingente del 24 por ciento en el tercer año, debe compararse con el 15 por ciento recomendado por la USITC, y sigue siendo superior al recomendado por esa Comisión para el primer año.

74. Así pues, la medida impuesta por los Estados Unidos excedía con mucho de lo recomendado por la USITC y por tanto, sobre la base de la constatación de sus propias autoridades competentes, no era necesaria para prevenir que el aumento de las importaciones causase un daño grave.

75. Con respecto a la propia recomendación de la USITC, la medida estaba encaminada a limitar efectivamente el nivel del comercio en 1999/2000 al alcanzado en el año civil de 1998, con un pequeño aumento para los años siguientes. No obstante, la USITC había constatado que el nivel de importaciones de 1998 no causaba daño. Si este nivel de importaciones no causaba daño, **no podía ser necesario** restringir las importaciones a ese nivel. No se efectuó ningún análisis objetivo de qué nivel de contingente habría sido **necesario**, pero éste debía ser mayor que el nivel de las importaciones de 1998. Conforme al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían la clara obligación de asegurarse de que la medida era **necesaria**, y no sólo de que era **suficiente**.

76. La USITC no analizó objetivamente por qué era necesaria la medida recomendada para prevenir que el aumento de las importaciones causase un daño grave a cada uno de los segmentos de la "rama de producción nacional".<sup>52</sup> Cada segmento será afectado de una manera diferente por una restricción de las importaciones. Además, la USITC no procuró ponderar las repercusiones de la medida recomendada sobre los distintos segmentos para obtener una visión general de las repercusiones sobre la "rama de producción nacional" en su conjunto.

77. Una medida de salvaguardia sólo puede aplicarse en cuanto repare el daño causado por el aumento de las importaciones o prevenga que se cause ese daño. No constituye un medio para aumentar la protección en general. Cuando existe daño, o amenaza de daño en el futuro, el Miembro sólo puede aplicar una medida que contrarreste el daño que cause o haya de causar el aumento de las importaciones. Se necesita un análisis del daño para que la medida sea, como máximo, proporcional a la parte del daño imputable al aumento de las importaciones. Ese análisis exige que el Miembro sume los efectos de las demás causas de daño para determinar la medida en que el daño grave es imputable a ese aumento. Conforme al criterio basado en la necesidad que se establece en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se requiere también que sólo se aplique una medida de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir ese daño. La naturaleza excepcional de las medidas de salvaguardia exige particular cuidado en la determinación de lo que es necesario, y debe adoptarse la opción menos restrictiva del comercio de que se disponga. La USITC omitió efectuar tal análisis en su Informe, por lo que éste no podría haberse utilizado para justificar ni siquiera su propia recomendación. Esto es ahora, por supuesto, T\* -0.1617 Trqué teTw xigr17 deterda seTD -0.14enían la clano0. la "rama de pron el párrafo 1755a su pr81 an .NueUSITC n,a extrancia segme 128 TW Tc x.7569sa natuto.3



**6.2 Los Estados Unidos no han actuado de manera compatible con las obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con las investigaciones posteriores al Informe de la USITC**

85. En el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que:

"Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994 ..." [Sin subrayado ni negritas en el original.]

Seguidamente, se establecen otros requisitos aplicables a tal "investigación".

86. El objeto y fin del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias es asegurar que los gobiernos no puedan realizar investigaciones sobre salvaguardias en una "caja negra", es decir, que no puedan imponer medidas tras una investigación interna y secreta.

87. La palabra "investigation" (investigación) significa:

"1. The action or process of investigating; systematic examination; careful research"  
(La acción o el proceso de investigar, examen sistemático; estudio cuidadoso)

"2. An instance of this; a systematic inquiry; a careful study of a particular subject"  
(Un caso en que ello tiene lugar; una encuesta sistemática; un estudio cuidadoso de un tema determinado)<sup>55</sup>

Esto no se limita a las encuestas que entrañan una recopilación de datos.

88. El NSOED define "following" (después), como preposición, de la manera siguiente:

"As a sequel to or consequence of; coming after in time"  
(Como resultado o consecuencia de; con posterioridad a).

89. Adoptar la segunda acepción ("con posterioridad a"), implicaría decir que, una vez que se ha redactado el informe de la investigación a que se refiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el gobierno del Miembro no está obligado a atenerse al mismo, sino que puede realizar una nueva investigación exenta de los requisitos de dicho párrafo. Esto privaría de todo sentido a esa disposición en cuanto persigue la transparencia y trata de dar a los Miembros la posibilidad de defender sus derechos en el marco de la OMC.

90. Por consiguiente, lo correcto es interpretar que la aplicación de una medida ("aplicar una medida de salvaguardia") debe ser una consecuencia de las constataciones de la investigación. Así

91. Por lo que se refiere a la cuestión de cuándo finaliza la "investigación" prevista en el Acuerdo

determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, que la medida en cuestión es necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste, aún en caso de que la medida de salvaguardia concreta aplicada *no* sea una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del nivel indicado en la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5".

No obstante, en ese contexto, el Órgano de Apelación se limitó a constatar cuáles eran las

#### **6.4 Conclusiones relativas a las obligaciones en materia de investigaciones y de informes públicos**

100. Los Estados Unidos no actuaron de manera compatible con las obligaciones que les imponía el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la realización de cualquier investigación posterior al Informe de la USITC y tampoco proporcionaron un informe público sobre "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" en relación con la medida real impuesta. Por consiguiente, la medida no está en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, y los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las obligaciones dimanantes para ese país del párrafo 1 del artículo 3 del referido Acuerdo.

#### **7. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE MANERA COMPATIBLE CON EL REQUISITO DE DEMOSTRAR QUE EL AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES AMENAZABA CAUSAR UN DAÑO GRAVE A LA "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL", ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

**7.1 La determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC se basó en una determinación de la rama de producción nacional incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

101. El concepto de "rama de producción nacional" utilizado en el Acuerdo sobre Salvaguardias se



expuesto ningún argumento, fuera de la práctica de la USITC y de la ley estadounidense sobre derechos antidumping/compensatorios, por el cual un cordero producido por un criador o un establecimiento de engorde debe considerarse un "producto similar" a la carne de cordero importada de Australia y Nueva Zelanda que es objeto de la medida de salvaguardia.

109. En realidad, la USITC constató que:

"... **el** producto nacional 'similar' a la carne de cordero importada es la carne de cordero de producción nacional".<sup>62</sup> [*Sin subrayado ni negritas en el original.*]

Por consiguiente, la USITC constató que los corderos de engorde, los destinados a la reproducción y los destinados al sacrificio no eran "similares" a la carne de cordero importada.

110. El Informe de la USITC dice que "[c]on excepción de los corderos retenidos para la reproducción, prácticamente todos los corderos de tipo carne se envían a los establecimientos de engorde en el otoño".<sup>63</sup> Así pues, los criadores de corderos de los Estados Unidos producen corderos para su venta a los establecimientos de engorde, que proceden a engordarlos antes de venderlos a los mataderos para su sacrificio.

111. Los criadores producen corderos destinados a la reproducción o bien a la venta, tras su destete, a los establecimientos de engorde. Un cordero recién destetado no es aún apto para ser sacrificado. Claramente, no es "igual en todos los aspectos" a la carne de cordero. En realidad, presenta características totalmente diferentes del producto objeto de la investigación, que es la carne, ~~de~~ cordero

concepto de "producto directamente competidor o que puede [sustituir] directamente [al producto importado]".<sup>64</sup>

114. Por lo que se refiere a los criadores, los corderos de engorde no compiten en el mercado con las canales o los cortes primarios y subprimarios. Tampoco lo hacen los corderos destinados a la reproducción. Los mercados de los corderos destinados a la reproducción y al engorde son totalmente diferentes del mercado de la carne de cordero. Por consiguiente, los criadores no producen un producto que sea directamente competidor de esta carne.

115. De manera análoga, los corderos destinados al sacrificio no compiten con el producto de los mataderos y las plantas de despiece, dado que son el principal insumo para los mataderos. Así pues, los corderos destinados al sacrificio no son directamente competidores de la carne de cordero. Por consiguiente, los establecimientos de engorde no producen un producto que sea directamente competidor de esta carne.

116. Por las razones expuestas, los criadores y los establecimientos de engorde no forman parte de la "rama de producción nacional" tal como se define en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la que debe estar integrada sólo por mataderos y plantas de despiece. Así pues, la determinación efectuada por la USITC es errónea, y se ha utilizado una "rama de producción nacional" incorrecta en su determinación relativa al daño y en toda evaluación de la medida necesaria para prevenir o reparar un daño grave y facilitar el reajuste, hecha en el marco del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

117. Si el Grupo Especial conviene en que la USITC cometió un error al incluir a los criadores, o al incluir a los criadores y a los establecimientos de engorde, en la "rama de producción nacional", ello debe llevarlo a constatar que la investigación relativa a la cuestión del daño efectuada por la USITC, está irremediablemente viciada. En tal caso, el Grupo Especial constatará que la imposición de la medida de salvaguardia era incompatible con las obligaciones dimanantes para los Estados Unidos del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

118. Con carácter subsidiario, Australia procederá a demostrar que incluso si se considerase que la "rama producción nacional" comprende las cuatro ramas citadas, la medida adoptada por los Estados Unidos no satisface los requisitos establecidos en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

## **7.2 La determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC no estaba respaldada por las pruebas obtenidas en las investigaciones, contrariamente a lo que exige el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

119. Con arreglo al artículo 11 del ESD incumbe al Grupo Especial "hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos". El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, formuló, en el párrafo 7.30 de su informe, la siguiente conclusión<sup>65</sup>:

"Consideramos que si el Grupo Especial tratara con plena deferencia las constataciones de las autoridades nacionales no podría realizar una "evaluación objetiva" según se prevé en el artículo 11 del ESD. A nuestro juicio, esta conclusión

---

<sup>64</sup> Página 25 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/AB/R.

<sup>65</sup> Esta fue también confirmada por el Órgano de Apelación en su informe relativo al asunto *Argentina - Calzado*, párrafos 116 y 117.

se ve corroborada por los informes de otros grupos especiales que han tratado esta cuestión. *[No se reproduce la nota de pie de página.]* Sin embargo, no consideramos que nuestro examen sustituya a los procedimientos llevados a cabo por las autoridades investigadoras nacionales. Por el contrario, estimamos que la función del Grupo Especial consiste en evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional, en este caso la CCEC. A nuestro juicio, una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si las CCEC ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión o que debió haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias), si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea. Por último, consideramos que el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido. ..."

120. Se pone así de relieve en particular que el Grupo Especial debe evaluar objetivamente si los Estados Unidos han cumplido con sus obligaciones al examinar los datos que habían reunido. No obstante, incumbe también al Grupo Especial decidir si los Estados Unidos cumplieron con su obligación de reunir los datos correctos que habían de permitirle efectuar una determinación de conformidad con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en particular con el artículo 4 de ese Acuerdo.

7.2.1 *La USITC utilizó en alguna medida los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, que eran incompatibles con los datos de su propio cuestionario*

121. En su informe (I-18-19), la USITC manifestó lo siguiente:

"Hacemos observar que los datos del cuestionario procedentes de todos los segmentos de la rama de producción mostraron generalmente tendencias más positivas que los datos del Departamento de Agricultura, en lo que se refiere a indicadores tales como la producción, las expediciones y el empleo. *[No se reproduce la nota de pie de página.]* Como ya se ha explicado, dado que los datos del Departamento de Agricultura son más completos, nos basamos cuando era posible más en esos datos y atribuimos un menor peso a los datos del cuestionario."

122. La USITC utiliza tanto datos de su propio estudio, en particular las respuestas a cuestionarios enviados a empresas de la "rama de producción nacional", como datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Estos últimos datos los emplea selectivamente, lo que puede equivaler a elegir aquellos que apoyan sus conclusiones. Por otra parte, los datos del cuestionario no son completos y no se basan en muestras estadísticamente válidas. Tampoco los datos del cuestionario apoyan objetivamente las determinaciones de la USITC.

123. En el primer y el tercer párrafos de I-17, la USITC intenta aducir que los datos del Departamento de Agricultura son más apropiados. Este razonamiento no es convincente, especialmente para una constatación de "amenaza de daño grave". Por ejemplo, en el primer párrafo de I-17 la USITC dice:

"Una de las principales razones para ello es que los datos de nuestro cuestionario presentan un sesgo a favor de la supervivencia, en cuanto no contienen respuestas de

los establecimientos que han desaparecido del mercado. En realidad, es razonable pensar que los establecimientos que sobreviven son relativamente más competitivos por diversas razones.<sup>166</sup>

124. La presente diferencia, sin embargo, no versa sobre el hecho de que la USITC hubiese constatado que existía un daño grave: la USITC constató que ese daño grave no existía. La amenaza de daño grave debe basarse en una demostración de que el daño grave se producirá de manera inminente. Pero "el daño grave" sólo puede ser "daño grave" para criadores que aún forman parte de la "rama de producción nacional", y la USITC dice que "es razonable pensar" que los supervivientes son "más competitivos" que los que han abandonado la producción. La amenaza de daño grave debe demostrarse con respecto a esos supervivientes, y no a aquellos productores que han abandonado la producción.

*7.2.2 Insuficiencia de las pruebas, especialmente de las facilitadas por los criadores, sobre los*

estimaciones, el 6 por ciento de la producción nacional de corderos. *[No se reproduce la nota 65 de pie de página.]*<sup>67</sup>

128. Cuando se trata de la estimación de la situación financiera de los criadores por la USITC, este número se reduce a sólo 49, a los que correspondió, según las estimaciones, el 5 por ciento del número de corderos en 1997.<sup>68</sup> Además, entre estos 49 figuran incluso siete criadores/establecimientos de engorde que indicaron que sólo engordaban sus propios corderos.<sup>69</sup> En la información sobre estos 49 criadores, se excluyeron de los datos provisionales<sup>70, 71</sup> correspondientes a enero-septiembre de 1997 y enero-septiembre de 1998 los relativos a otros cuatro, y los datos cuantitativos referentes a otro se estimaron a partir de los datos sobre el valor.<sup>72</sup> La USITC reconoció en la nota 87 de pie de página a USITC II-24 que:

"Los datos sobre los criadores **pueden no constituir una muestra representativa** debido al número de cuestionarios recibidos y a **la variación de los elementos de los datos** entre los criadores que constituyen la muestra" *[sin negritas ni subrayado en el original]*.

129. Los datos relativos al número de ovejas que figuran en la primera línea del cuadro 12 de USITC II-25 parecen indicar que quizá sólo corresponde a los criadores sobre los que se facilitan

132. La información financiera se facilita sobre la base de los ejercicios económicos utilizados por las diversas empresas.<sup>74</sup> Estos ejercicios no coinciden entre sí<sup>75</sup>, por lo que las cifras totales también pueden inducir a error.

133. Los datos recogidos mediante los cuestionarios sólo se refieren al período de la investigación, es decir, no van más allá de septiembre de 1998. No se han obtenido de los criadores datos cuantificables y orientados hacia el futuro, que habrían permitido efectuar un análisis prospectivo, a fin de realizar una constatación sobre la cuestión de la "amenaza de daño grave".

#### 7.2.2.2 Criadores/establecimientos de engorde

134. En lo que se refiere a los criadores/establecimientos de engorde, la USITC sólo obtuvo datos de tres empresas.<sup>76</sup> Los datos no pueden analizarse porque el cuadro 14<sup>77</sup> está en blanco, debido a su carácter confidencial. No obstante, en el primer párrafo completo de USITC II-29, se dice que:

"Las empresas no facilitaron datos provisionales".

135. Por lo tanto, no se proporcionaron datos correspondientes al período enero-septiembre de 1998<sup>78</sup>, lo cual quiere decir que los datos más recientes son de 1997. Así pues, era imposible que la USITC llegara a la conclusión de que esas tres empresas, y aún menos otros criadores/establecimientos de engorde, serían objeto de una amenaza de daño grave en 1999.

136. Tampoco en este caso parece que haya una base estadística para la selección de las empresas, y no está claro qué porcentaje de este segmento abarcaban las respuestas al cuestionario. No obstante, lo que sí está claro es que la USITC no disponía de datos válidos que le permitieran constatar la existencia de una amenaza de daño grave en el caso de esta parte de lo que denomina la "rama de producción nacional".

#### 7.2.2.3 Establecimientos de engorde

137. No se proporciona ninguna base para la selección de los nueve establecimientos de engorde.<sup>79</sup> En el Informe de la USITC se declara que sólo corresponde a esos establecimientos aproximadamente la tercera parte de los corderos para sacrificio de los corrales de engorde.<sup>80</sup> Además, no queda claro qué datos se han excluido debido a la eliminación de información en la nota 82 de pie de página, contenida en USITC II-24.

---

<sup>74</sup> En el informe de la USITC, las referencias a ejercicios fiscales en general y a los ejercicios fiscales 1993-1997 se basan en los períodos fiscales utilizados por las empresas que respondieron al cuestionario.

<sup>75</sup> Véanse las notas 79, 80 y 81 de pie de página, USITC II-24.

<sup>76</sup> Párrafo 1 de USITC II-24.

<sup>77</sup> USITC II-29.

<sup>78</sup> El conjunto de los ejercicios fiscales de las empresas.

<sup>79</sup> Párrafo 1 de USITC II-24.

<sup>80</sup> Párrafo 2 de USITC II-24.

138. En USITC II-29, la Comisión señala que uno de los nueve establecimientos de engorde cesó en sus actividades durante el período considerado de 1998 (enero-septiembre de 1998). Debido a esto, los datos sobre la situación financiera relativos a ese período no son comparables con los de períodos anteriores. Por otra parte, se trata de un caso de amenaza de daño grave. No puede haber una amenaza de causar un daño grave a un establecimiento de engorde que ya no existe. La utilización de datos sobre ese establecimiento es un defecto importante del Informe de la USITC. Los datos que figuran en el cuadro 15, contenido en USITC II-30-32, se refieren a nueve empresas durante los ejercicios fiscales 1993-1997 pero sólo a siete empresas durante el período enero-septiembre de 1997 y a seis empresas durante el período enero-septiembre de 1998, lo cual reduce en gran medida la validez de cualquier comparación de los datos a lo largo del período de la investigación.

#### *7.2.2.4 Mataderos, mataderos/plantas de despiece, plantas de despiece*

139. Como en el caso de los datos relativos a los criadores, los criadores/establecimientos de engorde y los establecimientos de engorde, no se realizó un análisis prospectivo sobre estos segmentos de la rama de producción, por lo que la USITC no dispuso de ninguna base para constatar la existencia de una amenaza de daño grave. Dado que éstos son los verdaderos productores del producto similar, la carne de cordero, incumbía a la USITC facilitar una justificación detallada de la "amenaza de daño grave", al menos en el caso de los mataderos y las plantas de despiece que habían respondido al cuestionario.

140. Correspondía a los mataderos y los mataderos/plantas de despiece que contestaron al cuestionario aproximadamente el 76 por ciento de los corderos sacrificados en condiciones comerciales<sup>81</sup> pero, de los 17 cuestionarios rellenos, sólo 5 contenían detalles sobre las operaciones de matadero.<sup>82</sup> Los datos financieros se basan en dos mataderos y dos mataderos/plantas de despiece.<sup>83</sup> Aunque quizá algunas empresas hayan cesado en sus actividades, la USITC no explica por qué no insistió para que las demás respondieran la Tj 0m51 nocica

Unidos lo hace en forma de cortes primarios, subprimarios y para la venta al por menor.<sup>85</sup> Sin embargo, los productores únicamente están representados por datos relativos a una sola empresa.

7.2.3 *Las "pruebas" utilizadas por*





con la Ley Nacional de la Lana. Cuando la rama de producción obtuvo temporalmente una mayor rentabilidad, ello sólo se debió a la liquidación de los rebaños. El cambio registrado en 1998 difícilmente puede achacarse a las importaciones y no a las medidas gubernamentales.

**INGRESO NETO DE LOS CRIADORES QUE CONSTITUYEN LA MUESTRA SELECCIONADA  
 Y SUBVENCIONES QUE RECIBIERON DE CONFORMIDAD CON LA LEY DE  
 LA LANA (EJERCICIOS FISCALES Y MILES DE DÓLARES DE LOS EE.UU.)**

	1993	1994	1995	1996	1997	Enero- septiembre de 1997	Enero- septiembre de 1998
Pagos por concepto de incentivos en relación con la lana	4.105	4.709	2.771	1.437	0	0	0
Pagos por corderos no esquilados	562	604	423	156	0	0	0
Subvenciones totales de conformidad con la Ley Nacional de la Lana	4.667	5.313	3.194	1.593	0	0	0
Ingreso neto (o pérdida neta) antes del pago de los impuestos sobre la renta	995	2.007	2.078	189	792	3.072	1.522
Ingreso neto sin las subvenciones concedidas de conformidad con la Ley Nacional de la Lana	(3.672)	(3.306)	(1.116)	(1.404)	792	3.072	1.522

Fuente: Cuadro 12, USITC II-25.

154. Los datos relativos a los criadores indicaron que las operaciones de los que respondieron a la encuesta (27) fueron rentables, en su conjunto, durante el período considerado de 1998 (enero-septiembre). La USITC declaró que 9 de los 27 habían sufrido pérdidas durante el período considerado de 1998 y sólo 7 de los 27 durante el período considerado de 1997.<sup>90</sup> Así pues, la conclusión de la USITC sobre las ganancias y las pérdidas de los criadores desde el punto de vista de la inminencia de un daño grave en 1999 se basó en que dos criadores más sufrieron pérdidas en el período considerado de 1998. Sólo se trataba de 2 de los criadores, que eran en total más de 70.000. Además, los criadores que respondieron a la encuesta, (en la medida en que figuraban en la muestra original) se seleccionaron a sí mismos, ya que sólo se habrían molestado en responder los que deseaban la imposición de restricciones a la importación. Y si 9 de esos 27 criadores sufrieron pérdidas durante el período considerado de 1998, ello quiere decir que los otros 18 (es decir, las dos terceras partes de los que respondieron al cuestionario) obtuvieron beneficios.

155. No se proporciona ninguna prueba que explique por qué debe considerarse que estas cifras indican que existe una amenaza de daño grave, es decir, que la situación de esa parte de la rama de producción experimentará en un futuro muy próximo un grave menoscabo general. Además, el carácter anecdótico de las denominadas pruebas, según las cuales los criadores a los que la USITC formuló sus preguntas y que respondieron a ellas dijeron que los bajos precios de las importaciones reducirían los márgenes de beneficio<sup>91</sup>, hace que sólo puedan considerarse como alegaciones en interés propio, que no justifican una investigación en materia de salvaguardias. En el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dice expresamente que:

"La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas."

<sup>90</sup> Nota 88 de pie de página, USITC I-20.

<sup>91</sup> Nota 88 de pie de página, USITC I-20.

7.2.3.5.2. *Criadores/establecimientos de engorde*

156. Es imposible evaluar la información facilitada sobre los criadores/establecimientos de engorde, ya que todo lo que se dijo al respecto fue que:

"Las empresas combinadas sufrieron pérdidas en 1993 y 1997."<sup>92</sup>

Esto parece indicar que, por lo menos, algunas de las empresas obtuvieron beneficios durante el ejercicio fiscal 1997. En cualquier caso, no se puede utilizar información relativa al ejercicio fiscal 1997 para demostrar que habrá un daño grave en 1999.

157. Los criadores/establecimientos de engorde que respondieron al cuestionario no facilitaron datos provisionales, lo cual quiere decir que los datos más recientes correspondían al ejercicio fiscal 1997. La USITC no podía utilizar esa información para realizar una evaluación de la inminencia de un daño grave en 1999. También habría que preguntarse por qué las empresas que respondieron a las preguntas no proporcionaron esos datos. Sería razonable llegar a la conclusión de que ello se debió a que la información no apoyaba los argumentos de los que solicitaban medidas de salvaguardia. La USITC no debería haber llegado a conclusiones significativas sobre esa base.

158. Lo que sí dijo la USITC en su Informe (II-29) fue que se habían sufrido pérdidas netas durante el ejercicio fiscal 1997. Es de suponer que esto se debió simplemente a que varió el margen de precios entre los corderos para engorde y los corderos para sacrificio, lo cual ocurrirá siempre en este segmento de la rama de producción. La existencia de una variación de ese tipo entre la primavera y el otoño de 1997 no tiene ninguna relación con la posibilidad de que las importaciones causaran un daño grave en algún momento de 1999.

7.2.3.5.3. *Establecimientos de engorde*

159. Los datos relativos a los establecimientos de engorde no son concluyentes en lo que se refiere a la amenaza de daño grave. Las cifras indican que los resultados de esas empresas son muy inestables. Es cierto que los datos muestran una pérdida en enero-septiembre de 1998, en comparación con los beneficios obtenidos durante el mismo período de 1997. Sin embargo, esa pérdida se debe a un descenso de más de 21,26 dólares EE.UU. del precio de los corderos para sacrificio mientras que el precio de los corderos para engorde, que representaba el gasto más importante, sólo disminuyó 6,7 dólares. Este tipo de variación a corto plazo de las diferencias entre los precios cuando transcurre un cierto tiempo entre la compra de los insumos y la venta del producto es corriente en todas las ramas de producción y bien conocida en las industrias ganaderas. Es parte integrante de los ciclos de mercado y no tiene ninguna relación con la existencia de una amenaza de daño grave en 1999 y más adelante.

160. Esto fue evidentemente un fenómeno a corto plazo, del que podía esperarse que se corrigiera en períodos futuros. La situación de los establecimientos de engorde en lo que se refiere a las ganancias depende en gran medida de la diferencia entre el costo de los corderos para engorde y el posterior precio de venta de los corderos para sacrificio de dos a cuatro meses después. Cuando hay empresas que se sitúan en las fases iniciales del proceso de producción y en fases posteriores y están sujetas a los ciclos ganaderos, la transmisión normal de los precios hace que los movimientos de éstos experimenten avances y retrasos. Esto se reconoció, por ejemplo, en el tercer párrafo completo de USITC II-14.

---

<sup>92</sup> Primer párrafo completo de USITC II-29.

7.2.3.5.4. *Mataderos, mataderos/plantas de despiece, plantas de despiece*

161. Aunque estas son las empresas que producen el producto similar, la USITC no indica si se hizo algún intento de seguimiento con aquellas a las que se habían enviado cuestionarios, a fin de obtener respuesta o de recibir datos de mejor calidad de las que habían contestado. La respuesta limitada a los cuestionarios respalda la idea de que gran parte de este segmento de la "rama de producción nacional" no sufría un daño grave o una amenaza de daño grave. Está claro que la investigación realizada de conformidad con el artículo 201 sólo recibió un apoyo limitado, incluso en esta parte más concentrada de la "rama de producción nacional".

162. En USITC II-29, se señala que, para los mataderos, el costo de los corderos y el precio de venta de la carne de cordero registraron una tendencia similar. Esto tiene sentido desde el punto de vista económico y pone de relieve la falta de base para la constatación de la existencia de una amenaza de daño grave resultante del aumento de las importaciones.

163. En USITC II-33 se formula la misma observación en relación con las plantas de despiece, es decir, que el costo y el precio de venta siguieron la misma tendencia. También en este caso, ello indica que no existe una base para constatar la existencia de una amenaza de daño grave resultante del aumento de las importaciones.

164. Si descienden los precios obtenidos por la carne de cordero, en canales o en cortes, esto se reflejará en el precio pagado por el matadero o la planta de despiece por sus insumos. La USITC no ha intentado demostrar en ningún lugar que los principios del comportamiento económico racional por los que se rigen normalmente las empresas privadas han dejado de ser aplicables en el caso de los mataderos y las plantas de despiece. Esta no es la base para constatar la inminencia de un daño grave en 1999.

165. En USITC I-20, la Comisión alega que, en una audiencia, dos testigos informaron de que los segmentos de los mataderos y las plantas de despiece tenían dificultades para "recuperar sus nuevas

qigui

e  
s

las horas trabajadas habían experimentado un importante aumento del ejercicio fiscal 1993 al ejercicio fiscal 1997.

169. En la nota 78 de pie de página, USITC I-18-19, se señala que:

"Durante el período objeto de la investigación, la producción notificada por los mataderos fluctuó, la notificada por las plantas de despiece registró una tendencia ascendente y la notificada por los criadores también aumentó. Análogamente, el número de trabajadores notificado por los criadores creció un 9 por ciento de 1993 a 1997 y otro 4 por ciento en enero-septiembre de 1998."

170. Pese a lo prescrito en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC optó por no analizar el empleo en el caso de los mataderos y las plantas de despiece.<sup>93</sup>

#### *7.2.3.7 Los gastos de capital y los activos fijos aumentaron durante el período de investigación*

171. Los cuadros 20 y 21, que figuran en USITC II-34 y 35, indican que, durante el período transcurrido entre los ejercicios fiscales 1993 y 1997, los criadores que respondieron al cuestionario aumentaron sus gastos de capital y sus activos fijos. Los datos correspondientes a los períodos enero-septiembre de 1997 y enero-septiembre de 1998 no pueden utilizarse a efectos de comparación porque no son comparables con los datos correspondientes al período transcurrido entre los ejercicios fiscales 1993 y 1997, debido a que algunos criadores no facilitaron información relativa a enero-septiembre de 1998.

#### *7.2.3.8 No se consiguió demostrar que había un "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional"*

172. La USITC estaba obligada a demostrar, basándose en hechos, que si no se adoptaba una medida de salvaguardia, se causaría un daño grave a la "rama de producción nacional", es decir, habría un "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". No obstante, en el Informe de la USITC no se indica sobre qué base se distingue entre el daño grave y la amenaza de daño grave. El concepto de "amenaza de daño grave" no implica un umbral más bajo que el de "daño grave" ni menores exigencias en cuanto a la prueba de su existencia. Ambos conceptos son distintos y deben examinarse por separado y de manera diferente. El criterio que define el daño en el caso de la "amenaza de daño grave" es el mismo que en el caso del "daño grave" y requiere la prueba de la clara inminencia de dicho daño.

173. Dada la definición de "rama de producción nacional" utilizada, la USITC estaba obligada a demostrar que habría un "menoscabo general significativo de la situación" del conjunto de los productores de todos los segmentos de la rama de producción (criadores, establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece). Para cumplir lo prescrito en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC debía examinar todos los segmentos de la rama de producción.

174. La USITC no demostró que habría un "menoscabo general significativo de la situación" en cada uno de los diversos segmentos. La escasez de los datos le habría impedido realizar ese análisis, incluso si lo hubiera intentado.

175. La USITC dijo sencillamente que:

---

<sup>93</sup> Véase la sección sobre el empleo en USITC II-23.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

7.2.6 *Conclusiones sobre la suficiencia de las pruebas para apoyar la determinación de la USITC de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias*

181. Los datos obtenidos por la USITC de la "rama de producción nacional" mediante el cuestionario no se recogieron de manera estadísticamente válida. Como la muestra no es adecuada, la información procedente de los criadores carece de importancia y de sentido. El volumen de información obtenido de los demás segmentos de la rama de producción es algo mayor pero sigue siendo muy incompleto. No se explica por qué no es mayor la cobertura de los segmentos de la industria correspondientes a fases ulteriores del proceso de producción ni tampoco por qué no se aplicó un procedimiento de muestreo más válido ni se insistió en establecer contacto con las empresas que no respondieron. Resulta difícil considerar justificada una medida de salvaguardia cuando gran número de los productores que constituyen la "rama de producción nacional" no apoyan la investigación en la medida necesaria para responder a cuestionarios. Por otra parte, los datos utilizados son incompletos, puesto que no comprenden datos provisionales correspondientes al período enero-septiembre de 1998 relativos a los criadores/establecimientos de engorde. Tampoco se recogió información sobre algunos de los factores a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, sobre la utilización de la capacidad en el caso de los criadores y los establecimientos de engorde o sobre el empleo en el caso de los mataderos y las plantas de despiece.

182. No se obtuvieron datos prospectivos sobre la situación de la rama de producción, salvo por lo que se refiere a información de carácter anecdótico, como la que figura en el apéndice F del informe de la USITC.

183. La utilización de datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos cuando apoyan la argumentación favorable a la adopción de una medida equivale a una selección deliberada de las fuentes de datos. Además, la USITC considera que estos datos pueden ser diferentes porque abarcan a algunas empresas que ya no forman parte de la rama de producción. Esas empresas debían ser excluidas en cualquier caso al efectuar la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones, puesto que se trata de si se causará un daño grave en el futuro a las empresas que en ese momento sigan formando parte de la "rama de producción nacional".

184. En el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se pone de relieve que la determinación "se basará en hechos"; en el párrafo 2 a) de ese artículo se exige la evaluación de "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable", y en el párrafo 2 b) se requiere que la determinación se efectúe "sobre la base de pruebas objetivas". Por consiguiente, la USITC estaba obligada a recoger datos completos o, por lo menos, estadísticamente válidos sobre todos los factores pertinentes. Esto incluía la obtención de datos prospectivos acerca de la "situación" de cada uno de los segmentos de la "rama de producción nacional" y, por lo menos, la explicación de la manera en que se habían sopesado las pruebas. La USITC no estaba facultada para realizar una determinación basándose en datos incompletos y no representativos sobre el pasado.

185. Por lo tanto, los datos utilizados por la USITC no eran suficientes para realizar una En el párrafo 1 b) del art.

- 7.3** La determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 4, que requiere la "inminencia" del daño grave y dispone que la determinación de la existencia de una





205. En la nota 599 de pie de página al informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *México - JMAF*, se señala que:

"Los Estados Unidos citan a este respecto el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Resinas*, párrafo 271 ("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" (las negritas son de los Estados Unidos); *ibid.*, párrafo 273 (en el que se indica que "el Grupo Especial ... [examinó] si la determinación de la [autoridad investigadora] [de existencia de una amenaza de daño importante] comprendía un análisis **de la evolución futura pertinente de la situación de la producción nacional** y del

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

**adelante**, en USITC 21-26, la USITC llegó únicamente a la conclusión de que "puede preverse"<sup>109</sup> o "es probable"<sup>110</sup> que un nuevo aumento de las importaciones influya en la "rama de producción", sin realizar ningún análisis ni decir siquiera a qué segmento de esa rama de producción se refería. Finalmente, la USITC afirmó que **individualmente** los demás factores eran causas menos importantes de esta supuesta "amenaza de daño grave".

216. En el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se requiere que los Miembros examinen los efectos de todos los demás factores tomados conjuntamente y no que esos factores se eliminen uno por uno. La USITC no intentó acumular las demás causas para ver cuáles serían los efectos globales.

217. La USITC estaba obligada a demostrar que el aumento de las importaciones iba a causar, en forma inminente, algún daño grave distinto y adicional. Como no evaluó objetivamente el efecto de

que influyan en el estado de esa rama de producción, **incluidos** [...]"  
(las negritas son nuestras).

A nuestro parecer, este texto establece claramente que, en todos los casos, deben examinarse los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3. Puede haber, según las circunstancias de cada caso, otros factores económicos pertinentes, cuyo examen sea también necesario. Por ejemplo, en caso de amenaza de daño, el propio Acuerdo Antidumping establece que es necesario considerar también los factores enumerados en el párrafo 7 del artículo 3. Pero el examen de los factores mencionados en el párrafo 4 del artículo 3 es necesario en todos los casos, aun cuando ese examen pueda llevar a la autoridad investigadora a la conclusión de que un factor determinado carece de valor probatorio dadas las circunstancias de una rama determinada de la producción o de un determinado caso, y de que, por lo tanto,

decidir en primer lugar de qué manera relaciona los acontecimientos producidos en un segmento con su determinación relativa a la rama de producción en su conjunto. Lo que deseamos señalar es que un análisis de sólo un segmento de la rama de producción nacional, sin ninguna explicación sobre su significación para la totalidad de la rama de producción, no cumplirá los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. ..." [*Sin negritas ni subrayado en el original.*]

222. Por consiguiente, los Estados Unidos estaban obligados a examinar cada factor en relación con cada segmento de la rama de producción, a menos que estuvieran dispuestos a explicar la significación del análisis de un segmento para la totalidad de la rama de producción.

223. En el cuadro que figura a continuación se exponen las constataciones de la USITC acerca de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su determinación sobre la amenaza de daño grave que representaban los factores.

**EXAMEN POR LA USITC DE LOS FACTORES ENUMERADOS EN EL PÁRRAFO 2 a)  
DEL ARTÍCULO 4 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

	CRIADORES	CRIADORES/ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	MATADEROS Y PLANTAS DE DESPIECE
FUTURO	No examen prospectivo.	No examen prospectivo.	No examen prospectivo.	No examen prospectivo.
CALIDAD DE LOS DATOS	Muestra mínima. Muestra no estadísticamente válida y datos no representativos.	Ninguna base para la selección de las tres empresas.	Ninguna base para la selección de las nueve empresas.	Ninguna explicación de por qué no se pidió una respuesta a un mayor número de empresas.
DATOS MÁS RECIENTES	Enero-septiembre de 1998.	Los datos más recientes corresponden a 1997.	Los datos sobre enero-septiembre de 1998 sólo proceden de seis empresas.	Enero-septiembre de 1998.
PRODUCCIÓN	Las expediciones de corderos aumentaron en enero-septiembre de 1998.	No examinada.	Las expediciones de corderos disminuyeron en enero-septiembre de 1998.	Las expediciones de carne de cordero aumentaron en enero-septiembre de 1998.
PARTE DEL MERCADO	La parte del mercado absorbida por Australia y Nueva Zelandia fue nula.	La parte del mercado absorbida por Australia y Nueva Zelandia fue nula.	La parte del mercado absorbida por Australia y Nueva Zelandia fue nula.	La parte del mercado correspondiente a los mataderos sólo resultó mínimamente afectada por las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia. Los productos de esta categoría pueden ir también destinados a plantas de despiece. Disminuyó la parte del mercado correspondiente a las plantas de despiece.
PRODUCTIVIDAD	Relativamente constante durante el período de la investigación. Datos insatisfactorios.	No examinada.	Relativamente constante durante el período de la investigación. Datos insatisfactorios.	Relativamente constante durante el período de la investigación. Datos sobre el costo de la mano de obra.
UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD	No examinada.	No examinada.	No examinada.	La utilización de la capacidad descendió en enero-septiembre de 1998, al aumentar la capacidad.

	CRIADORES	CRIADORES/ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	ESTABLECIMIENTOS DE ENGORDE	MATADEROS Y PLANTAS DE DESPIECE
GANANCIAS Y PÉRDIDAS	Las ganancias disminuyeron en enero-septiembre de 1998 porque los precios descendieron hasta niveles más normales, tras el pico que alcanzaron en 1996 y 1997 debido a la liquidación de rebaños. Las actividades de 18 de las 27 empresas que respondieron fueron rentables en enero-septiembre de 1998.	Datos escasos. Algunas empresas		



229. Al examinar los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC ni siquiera intentó demostrar que fuera inminente un daño grave (y aún menos un daño grave causado por el aumento de las importaciones). En ningún momento ha explicado cómo, dado que las variaciones del mercado afectan de manera distinta a los diversos segmentos, podría haber un menoscabo general de la "rama de producción nacional".

230. Por lo tanto, los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con las prescripciones del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con sus obligaciones resultantes de dicho Acuerdo.

## **7.6 Conclusión sobre la cuestión de la existencia de daño**

231. Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con sus obligaciones resultantes del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque:

- a) la determinación de la "rama de producción nacional" pertinente por la USITC era incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que esa rama de producción comprendía empresas que no producían los productos similares o directamente competidores;
- b) los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones amenazara causar un daño grave a la "rama de producción nacional", y en particular,
  - i) los datos eran insuficientes y no apoyaban la determinación, según se requiere en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias,
  - ii) la USITC no cumplió lo dispuesto en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual, para que se constate la existencia de una amenaza de daño grave, dicho daño grave debe ser inminente, y "[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",
  - iii) la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave, que se basó en la atribución al aumento de las importaciones de un daño causado por otros factores, fue contraria a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias,
  - iv) las "pruebas" utilizadas en el examen de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no demostraron la existencia de una amenaza de daño grave,
  - v) la USITC no examinó todos los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

232. Por lo tanto, los Estados Unidos han incumplido sus obligaciones resultantes del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y la medida no está conforme con dicho Acuerdo.

8. **LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON EN FORMA COMPATIBLE CON SU OBLIGACIÓN DE INTENTAR MANTENER CON AUSTRALIA UN NIVEL DE**



- b) el derecho que debe abonarse sobre las importaciones incluidas en el contingente constituye también una violación de las consolidaciones arancelarias realizadas por los Estados Unidos de conformidad con el artículo II del GATT de 1994.

243. Por lo tanto, los Estados Unidos han infringido la obligación que les impone el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias de intentar mantener ese equilibrio del nivel de concesiones y otras obligaciones. Además, al negarse a celebrar conversaciones sobre esta cuestión, los Estados Unidos actuaron también en forma incompatible con sus obligaciones resultantes del párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo, como se explica más adelante.

244. Como los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no han actuado en forma compatible con lo prescrito en dicho Acuerdo al imponer su medida y, por lo tanto, esa medida no está conforme con las prescripciones del Acuerdo. Este defecto no se puede subsanar posteriormente puesto que estas obligaciones son fundamentales de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si un Miembro pudiera simplemente aplazar su cumplimiento hasta después de haber perdido una diferencia sobre la cuestión, ello significaría que no existía una prescripción efectiva. No habría ningún incentivo para que los Miembros respetaran lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con lo que esa disposición dejaría de formar parte del Acuerdo.

245. Por lo tanto, los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con sus obligaciones resultantes del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, la medida no está conforme con dicho Acuerdo.

## **9. LOS ESTADOS UNIDOS NO ACTUARON DE CONFORMIDAD CON LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE NOTIFICACIÓN Y CONSULTAS QUE FIGURAN EN EL ARTÍCULO 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

### **9.1 Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las obligaciones de notificación resultantes del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según el cual se debe notificar al Comité la justificación de la medida**

246. En el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que los Estados Unidos "proporcionará[n] al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente". Sin embargo, los Estados Unidos nunca han facilitado al Comité información acerca de la base de la medida que realmente impusieron. Ni siquiera han hecho pública esa información ni han publicado ninguna comunicación en la que se base la medida y tampoco han proporcionado a Australia información que justifique la medida.

247. Esto no se requiere expresamente en la lista no exhaustiva que figura en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por lo tanto, tampoco se solicita expresamente en el modelo contenido en el documento G/SG/1. No obstante, en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se habla de: "**toda** la información pertinente, que incluirá", lo cual quiere decir que la lista contenida en ese párrafo es expresamente no exhaustiva [*sin negritas ni subrayado en el original*]. La información sobre la justificación de una medida es sumamente pertinente. Y es incluso más pertinente cuando el encargado de adoptar la decisión ha ignorado la recomendación contenida en el informe notificado al Comité. En circunstancias normales, el informe publicado que se notifica al Comité contiene esa información y, por lo tanto, no es necesaria una parte adicional específica en la notificación definitiva. Sin embargo, este asunto fue muy anormal, puesto que la investigación acerca del alcance de la medida que debía imponerse continuó en secreto y las constataciones y conclusiones fundamentadas nunca se hicieron públicas y aún menos se notificaron, como se requiere en el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

248. Además, la exigencia de que se demuestre que ha habido una "evolución imprevista de las circunstancias" es una cuestión pertinente de hecho y de derecho. Pero esta evolución no se notificó al Comité ni en el contexto del Informe de la USITC ni por separado. Por consiguiente, esta cuestión pertinente de hecho y de derecho no se notificó al Comité, con lo que se infringió el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que dispone la notificación de "toda la información pertinente".

249. Por lo tanto, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

**9.2. Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las prescripciones del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias acerca de la celebración de consultas para alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8 de dicho Acuerdo**

250. En el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se dispone que:

"El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, ... llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8."

251. Se trata aquí de una obligación clara y absoluta en relación con el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que no está condicionada por una limitación de la aplicación de ese párrafo a los casos en que se permite la retorsión unilateral inmediata. Sin embargo, la respuesta de los Estados Unidos a Australia fue que:

"En el párrafo 3 del artículo 8 se dispone que el derecho a suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes no se ejercerá durante los tres primeros años de vigencia de una medida de salvaguardia."<sup>7</sup>

252. En las consultas celebradas el 14 de julio de 1999 se recibió una respuesta oral equivalente, según la cual los Estados Unidos interpretaban que el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé un período de gracia de tres años antes de que sea necesario mantener un nivel de obligaciones sustancialmente equivalente.<sup>8</sup>

253. Con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían, por lo menos, la obligación de celebrar consultas de buena fe<sup>9</sup> con objeto de alcanzar el objetivo de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994. Los Estados Unidos no hicieron ningún intento de alcanzar ese objetivo. Evidentemente, no hicieron ese intento porque consideraban que no tenían ninguna obligación, salvo asistir a las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del

---

<sup>7</sup> Véase la respuesta a la pregunta 34, formulada en las consultas celebradas el 4 de mayo de 1999, en la Prueba documental AUS-25.

<sup>8</sup> Véase la pregunta 9, formulada en las consultas celebradas el 14 de julio de 1999, en la Prueba documental AUS-26.

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto es contrario a la clara obligación de celebrar de buena fe consultas a este respecto resultante del párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo.

254. Por lo tanto, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

**9.3 Los Estados Unidos no actuaron en forma compatible con las obligaciones de notificación resultantes del párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias en relación con la realización de investigaciones**

255. En el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que:

"Los Miembros notificaran con prontitud al Comité de Salvaguardias sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos en materia de medidas de salvaguardia, así como toda modificación de los mismos."

Cualquier medida impuesta de conformidad con leyes, reglamentos o procedimientos que no hayan sido notificados de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se considerará incompatible con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

260. En el párrafo 114 de su informe sobre el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

"Concluimos que la Argentina no puede justificar, teniendo en cuenta los hechos del caso presente, la aplicación de sus medidas de salvaguardia sólo a las fuentes de suministro de terceros países que no son miembros del MERCOSUR basándose en una investigación que constató la existencia o amenaza de daño grave causado por importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR."

261. El análisis que prescribe el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe realizarse para todas las importaciones que abarca la investigación sobre la existencia de daño y, a continuación, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 de ese Acuerdo, la medida ha de aplicarse a todas esas importaciones. El daño debe ser causado por importaciones de los países que abarcará la medida. Las importaciones procedentes de fuentes que no abarque la medida deben considerarse otros factores, en

es pequeño, esta exclusión constituye un incumplimiento de las obligaciones de los Estados Unidos resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y no puede subsanarse *a posteriori*. Por lo tanto, la medida no está conforme con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

**11. LOS ESTADOS UNIDOS INCUMPLIERON SUS OBLIGACIONES RESULTANTES DEL ARTÍCULO 11 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS PORQUE LA MEDIDA NO ERA UNA MEDIDA DE URGENCIA Y NO ESTABA CONFORME CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 Y EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

266. En el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias se requiere, entre otras cosas, que la medida impuesta:

- a) sea una medida de urgencia; y
- b) cumpla las condiciones prescritas en el artículo XIX del GATT de 1994a

"Un Miembro [*no se reproduce la nota de pie de página*] sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas

necesario para evitar que se produzca un daño grave causado por las importaciones ni con el artículo II del GATT de 1994.

279. Por lo tanto, los Estados Unidos han incumplido sus obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y hay, pues, anulación y menoscabo de ventajas que corresponden a Australia de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, en el sentido del párrafo 8 del artículo 3 del ESD.

280. La única manera de que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 es que la deroguen sin demora.

281. Australia solicita al Grupo Especial:

- a) que constate que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y que los Estados Unidos han actuado en forma incompatible con sus obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994;
- b) que constate que, por lo tanto, los Estados Unidos han violado sus obligaciones resultantes 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.

## PRUEBAS DOCUMENTALES

19 DE ABRIL DE 2000

### PRUEBAS DOCUMENTALES

1. USITC Report: Lamb Meat: Investigation N° TA-201-68, Pub. 3176, April 1999 (Informe de la USITC: carne de cordero. Investigación N° TA-201-68, Pub. 3176, abril de 1999).
2. USTIC Initiation Notice (Notificación de iniciación de la USITC).
3. USITC news release on the injury finding, 9 February 1999 (Comunicado de prensa de la USITC sobre la constatación relativa a la cuestión del daño, 9 de febrero de 1999).
4. USITC News Release and accompanying statements on remedy of 26 March 1999, Recommendations and Additional Statement by Commissioner Crawford, Statements by Commissioners Miller/Hillman, and Koplán. (Comunicado de prensa de la USITC y declaraciones adjuntas sobre la cuestión de la reparación de 26 de marzo de 1999. Recomendaciones, y declaración adicional del miembro de la Comisión Crawford, declaraciones de los miembros de la Comisión Miller/Hillman y Koplán.)
5. Federal Register proclamation, 7 July 1999 (Proclamación publicada en el Federal Register, 7 de julio de 1999).
6. Federal Register Memorandum, 7 July 1999 (Memorándum publicado en el Federal Register, 7 de julio de 1999).
7. Federal Register Proclamation, 30 July 1999 (Proclamación publicada en el Federal Register, 30 de julio de 1999).
8. G/SG/N/6/US/5.
9. G/SG/N/8/US/3, Corr.1 y Corr.2.
10. G/SG/N/8/US/3/Rev.1
11. G/SG/N/10/US/3-G/SG/N/11/US/3.
12. G/SG/N/10/US/3/Suppl.1-G/SG/N/11/US/3/Suppl.1.
13. G/L/313-G/SG/19.
14. G/L/339-G/SG/N/12/AUS/1-G/SG/N/12/US/1.
15. WT/DS/178/1-G/L/314-G/SG/D9/1 y Corr.1.
16. WT/DS178/2 y Corr.1.
17. WT/DS178/3.
18. WT/DS178/4.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

## ANEXO 1-2

### CARTA DE AUSTRALIA

(9 de mayo de 2000)

Australia desearía formular las observaciones preliminares siguientes con respecto a la carta de 5 de mayo de 2000, dirigida por los Estados Unidos al Grupo Especial, en la que se solicitan resoluciones preliminares sobre determinadas cuestiones. Es también el deseo de Australia formular observaciones más de fondo conforme al párrafo 13 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial.

En relación con la solicitud de los Estados Unidos, contenida en el párrafo 15 de su carta, de una resolución inmediata que postergue el plazo fijado para su primera comunicación escrita hasta que el Grupo Especial se haya pronunciado sobre sus solicitudes de resoluciones preliminares, Australia considera que dicha solicitud de los Estados Unidos no debería modificar en modo alguno la obligación que les corresponde de respetar el plazo del 11 de mayo de 2000 establecido por el Grupo Especial para la recepción de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

Australia no alcanza a ver ningún motivo que permita deducir una conexión entre la solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos y la obligación de éstos de cumplir el plazo fijado para su primera comunicación escrita. La solicitud de una resolución preliminar no constituye una razón suficiente para alterar el calendario cuidadosamente equilibrado del procedimiento de este Grupo Especial, que se formuló tras haber consultado a todas las partes. Deberían seguir observándose las etapas del procedimiento del Grupo Especial, tales como la presentación de comunicaciones mientras estén pendientes las resoluciones preliminares del Grupo Especial.

### ANEXO 1-3

#### COMENTARIOS DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

(17 de mayo de 2000)

1. Esta comunicación se presenta en respuesta a la carta del Grupo Especial de 10 de mayo de 2000 en la cual se invita a Australia a que formule sus puntos de vista sobre la solicitud de resoluciones preliminares formulada por los Estados Unidos el 5 de mayo de 2000 en relación con:

- A. La insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial
- B. La exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial
- C. La información comercial confidencial

A. INSUFICIENCIA DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DE UN GRUPO ESPECIAL

2. Por las razones que se exponen más adelante, las alegaciones de los Estados Unidos contenidas en su carta de 5 de mayo de 2000, en el sentido de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial formuladas en este caso por Australia y Nueva Zelandia son deficientes, carecen de fundamento y deben desestimarse.

3. En primer lugar, los Estados Unidos esperaron hasta después de recibir la primera comunicación de Australia para formular su alegación acerca de la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Australia. Entre la fecha de establecimiento del grupo especial y la presentación por Australia de su primera comunicación transcurrieron más de cuatro semanas. Por consiguiente, los Estados Unidos dispusieron también de esas cuatro semanas para actuar de buena fe y notificar al Grupo Especial y/o al OSD y/o a Australia y Nueva Zelandia acerca de las presuntas deficiencias. En particular los Estados Unidos podrían, aunque no lo hicieron, haber planteado la cuestión en la primera reunión de organización del Grupo Especial celebrada el 28 de marzo de 2000, más de cinco semanas antes de que los Estados Unidos la plantearan el 5 de mayo de 2000. Más aún, al constituirse el Grupo Especial en el presente caso, los Estados Unidos habían estado en posesión de la solicitud de celebración de consultas presentada por Australia desde el 23 de julio de 1999 y de la solicitud de establecimiento de un grupo especial desde el 14 de octubre de 1999. Los Estados Unidos tuvieron mucho tiempo para plantear la cuestión si verdaderamente se hubieran sentido preocupados por el posible perjuicio.

4. En este momento los Estados Unidos no pueden pedir de buena fe que Australia y Nueva Zelandia vuelvan a comenzar el proceso de solicitud de establecimiento de un grupo especial. La referencia al caso *Guatemala - Cemento* no es pertinente en esta diferencia. En ese caso, el Órgano de Apelación comprobó que México no había especificado correctamente la medida en litigio. Los Estados Unidos usan tácticas de litigios semejantes a aquellas por las cuales fueron criticados por el Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Empresas de ventas en el extranjero*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las empresas de ventas en el extranjero*, WT/DS108/AB/R, párrafos 155 a 166.



9. El Órgano de Apelación no llegó a la conclusión de que la mera enumeración de los artículos del tratado -cuando cada uno de los artículos enumerados establece muchas obligaciones- no bastaría para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.<sup>5</sup> El Órgano de Apelación consideró que existían muchas situaciones que la simple enumeración de los artículos del Acuerdo o Acuerdos de que se tratara podía, "dadas las circunstancias del caso", bastar para que se cumpliera la norma de la claridad de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación.<sup>6</sup>

14. Los Estados Unidos no han hecho ningún intento de decir lo que no se conocía acerca de los artículos 2 y 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Evidentemente se trata de cada una de las disposiciones jurídicamente aplicables contenidas en los párrafos 1 y 2 del artículo 2 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En su carta de 5 de mayo de 2000 los Estados Unidos no tratan de explicar por qué han sufrido el presunto perjuicio "habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del Grupo Especial". De manera semejante, en lo que se refiere al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se trata necesariamente de las disposiciones básicas relativas a un caso de amenaza de daño grave contenidas en los párrafos 1 b), 2 a) y b) del artículo 4. El párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye necesariamente una cuestión por sí mismo o incorporado a los otros tres párrafos en tanto que definición. Además, como se demuestra más adelante, los Estados Unidos no pueden haber tenido ninguna duda de que el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se hallaba en litigio. Tampoco en este caso, han intentado explicar los Estados Unidos por qué han sufrido el presunto perjuicio.

15. Se trata en realidad de un caso en el cual los Estados Unidos han vulnerado una amplia gama de obligaciones contenidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular en los artículos 2, 3 y 4. Todas estas cuestiones se habían planteado antes a los Estados Unidos. No era necesario proceder a una nueva especificación para exponer el caso con la claridad a que se hace referencia en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

16. Si los Estados Unidos no comprendían a qué se refería la reclamación de Australia, ¿por qué no lo preguntaron en las consultas realizadas en virtud del ESD el 26 de agosto de 1999? El propósito de dichas consultas es ofrecer una oportunidad a la parte demandada para que aclare toda duda que pueda tener en cuanto a las preocupaciones de la parte demandante. Naturalmente, después de dos rondas de consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos sabían perfectamente cuáles eran las preocupaciones de Australia. Éstas se expusieron también claramente en las consultas realizadas en virtud del ESD. Si en verdad los Estados Unidos no sabían a qué disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refería Australia, ¿por qué no lo preguntaron en ese momento?

WT/DS177/R  
WT/DS178/R  
Página A-74

Salvaguardias el 23 de abril de 1998.<sup>8</sup>

24. Por ejemplo, como antes se ha dicho, este punto de vista se expuso en la reunión del Comité de Salvaguardias celebrada el 23 de abril de 1999.<sup>9</sup> Además, quedó en claro de las preguntas 6-12 formuladas en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre

*Párrafo 2 c)*

30.

*Párrafo 2*

38.

42. Australia ha puesto de relieve sus preocupaciones con respecto a los aspectos del procedimiento del caso después de que la USITC presentara un informe al Presidente de los Estados Unidos sin que se hubiera hecho público un informe en que se expusieran las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la medida efectivamente impuesta, lo cual es fundamental para el cumplimiento del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Véanse por ejemplo, las



53. Australia observa que los Estados Unidos se han referido en su carta a la "información comercial confidencial". La petición de Australia, que figura en el párrafo 15 de su primera comunicación, iba más allá de la cuestión de la información comercial confidencial, pues se trataba de obtener información sobre la segunda fase del proceso después que la USITC presentó su informe al Presidente. De no contarse con dicha información, Australia considera que el Grupo Especial debería deducir conclusiones desfavorables sobre la compatibilidad de la medida con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias y la obligación de los Estados Unidos de garantizar que el criterio de necesidad se llevó a cabo. Más aún, sin conocer el proceso seguido por la USITC en su informe al Presidente de los Estados Unidos ¿cómo puede decidir el Grupo Especial si ha ocurrido una infracción de los artículos 3 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

54. Como se solicita en la carta del Grupo Especial de 10 de mayo de 2000, Australia está dispuesta a presentar nuevos argumentos respecto de su solicitud de una resolución preliminar sobre la presentación de información por los Estados Unidos al Grupo Especial.

**PRUEBAS DOCUMENTALES AUSTRALIANAS 35-39**

35. Declaración inicial de Australia en las consultas celebradas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 4 de mayo de 1999.
36. Declaración inicial de Australia en las consultas celebradas con arreglo al ESD el 26 de agosto de 1999.
37. Extracto de las minutas de la reunión del Comité de Salvaguardias el 23 de abril de 1999 (G/SG/M/13).
38. Respuestas a las preguntas planteadas por Australia acerca de la notificación presentada por los Estados Unidos de las leyes y reglamentos con arreglo al párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo (G/SG/W/160).
39. Extracto de las minutas de la reunión del OSD celebrada el 27 de octubre y el 3 de noviembre de 1999 (WT/DSB/M/70).

#### ANEXO 1-4

### DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

(25 de mayo de 2000)

1. En la carta de Australia de fecha 17 de mayo de 2000 se respondió a la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos en relación con la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Australia rechaza el fundamento de la solicitud de los Estados Unidos y considera que, en vista del carácter de dicha solicitud, no se requiere ninguna aclaración en este caso particular y que no tendría sentido enumerar los párrafos de los artículos, tales como el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 2, en vez de limitarse a hacer referencia al artículo 2.
  2. En cambio, sería útil que el Grupo Especial aclarase la alegación de perjuicio formulada por los Estados Unidos. Si bien los Estados Unidos sostienen que han sufrido un perjuicio, no explican cuál ha sido la naturaleza del mismo ni en qué forma los ha afectado.
  3. Los Estados Unidos sostienen que no afirman la existencia de un perjuicio sustancial con respecto a las reclamaciones presentadas por los demandantes en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y los artículos 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que era posible "para nosotros determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento". Por consiguiente, los Estados Unidos no han sufrido un perjuicio en relación con esas reclamaciones. Los Estados Unidos no mencionan en absoluto el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en consecuencia no afirman la existencia de un perjuicio con respecto al artículo 8. El Grupo Especial sólo tiene ante sí cuestiones relativas a perjuicios sufridos en relación con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y no con respecto a ninguna otra disposición.
  4. Como explicamos en la carta de 17 de mayo de 2000, los Estados Unidos conocen las preocupaciones de Australia en lo que se refiere a estas disposiciones. Australia se ha referido a ellas
- 3.

8. En vista de que en ese artículo se trata de la amenaza de daño grave causada por un aumento de las importaciones y que Australia se había opuesto a la conclusión en tal sentido en todos los procedimientos de la USITC, en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 y al ESD, en el Comité de Salvaguardias y en el OSD, así como las consultas celebradas al más alto nivel político entre ambos países, es inconcebible que los Estados Unidos no tuvieran presente que iban a ser objeto de una reclamación por parte de Australia en relación con el párrafo 1 b) del artículo 4 y, por consiguiente, con el párrafo 2 a) y 2 b) del artículo 4. Más aun, Australia planteó reiteradamente a los Estados Unidos la cuestión de la "clara inminencia". También hemos hecho referencia en muchas ocasiones a cuestiones tales como la mala calidad de los datos, otros factores y la relación de causalidad. En realidad es difícil creer que existen argumentos importantes que pueden utilizarse con respecto al artículo 4 y que los Estados Unidos pueden no haber tenido presentes.

9. Por otra parte, Australia ha expresado con absoluta claridad que iba a plantear la cuestión de la "rama de producción nacional", es decir, del párrafo 1 c) del artículo 4. Los Estados Unidos no pueden tener duda alguna al respecto. Se trata de una cuestión que se presentó durante la investigación que llevó a cabo la USITC. Australia se refirió a ella ante el Comité de Salvaguardias y en las consultas efectuadas conforme al párrafo 3 del artículo 12 del ESD.

10. Los Estados Unidos cometieron un error en su declaración al afirmar que Australia había planteado la cuestión del párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su primera comunicación.

11. Como explicamos en nuestra carta de 17 de mayo de 2000, no comprendemos cómo los Estados Unidos pueden no haber comprendido que la referencia al artículo 2 abarcaba reclamaciones relativas tanto al párrafo 1 como al párrafo 2 de dicho artículo. Sería inconcebible que un caso en que se hace referencia al artículo 4 no abarcara el párrafo 1 del artículo 2. Australia ha señalado explícitamente, como también lo hizo en el OSD al formular su primera solicitud de establecimiento de un grupo especial, que alegaba la incompatibilidad con las disposiciones sobre no discriminación del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sólo podía tratarse el párrafo 2 del artículo 2. De manera semejante, toda referencia al artículo 3 tendría que abarcar el párrafo 1 del artículo 3, y hubiera sido difícil imaginar que abarcara al párrafo 2 del artículo 3. En todo caso, ¿qué clase de perjuicio habrían sufrido los Estados Unidos si hubieran preparado una defensa sobre el párrafo 2 del artículo 3?

12. Con respecto a la cuestión que tenemos ante nosotros, los Estados Unidos no han intentado demostrar cómo habían sufrido un verdadero perjuicio.

13. En el párrafo 9 de su carta los Estados Unidos dicen que se vieron obstaculizados en la preparación de su defensa. Como lo hemos demostrado, no hay nada, que como debían advertir los Estados Unidos, no pudiera plantearse. El procedimiento entre Australia y los Estados Unidos ha sido completamente abierto y transparente y es difícil imaginar cuáles son los argumentos expuestos por Australia sobre los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que los Estados Unidos no hubieran debido esperar en una u otra forma.

14. En el párrafo 8 de su carta los Estados Unidos dicen que sólo han dispuesto de tres semanas para preparar su primera comunicación. Los Estados Unidos sabían que iban a ser objeto de una reclamación. No se trata de un caso que entrañe incertidumbre o dudas sobre cuál es la medida de que se trata. Australia tuvo presente en todo momento el informe de la USITC y el procedimiento ulterior que llevó a imponer la medida y esto lo sabían los Estados Unidos. En todo caso, lo cierto es que los Estados Unidos han dispuesto de cuatro días más para presentar su primera comunicación. Los Estados Unidos han dispuesto hasta ahora de más de dos meses desde que recibieron la primera comunicación de Australia y la fecha en que deben presentar su propia comunicación. Disponen

además de otro mes hasta la segunda reunión con el Grupo Especial. Es difícil ver de qué manera pueden haber sufrido los Estados Unidos cualquier clase de perjuicio.

15. Si los Estados Unidos no comprendían el caso, ¿por qué no lo dijeron por lo menos en octubre de 1999? ¿Por qué esperar hasta el 5 de mayo de 2000?

16. Al final del párrafo 7 los Estados Unidos dicen lo siguiente:

"Los Estados Unidos sólo pueden llegar a la conclusión de que en este caso las reclamaciones seguirán modificándose, y que esta modificación no estará regida por el mandato debido a la vaguedad de las solicitudes de establecimiento del grupo especial."

17. Para nosotros no resulta claro si los Estados Unidos están diciendo que existe la amenaza de sufrir un perjuicio. Evidentemente esto podía evitarlo el Grupo Especial si estimara en algún momento futuro que, de alguna manera, los Estados Unidos corrían riesgo de sufrir un perjuicio.

18. Tratándose de terceros países, es difícil advertir a qué Miembros se refieren los Estados Unidos en el párrafo 10 o cómo éstos podrían haber sufrido un perjuicio. Todo Miembro que tenga un interés sistémico en el Acuerdo sobre Salvaguardias hubiera estado enteramente consciente del alcance del caso tan sólo por la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Además, se hubiera enterado del asunto al menos por la declaración formulada por Australia en el OSD el 27 de octubre de 1999 y hubiera podido indicar su interés de tercera parte.

19. En relación con las constataciones del Órgano de Apelación en el caso *Corea - Productos lácteos* sobre la suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial de las CE, Australia observa que la constatación de que se trata estaba condicionada por las circunstancias particulares que concurren en este caso.

20. En resumen, Australia solicita al Grupo Especial que rechace completamente la solicitud de los Estados Unidos de formular una resolución preliminar sobre la insuficiencia de la petición de establecimiento de un grupo especial y que considere en cuanto al fondo las reclamaciones formuladas por Australia.

**ANEXO 1-5**

8. El problema a que hace frente el Grupo Especial es que se efectuó una nueva investigación interna así como un procedimiento de adopción de decisiones después de que la USITC informó al Presidente. El Grupo Especial puede estimar que, conforme a lo expuesto por los Estados Unidos en su primera comunicación, puede deducir que los Estados Unidos han vulnerado por lo menos las disposiciones que figuran en el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 del artículo 12 y el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si no puede hacerlo, tendrá que determinar cuál fue el procedimiento que en realidad se llevó a cabo. Solicitamos que el Grupo Especial formule una resolución solicitando que se le presenten las informaciones adicionales para ayudarlo a desempeñar su función de formular una evaluación objetiva y comprobar la verdad del asunto.

9. También se plantea la cuestión de saber si los Estados Unidos han cumplido con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La cuestión tiene dos aspectos. En primer lugar, cuál es la situación que podía alegarse como justificación y, en segundo lugar, si esta situación existía antes de imponerse la medida, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo. También en este caso no advertimos cómo el Grupo Especial puede llegar a la verdad del asunto sin tratar de obtener la información solicitada.

10. Australia considera que si los Estados Unidos no están dispuestos a presentar la información requerida, el Grupo Especial debe deducir de ello consecuencias negativas.

11. En la carta a la Presidencia que acompañó a su primera comunicación, los Estados Unidos dicen lo siguiente:

"Como los Estados Unidos explican detalladamente en otra parte de la presente comunicación (*véanse* los párrafos 231-236, 275), el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere que un Miembro justifique su elección de una medida de salvaguardia. La obligación consiste más bien en que 'un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste'. Toda exigencia con la cual se trate de que el Miembro revele las razones por las que ha decidido entre medidas alternativas, o entre aplicar una medida y no aplicarla, sería entrometerse indebidamente en el proceso de deliberación del Miembro sobre la aplicación de las medidas de salvaguardia. La solicitud de Australia debe rechazarse."

12. Australia no puede comprender el razonamiento en el cual, de una parte, los Estados Unidos aceptan que existe una obligación de la OMC y, de otra, que esta obligación no puede ponerse a prueba. Antes de prepararse el informe de la USITC se llevaron a cabo procedimientos de investigación. Los Estados Unidos lo admiten ahora en el párrafo 216 de su primera comunicación. Los Estados Unidos afirman que prepararon sus propios modelos. Puesto que no dicen que se limitaron a usar los datos de que disponía la USITC, cabe presumir que utilizaron datos ulteriores de alguna clase.

### Conclusión

13. En resumen, la presentación de la información solicitada, tanto de la que figura en el informe de la USITC como de la relativa a las investigaciones que se realizaron después del informe de la USITC, constituye una cuestión de importancia fundamental para la aplicación de las disciplinas de la OMC. Sin esta información no es posible para el Grupo Especial hacer una evaluación objetiva de si los Estados Unidos han cumplido con las disciplinas del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994.

## ANEXO 1-6

### PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA

(25 de mayo de 2000)

#### INTRODUCCIÓN

1. Éste es un caso importante, tanto para Australia como para las disciplinas de la OMC en materia de salvaguardia. Fundamentalmente, este asunto se refiere a la protección de las ramas de producción o, mejor dicho, se trata de dilucidar si la medida de protección adoptada por los Estados Unidos se justifica y si, al aplicar esta medida, los Estados Unidos han cumplido sus obligaciones en el marco de la OMC. No se trata simplemente de que Australia esté en desacuerdo con las constataciones y las recomendaciones de la USITC, aunque lo está. La Administración de los Estados Unidos no llevó a cabo entonces ninguna investigación pública para imponer una medida más restrictiva que la que la USITC consideró justificada. Los Estados Unidos obraron de este modo sin brindar ninguna justificación de su decisión.

2. El planteamiento adoptado por la Administración de los Estados Unidos afecta a la esencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se supone destinado a garantizar un procedimiento público en el que las partes puedan defender sus intereses y recibir las constataciones y las conclusiones fundamentadas en las que se basan sus decisiones. Si se permitiera que los Estados Unidos aplicaran impunemente este enfoque, existiría el riesgo de que otros Miembros trataran también de excluir del Acuerdo sobre Salvaguardias importantes disposiciones relativas a la transparencia y la justicia natural.

3. Además, este asunto se refiere a una amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones, es decir, que la USITC no constató que se estuviese experimentando un daño grave. Si bien resulta claro que en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias es admisible imponer medidas en el caso de una auténtica amenaza, se debe adoptar en este caso un cuidado especial. Así, el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias hace hincapié en que "[l]a determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos [...]". No resulta fácil formular una constatación de amenaza y esto es bastante lógico. Las medidas de salvaguardia se autorizan en el marco de la OMC como una excepción a las disposiciones básicas del GATT de 1994 y de este modo resultan cuidadosamente circunscritas. Tal como expresó el Órgano de Apelación, "los redactores del GATT concibieron las medidas de salvaguardia como medidas extraordinarias, como elementos de urgencia, en síntesis, como medidas de urgencia [...]".<sup>1</sup> El Acuerdo sobre Salvaguardias prevé la adopción de medidas provisionales cuando se dan circunstancias críticas. Los Miembros no pueden adoptar medidas preventivas basándose en una constatación de amenaza de daño si no se cumplen claramente los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias y en particular su artículo 4. Los Estados Unidos no cumplieron estos requisitos.

#### PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LA PRIMERA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA

4. La argumentación de Australia contra los Estados Unidos abarca los siguientes aspectos principales.

---

<sup>1</sup> Párrafo 86 del documento WT/DS98/AB/R, *Corea - Productos lácteos*.

•

- La incompatibilidad de la medida con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- La incompatibilidad de la medida con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
-



16. Al parecer, los Estados Unidos consideran que, sin tener en cuenta las constataciones y recomendaciones de la autoridad competente, el Miembro puede imponer una medida diferente de esas constataciones y no tiene que justificarla. Esto significaría que un Miembro puede rechazar una constatación negativa de la existencia de daño y relación de causalidad e imponer una medida sin ninguna justificación ulterior.

17. La clave de esta cuestión reside en que los Estados Unidos admiten ahora en su primera comunicación que hubo una investigación posterior, o sea que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta al carácter público de sus procedimientos, a la comunicación de las constataciones y las conclusiones fundamentadas, y a la posibilidad de que las partes tengan oportunidad de defender sus intereses.

18. El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias comienza diciendo que: "[u]n Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994".

19. Una cuestión planteada ante el Grupo Especial es si la expresión "después de" (*following*

engorde o a la cría, así como ovejas para la producción de lana y ovejas destinadas al matadero; no producen carne de cordero, o sea el producto similar. Los establecimientos de engorde producen corderos destinados al sacrificio, que son comprados por los mataderos, que a su vez producen canales, o sea carne de cordero.

23. En la primera comunicación de los Estados Unidos (párrafos 61 a 67) se trata de justificar un criterio de interés económico, pero no se formula ningún argumento para justificar que este planteamiento se funda en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

24. Al incluir todos los segmentos de la rama de producción en su definición de la "rama de producción nacional", la USITC invalidó fundamentalmente su investigación desde el comienzo. Esto no puede subsanarse. Una constatación sobre la existencia de daño basada en una definición errónea de la "rama de producción nacional" no puede utilizarse para justificar la imposición de una medida de salvaguardia. Por lo tanto, la medida es incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el apartado c) del párrafo 1 de dicho artículo.

*El apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias - El requisito de probar la "amenaza"*

25. Esta disposición también incorpora explícitamente los requisitos del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, estos aspectos se abordarán, en lo que respecta a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

26. Las dos esferas fundamentales en las que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones son las siguientes: no haber demostrado la "clara inminencia" del presunto daño grave causado por las importaciones, y no haber demostrado la existencia de la amenaza basándose "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

27. La USITC no dijo qué es lo que entendía por "clara inminencia". En las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el ESD, los Estados Unidos se negaron a decir qué entendían por "clara inminencia". Si hubo una determinación acerca del cumplimiento del requisito de la "clara inminencia", ¿por qué la USITC no lo demostró? Si los Estados Unidos sabían que ella había sido demostrada y que figuraba de algún modo en el informe de la USITC, ¿por qué no lo dijeron a Australia? En cambio, los Estados Unidos tratan de excluir la obligación del Acuerdo sobre Salvaguardias, expresando que la "inminencia" es indefinida. Lo mismo ocurre con muchos términos del Acuerdo sobre la OMC, en cuyo caso se deben aplicar las normas corrientes de interpretación. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían que haber determinado que se habían cumplido todos los requisitos, con inclusión del relativo a la "clara inminencia". No lo hicieron así, y por ello la medida es incompatible con el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

28. La USITC basó su constatación sobre la existencia de daño en datos relativos a la rama de producción correspondientes a un extenso período que llegaba hasta septiembre de 1998, aunque en algunos casos los datos más recientes correspondían a 1997. La constatación sobre la existencia de daño se realizó en febrero de 1999, cuando se constató que los segmentos de la rama de producción no experimentaban un daño grave. La medida se aplicó en julio de 1999. ¿Cuándo iba a producirse este daño grave? Los Estados Unidos no lo dijeron -ni tampoco lo dirán- porque no lo sabían. ¿Qué es lo que podía saberse acerca de la amenaza de daño grave a fines de 1999, a partir de los datos de 1997? Nada. Incluso con respecto a las empresas respecto de las cuales existían datos hasta septiembre



35. No hubo ninguna demostración de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional, basada en un análisis de cada uno de los segmentos o del conjunto de todas las empresas abarcadas por la definición de la "rama de producción nacional" utilizada por la USITC.

36. Por último, la USITC llegó a su conclusión sobre la amenaza de daño grave basándose en el

menoscabo de los derechos de Australia, no sólo por la aplicación de un contingente arancelario elevado, sino también por el elevado arancel impuesto a los productos incluidos en el contingente.

42. El párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias suspende el derecho de adoptar medidas de retorsión unilaterales cuando existe un aumento en términos absolutos de las importaciones y la medida se ajusta a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Se trata de una solución de compromiso adoptada en el Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir que, a cambio de disposiciones estrictas para imponer una medida, se suprimió el derecho de adoptar medidas inmediatas de retorsión unilateral. En cambio, los Miembros pueden impugnar la imposición de una medida de salvaguardia en el marco del ESD.

43. No hay nada en el artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni en ninguna otra parte de este Acuerdo en el que se exprese que también queda suspendida la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo. La obligación de procurar mantener un equilibrio en el marco del GATT de 1994 sigue existiendo, incluso si su incumplimiento sólo puede impugnarse en una diferencia. Éste es un elemento importante del equilibrio de derechos y obligaciones previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

44. La extensión del tiempo necesario para obtener un resultado por medio del sistema de solución de diferencias disuadirá prácticamente a los Miembros de plantear esta cuestión. Esta disposición sólo será eficaz

Página A-95 Acuerdo en el que se expugnarg675 T" (9TD -0inform Tc 0.818er despos" Tc 0 Tw (43.ágina.421ptar) T



### Norma de examen

54. Los Estados Unidos describen erróneamente las responsabilidades que tiene un grupo especial al examinar lo realizado por un Miembro para justificar la utilización de una excepción, de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias, a fin de aplicar medidas de urgencia consistentes en una medida de salvaguardia. Australia así lo ha demostrado en los párrafos 119 y 120 de su primera comunicación.

55. En el párrafo 42 de su primera comunicación, los Estados Unidos tratan de parafrasear las normas establecidas en los informes de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, y de este modo introducen furtivamente su propia versión de la norma de examen contenida en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. La postura de los Estados Unidos carece de toda justificación en la conclusión adoptada por el Órgano de Apelación en el párrafo 118 del caso *Argentina - Calzado*, ya que el Órgano de Apelación constató que el artículo 11 del ESD establece la norma adecuada para el examen a cargo de los grupos especiales. En realidad, los Estados Unidos alegan en esta oportunidad que la USITC debe gozar de la máxima deferencia por parte del Grupo Especial, e incluso más deferencia que la mostrada por el Gobierno de los Estados Unidos hacia la USITC cuando rechazó sus recomendaciones sobre la adopción de medidas correctivas.

56. En el párrafo 43, los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial debe mostrar una completa deferencia hacia el Gobierno de los Estados Unidos al determinar el alcance de la medida. Como los Estados Unidos alegan en su primera comunicación que no tienen que presentar ninguna justificación con respecto a la elección de la medida, su opinión parece consistir en que, a menos que la medida sea una restricción cuantitativa, el párrafo 1 del artículo 5 no supone ninguna obligación, o al menos ninguna obligación que un reclamante pueda plantear ante un grupo especial.

57. Los Estados Unidos alegan asimismo en el párrafo 43 que Australia solicita al Grupo Especial que lleve a cabo un examen *de novo*. Esto simplemente no es cierto. Australia no pide nada más y nada menos que el Grupo Especial aplique el artículo 11 del ESD al desempeñar sus funciones.

58. Resulta muy ilustrativo que los Estados Unidos, después de acusar a Australia de tratar de obtener un examen *de novo*, procedan a continuación a realizar una reconstrucción *de novo* del informe de la USITC. En los párrafos 78 a 82, los Estados Unidos reescriben lo hecho por la USITC y confunden el análisis de la amenaza de daño con el análisis de la relación de causalidad. La constatación de la USITC, de que la "rama de producción nacional" estaba amenazada por un daño grave inminente se basó en el análisis contenido en las páginas I-16 a 21 de la sección titulada "Daño grave o amenaza de daño grave". No hubo ningún análisis de factores tales como las importaciones previstas y las modificaciones de la composición por productos de las importaciones en la constatación de que la "rama de producción nacional" estaba "amenazada por un daño grave inminente". Esta reconstrucción realizada por los Estados Unidos resulta ilustrativa y demuestra que los Estados Unidos consideran que la USITC debería haber realizado este análisis como parte de su investigación. Sin embargo, no lo hizo.

### "Inferencias acerca del futuro inminente"

59. En los párrafos 134 a 136, los Estados Unidos describen también erróneamente la cuestión, tratando en realidad de que se les permita llevar a cabo una investigación *de novo*. Los hechos demuestran que el análisis descrito por los Estados Unidos no es lo que hizo la USITC para determinar la amenaza de daño grave. El intento de los Estados Unidos de incluir ahora tal análisis supone que los Estados Unidos admiten que un análisis secuencial es necesariamente erróneo, como sucede con el realizado por la USITC.

"Clara inminencia "

60. El párrafo 134 describe erróneamente el contenido del informe de la USITC. Confunde la constatación sobre la amenaza de daño y el posterior análisis de la relación de causalidad realizados por la USITC.

61. Australia no trata de adoptar un criterio sumamente preceptivo con respecto a lo que la USITC podría haber hecho. No obstante, se requieren puntos de referencia para tal det

"evolución imprevista de las circunstancias" de la manera que se da a entender en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

66. En todo caso, no resulta claro qué es lo que los Estados Unidos tratan de probar ahora. Parecen alegar que existió daño debido a los cambios producidos en la composición por productos de las importaciones. Ésta no es la cuestión. De lo que se trata es si, entre otras cosas, el aumento de las importaciones ocurrió como resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias", etc. Esto ni siquiera es mencionado por los Estados Unidos, y mucho menos por la USITC.

67. Incluso si la USITC hubiera formulado tal observación, no resulta claro de qué modo una modificación de la composición de los productos que constituyen el producto similar objeto de la investigación podría ser considerado como una "evolución imprevista de las circunstancias". Tales cambios son una parte esencial del comercio normal y deben ser previstos en lugar de constituir una evolución imprevista. Por lo tanto, lo expuesto en los párrafos 47 a 60 se reduce a que el único cambio de la composición (siquiera es lo que se trata de probar) es el cambio de la composición de los productos que constituyen el producto similar objeto de la investigación. Ésta no es si, entre otras cosas, el aumento de las importaciones ocurrió como resultado de la "evolución imprevista de las circunstancias", etc. Esto ni siquiera es mencionado por los Estados Unidos, y mucho menos por la USITC.



Los Estados Unidos no señalan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exprese que todas las industrias proveedoras de materias primas deben incluirse como productores en la definición de la "rama de producción nacional" si en conjunto representan una gran proporción del valor añadido total.

76. Además, aunque para un criador que venda corderos a los establecimientos de engorde esto

No consideración de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

81. Las medidas de salvaguardia son actos extraordinarios, que tienen repercusiones negativas en los Miembros afectados. En particular, los requisitos previstos en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias consisten en que se evalúen todos los factores pertinentes, entre ellos los enumerados. Para examinar un factor, los datos deben ser fiables, ya que de otro modo el factor no se puede evaluar.

82. La escasa calidad de los datos significa que, siempre que la USITC se basa en esos datos para examinar los factores, en particular los enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no los evalúa con respecto al segmento de la rama de producción de que se trata. Aunque la USITC utiliza un lenguaje que supone que está refiriéndose a conjuntos de productores considerados en su totalidad, en realidad está aludiendo a un pequeño subconjunto de productores, y en el caso de los criadores, a un subconjunto verdaderamente minúsculo. Esto no cumple las estrictas obligaciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

83. En los párrafos 167 a 171, los Estados Unidos alegan que la USITC sólo tenía que evaluar un factor enumerado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando tuviera datos "objetivos y cuantificables". El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige la evaluación de todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable, en particular los enumerados, es decir, que los enumerados se consideran como factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable. No basta decir que su medición es difícil, o que sería demasiado complicado obtener datos de encuestas exactos y representativos.

84. Una parcela de engorde es igual a cualquier otra actividad empresarial. Resulta difícil creer que una empresa construirá una parcela de engorde y llevará a cabo sus actividades sin saber la cantidad de productos que se produce y se podría producir. De modo análogo, es difícil creer que un criador que dispone de un plantel reproductor no tenga idea alguna acerca de cuántos corderos puede y podría producir para obtener carne de cordero.

Determinación de la rama de producción en su conjunto o con respecto a cada segmento

85. En lo que respecta al párrafo 125 de la primera comunicación de los Estados Unidos, la cuestión es qué quiere decir "menoscabo general [...] de la situación de una rama de producción nacional", especialmente en el caso de una amenaza de daño. Los Estados Unidos aceptan que estaban obligados a examinar la situación del conjunto de los productores. Tenían que demostrar que el daño grave era claramente inminente para la totalidad de los productores. La constatación de la USITC no es una cosa ni la contraria. No hay ninguna constatación acerca del daño que se causaría a cada segmento de la rama de producción ni acerca de cuándo este daño sería causado. Si los Estados Unidos quieren decir que la USITC no tenía que llevar a cabo un análisis de cada uno de los segmentos, ¿qué es exactamente lo que la USITC demostró? No trató de totalizar las repercusiones sobre los segmentos de la rama de producción. Reconoce que, como hacen los Estados Unidos en el párrafo 129, las repercusiones y los tiempos de los ciclos de mercado son diferentes en cada uno de los segmentos. Por lo tanto, la USITC no demostró que el daño grave fuera claramente inminente para los productores en su conjunto ni para cada uno de los segmentos. No hizo ningún intento de alegar que tres o cualquier otro número de segmentos bastaría.

86. Esta cuestión se plantea debido a la elección de la "rama de producción nacional" y se ve agravada por el hecho de que es un caso de amenaza de daño y no de daño grave efectivo. No obstante, ya que la USITC ha escogido ese camino, tiene que seguirlo. Desde luego, el Acuerdo sobre Salvaguardias no se refiere a la manera de tratar cuatro ramas de producción distintas que

producen productos bastante diferentes en una cadena vertical porque esto no está previsto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ahora bien, esto no libera a los Estados Unidos de su obligación de cumplir lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

"Desplazamiento"

87. En el párrafo 97, los Estados Unidos describen erróneamente lo que Australia ha expresado en el párrafo 144 y ha demostrado en el gráfico 3. El hecho de que durante el período las importaciones fueran inferiores a un tercio de la reducción de la producción subraya que las importaciones no desplazaban a la producción nacional, sino que únicamente reducían la caída del consumo. Sin las importaciones, el consumo se hubiera reducido aún más.

Las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana y "otros factores"

88. En el párrafo 98, los Estados Unidos dicen que la USITC constató que se había registrado cierta recuperación en 1997, tras la supresión de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana. En el párrafo 100 añaden que, dejando a un lado los efectos de las importaciones, "el anterior declive había ya concluido en gran parte en 1997".

89. Contrariamente al comentario que figura en el párrafo 100 que acabamos de citar, la USITC no constata en parte alguna que se hubieran suprimido los factores endógenos que habían ocasionado el declive de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos y de los otros segmentos de la rama de producción. En realidad, habría resultado notable que la supresión de una subvención hubiera hecho recuperar tan rápidamente la salud a una rama de producción enferma, y lleva a preguntarse por qué los Estados Unidos no suprimieron la subvención muchos años antes si esta supresión era el elixir mágico para el sector de la carne de cordero y otros segmentos de la rama de producción.

90.

90. de prodSij 0eMiemvamien su sciolea salu deirstralexn lsj 0e antess stralexn lsnaciones no

de prodexngeducexn ls pra

Párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias

92. Observamos que, en los párrafos 259 a 267, los Estados Unidos examinan el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, pero no abordan la cuestión de que el párrafo 3 del artículo 8 del Acuerdo sólo suspende el derecho de adoptar medidas unilaterales y no suspende la obligación que pesa sobre el Miembro importador ni el derecho de plantear la cuestión en una diferencia.

Párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias

93. Sólo formularemos en este momento dos observaciones. En primer lugar, sobre la cuestión del modo de obrar de Australia: una investigación australiana no incluiría las importaciones procedentes de Nueva Zelanda en la evaluación del daño. En rigor, éstas constituirían uno de los "otros factores" y Australia no aplicaría una medida de salvaguardia a un producto de origen neozelandés. Desde luego, esto es lo contrario de lo que hacen los Estados Unidos.

94. En el párrafo 242, los Estados Unidos expresan que estaban obligados a aplicar el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ahora bien, si aplicaron el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo, ¿por qué no lo notificaron? Por supuesto, las condiciones de la exclusión en virtud del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y las aplicables a los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos son diferentes.

95. En los párrafos 244, 254, 255 y 257, los Estados Unidos dicen de varias formas que (utilizando los términos empleados en el caso del Canadá) "Australia y Nueva Zelanda se equivocan, pues, simplemente, en su alegación de que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá figuraron en la determinación de amenaza de daño grave a que llegó la USITC".

96. Esto contradice las constataciones realizadas por la USITC y también lo dispuesto en la ley estadounidense. Hoy nos centraremos en el Canadá. Se desprende claramente del informe de la USITC (página I-26) que el examen del Canadá en relación con el artículo 311(a) de la Ley de Aplicación del TLCAN se llevó a cabo sólo después de que la USITC hubiera formulado su determinación positiva de existencia de daño. La exclusión del Canadá (y de México) se llevó a cabo en virtud de otra ley. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias autoriza que algunos países sean excluidos con umbrales diferentes. El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la no discriminación, mientras que los Estados Unidos discriminaron en favor del Canadá, uno de los países sujetos a la investigación y a las constataciones sobre la existencia de daño.

CONCLUSIÓN

97. En síntesis, Australia ha demostrado que la medida es incompatible con lo dispuesto en los párrafos 1 y 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, los apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 4, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 y los párrafos 2, 3 y 6 del artículo 12. Los Estados Unidos no han refutado los argumentos formulados por Australia, sino que han confirmado las incompatibilidades demostradas por Australia.



## Respuesta 2

El argumento de Australia consistía en que, como la existencia de las circunstancias debe demostrarse "como una cuestión de hecho"<sup>1</sup>, se trata de una "cuestión pertinente de hecho y de derecho" que debe ser tratada, en este caso, por la USITC en su informe. La finalidad de un acuerdo procesal es que el Miembro se cerciore de que se cumplen los requisitos para la adopción de una medida antes de adoptarla.

Si la "evolución imprevista de las circunstancias" debe demostrarse como una cuestión de hecho, esta demostración debe producirse en algún momento determinado. Los dos momentos obvios (en este caso) son el informe de la USITC y un examen *ex post facto* de las circunstancias realizado durante el procedimiento ante un grupo especial en el que se analice el expediente de la USITC mediante un examen *de novo*. El argumento de Australia consiste en que ésta es una de las cuestiones pertinentes que se debían abordar en el informe de la USITC.

Con respecto a la pregunta del Grupo Especial sobre la distinción entre "condición legal" y "circunstancia fáctica", Australia interpreta que el Órgano de Apelación<sup>2</sup> contrapone las tres "condiciones independientes" [*subrayado añadido*] subsiguientes establecidas en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 y una "circunstancia" cuya existencia debe demostrarse como una cuestión de hecho. Esto no disminuye el requisito legal de demostrar la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" como cuestión de hecho.

**3. Parecen ustedes también alegar que debe haber una "constatación" expresa de la "evolución imprevista de las circunstancias", manifestada de forma explícita, en un informe relativo a una investigación. Si ésta es su posición, ¿en qué disposición del tratado basan ustedes esta afirmación, teniendo en cuenta particularmente la cita precedente del Órgano de Apelación? Si la "existencia" de la "evolución imprevista de las circunstancias" se puede discernir en el informe de la autoridad competente, aunque no se utilicen en el informe estos términos precisos, ¿por qué no se cumpliría este elemento del artículo XIX?**

## Respuesta 3

3.p

Por lo tanto, para cumplir la constatación del Órgano de Apelación, no bastaría simplemente con permitir que la existencia de las circunstancias sea discernida en el informe de la USITC por un grupo especial en una diferencia.

Además, los Estados Unidos tenían la obligación de cumplir sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, el principio *pacta sunt servanda*.<sup>5</sup> En lo que respecta a la "evolución imprevista de las circunstancias", un Miembro sólo puede cumplir estas obligaciones mediante una determinación realizada antes de aplicar la medida. A menos que los Estados Unidos hubieran demostrado esto antes de aplicar la medida, no podían haber sabido que dicha medida se ajustaba a sus obligaciones en el marco de la OMC. La demostración de la existencia de las circunstancias es una cuestión pertinente de hecho y de derecho. Por lo tanto, debe figurar en el informe de la autoridad competente.

Además, el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 expresa:

"Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias [...] el Miembro podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión."

Esto supone que el Miembro sólo "podrá" imponer una medida si se ha demostrado la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias", es decir, que la demostración debe ocurrir con anterioridad.

Por último, está implícito en las constataciones formuladas por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*<sup>6</sup> que la *demostración* de la "evolución imprevista de las circunstancias" realizada como parte de una investigación llevada a cabo por la autoridad competente es un requisito legal en virtud de lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Después de basar en otros fundamentos su decisión definitiva en dicho asunto, el Órgano de Apelación consideró innecesario seguir analizando "si las autoridades argentinas han demostrado en su investigación que el aumento de las importaciones se ha producido en este caso como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias". [*Cursivas añadidas.*] Por lo tanto, si bien el Órgano de

**artículo XIX podría significar que, en un caso dado, la "evolución imprevista de las circunstancias" se refiere a las "condiciones" en las que el aumento de las importaciones compite en el mercado del país importador, y no únicamente a su cantidad. En tal caso, esta modificación "imprevista" de las condiciones de la competencia (más que algún otro factor imprevisto que ocasiona un aumento de las importaciones) podría ser la razón de que el aumento de las importaciones cause o amenace causar un daño grave. Sírvanse formular sus observaciones.**







El procedimiento australiano en materia de salvaguardias se expone en el documento G/SG/N/1/AUS/2, y recoge el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Incumbe a la autoridad competente designada (la Comisión de Productividad) interpretar este procedimiento en cada caso, y corresponde después al Gobierno decidir si la imposición de una medida basada en el informe de la





En lo que respecta a la cuestión de la comparación, como se demuestra en el cuadro que figura en la primera comunicación de Australia<sup>12</sup>, basado en datos contenidos en el informe de la USITC, toda reducción de la rentabilidad aparente de los criadores se debió enteramente a la eliminación de las subvenciones previstas en la Ley Nacional de la Lana. De modo análogo, en la página II-78 del informe de la USITC se estima que los productores de lana estadounidenses hubieran recibido 60 millones de dólares EE.UU. si la eliminación gradual de las subvenciones no hubiera tenido lugar

medidas podrían haber sido compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias en el caso de que la determinación en que se asienta se hubiera formulado de manera compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

El análisis de la relación de causalidad también es fundamentalmente diferente según sea la definición de la "rama de producción nacional". La situación de los criadores y los establecimientos de engorde no forma parte del análisis de la existencia de daño sino del análisis de los factores que causan daño a los mataderos y los establecimientos de despiece. El informe de la USITC no intenta



**11. ¿En qué declaración o declaraciones del informe de la USITC basan ustedes el argumento de que la USITC formuló una "constatación" de que no existía un daño grave?**

Respuesta 11

Por ejemplo, el primer párrafo de la página I-29 dice lo siguiente:

"la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no experimenta actualmente un daño grave, sino que sufre la amenaza de daño grave".

Aparte de la cita mencionada, el informe de la USITC trata de determinar si el aumento de las importaciones es una causa sustancial de daño grave o amenaza de daño grave para la "rama de producción nacional". Con este fin, examina en primer lugar si la "rama de producción nacional" experimenta un daño grave o si sufre la amenaza de un daño grave. Si en esta primera fase sólo constata la existencia de una amenaza de daño, en el análisis de la relación de causalidad se ve limitado al examen de la amenaza. Por lo tanto, resulta lógico que una constatación de la existencia sólo de una amenaza de daño en la primera fase del informe de la USITC significa que no había un daño grave efectivo.

*¿Es la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones fue una "causa*





la reunión celebrada por el Grupo Especial los días 25 y 26 de mayo de 2000 serán abordadas más detenidamente por Australia en su comunicación de réplica.

**16. Dado que existe un número infinito de posibles medidas de salvaguardia que podrían aplicarse, ¿de qué manera podría un Miembro determinar de forma concluyente que la medida que ha decidido aplicar es en realidad *la única medida* menos restrictiva del comercio para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste?**

Respuesta 16

No podría hacerlo. Australia no ha alegado que podría.

**17. ¿Sobre qué base, concretamente, alegan ustedes que la medida aplicada por los Estados Unidos es más restrictiva que la medida recomendada por la USITC, dado que la medida recomendada tenía una duración de cuatro años y la medida aplicada tiene una duración de sólo tres años?**

Respuesta 17

La medida aplicada efectivamente es más restrictiva que la recomendación de la USITC porque:

- aplica un arancel adicional a las importaciones incluidas en el contingente durante los tres años, mientras que la recomendación de la USITC preveía la aplicación del tipo consolidado;
- aplica un arancel mucho más elevado a las importaciones excluidas del contingente durante los tres años. En realidad, el tipo correspondiente al tercer año (24 por ciento) es aún más alto que el recomendado por la USITC para el primer año (20 por ciento).

Como Australia observó en el párrafo 73 de su primera declaración oral (25 de mayo de 2000), no alcanza a verse cuál es la pertinencia de la observación de los Estados Unidos acerca de la diferencia de duración en relación con la cuestión relativa a que la medida es "más restrictiva". Si los Estados Unidos hubiesen impuesto la recomendación de la USITC, podrían haberle puesto fin antes de terminado el período de cuatro años. De modo análogo, al no existir un compromiso de los Estados Unidos en el sentido de que no prorrogará la medida actual, podría prorrogarla hasta un total de ocho años. En síntesis, el período de aplicación anunciado inicialmente no determina la duración de la medida. Por ende, la diferencia de los períodos de duración de la medida recomendada y la medida aplicada no guarda relación alguna con la cuestión de si una es más restrictiva que la otra.

Además, el párrafo 1 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias expresa que:

"Un Miembro aplicará medidas de salvaguardia únicamente durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste."

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

Salvaguardias, lo que es incompatible con el principio de efectividad en la interpretación de los tratados.



Página

3.3 "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL" ..... 142

**3.3.1 Argumento de Australia** ..... **142**

**3.3.2 Afirmaciones de los Estados Unidos** ..... **144**

3.3.2.1 *Los argumentos de los Estados Unidos acerca de la "integración vertical" no son pertinentes en este asunto y además están en contradicción con el hecho de que la investigación realizada por la USITC no demostró que existiera ninguna base para tratar a la "rama de producción nacional" como si estuviera verticalmente integrada* ..... 144

3.3.2.2 *Los Estados Unidos confunden la "coincidencia de intereses económicos" con las cuestiones relacionadas con la definición de su "rama de producción nacional", que son distintas de las cuestiones relacionadas con el daño*..... 145

3.3.2.3 *Los productores y la producción* ..... 145

3.3.2.4 *Al defender su proceder, los Estados Unidos dan erróneamente a entender que pueden aplicar la medida correctiva concebida para una definición de la "rama de producción nacional" a un subconjunto de empresas sin realizar una nueva investigación sobre el daño, la relación de causalidad, y la medida correctiva..* 147

3.3.2.4.1 *La determinación formulada por la USITC se basa totalmente en una definición errónea de la "rama de producción nacional".* a.6.240792....

147.id3icerca de ónd3icerca de ónd3icerca de ónd3icerca de a-1.2 TD In s r5arr4Tj 284.10 TD -tte1base para trataderos y las plantas ..... 1483.3.3**Conclusión sobre la "rama de producción nacional"** ..... **149**

3.4. "AMENAZA DE DAÑO GRAVE" ..... -0.  
 ..... 151

3.4.1.4 Los  
 informe de la USITC sobre la "amenaza de daño grave

	<u>Página</u>
3.4.2.2 <i>Afirmaciones de los Estados Unidos</i> .....	153
3.4.2.2.1 <i>Insuficiencia de los datos relativos a los criadores ...</i>	153
3.4.2.2.2 <i>Insuficiencia de los datos relativos a los criadores/establecimientos de engorde</i> .....	153
3.4.2.2.3 <i>Insuficiencia de los datos relativos a los mataderos y las plantas de despiece</i> .....	154
3.4.2.2.4 <i>Número de empresas de cada segmento de la rama de producción facilitado en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial y de Australia</i> .....	155
3.4.2.2.5 <i>Australia no indicó que la USITC debía haber "obligado" a las empresas a responder a los cuestionarios</i> .....	157
3.4.2.2.6 <i>Incumbe al Grupo Especial evaluar la suficiencia de los datos y el examen de los factores a que se hace referencia en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular de los enumerados en el párrafo 2 a) de dicho artículo</i> .....	157
<b>3.4.3 Relación de causalidad</b> .....	<b>159</b>
3.4.3.1 <i>Argumentos de Australia</i> .....	159
3.4.3.2 <i>Afirmaciones de los Estados Unidos</i> .....	160
3.4.3.2.1 <i>La referencia de los Estados Unidos al Grupo Especial que se ocupó del asunto del salmón de Atlántico en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, es errónea</i> .....	160
3.4.3.2.2 <i>Los Estados Unidos intentan reescribir el informe de la USITC en lo que se refiere a la relación de causalidad</i> .....	162
<b>3.4.4 Conclusión relativa a la "amenaza de daño grave"</b> .....	<b>163</b>
<b>3.5 MANTENIMIENTO DE UN NIVEL SUSTANCIALMENTE EQUIVALENTE DE</b>	



- Por lo tanto, los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT, y la medida es incompatible con ese artículo y, por consiguiente, tampoco está en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular con el párrafo 1 a) del artículo 11 de dicho Acuerdo.

4. La demostración de que se ha cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias es una cuestión de hecho y de derecho sumamente pertinente, que debía dar lugar a una investigación y a la publicación del informe requerido en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y ser notificada de conformidad con el párrafo 2 del artículo 12 de dicho Acuerdo. En el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias se dispone que los Estados Unidos debían asegurarse de que la medida aplicada en este caso no fuera más restrictiva de lo necesario. La mera lectura de ese párrafo, conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 c) del artículo 4 de dicho Acuerdo, indica que los Estados Unidos debían asegurarse de ello antes de que se aplicara la medida, es decir, durante la investigación y en el informe de la USITC.

- Ni el informe de la USITC ni el Presidente demostraron, o hicieron esfuerzo alguno por demostrar, implícita o explícitamente, que la medida aplicada no era más restrictiva de lo necesario.
- Los Estados Unidos alegan que, después de la publicación del informe de la USITC, elaboraron un modelo para asegurarse del cumplimiento, pero no han facilitado ninguna prueba de ello ni ninguna justificación de sus disposiciones o constataciones. Ni siquiera alegan haber demostrado que la medida no era más restrictiva de lo necesario. Efectivamente, la USITC recomendó una medida que consideraba *suficiente* (aunque sin demostrar que no era más restrictiva de lo necesario) para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, y la medida que se aplicó realmente era incluso más restrictiva. Por consiguiente, la medida que finalmente se aplicó lo fue sin que la USITC o el Presidente demostraran que no era más restrictiva de lo necesario.
- Los Estados Unidos no pueden "asegurarse" ahora del cumplimiento. La constatación expresa al respecto debía haberse formulado antes de que se aplicara la medida y no inventarse ahora mediante una revisión *de novo* del informe de la USITC o mediante explicaciones *ex post facto*.
- Por último, Australia ha demostrado que incluso la recomendación de la USITC excedía de lo necesario, dado que se trataba de un caso de amenaza, en el que la rama de producción no sufría un daño grave.

5. La definición de la "rama de producción nacional" utilizada en el informe de la USITC no tiene ninguna base en el Acuerdo sobre Salvaguardias y es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 de dicho Acuerdo.

- Se ha llegado a un terreno común en lo que se refiere al "producto similar" en este asunto, que es la carne de cordero. Pero los Estados Unidos no han hecho ningún esfuerzo por identificar "productos directamente competidores". En cambio, incluyen en la rama de producción a productores de productos *no similares* afirmando que, cuando existen circunstancias, definidas por ellos mismos, de "línea continua de producción" y "coincidencia sustancial de intereses económicos", la "rama de producción nacional" abarca a los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción. En una estructura industrial en varios niveles como la de la

producción de corderos y carne de cordero, el efecto de esto es equiparar los corderos vivos y la carne de cordero. En el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias no hay ninguna base que permita a los Estados Unidos basarse en esas circunstancias.

- La aplicación por los Estados Unidos del criterio de la "coincidencia sustancial de intereses económicos" para determinar la "rama de producción nacional" hace que se confundan cuestiones referentes a la relación de causalidad con cuestiones relativas a la definición de la "rama de producción nacional". En el Acuerdo sobre Salvaguardias, no hay ninguna base para definir la "rama de producción nacional" a partir de una "coincidencia de intereses económicos".
- La definición de la "rama de producción nacional" modifica considerablemente el marco analítico. Como la investigación realizada por la USITC no cumplió lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el defecto de que adolece no puede subsanarse. La medida sigue siendo incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 de dicho Acuerdo.

6. En el informe de la USITC no se demostró que la "rama de producción nacional" de los Estados Unidos fuera a sufrir un daño grave inminente, en el sentido del párrafo 1 b) y el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- En el informe de la USITC no se demostró positivamente que existiera una amenaza de daño grave ni que ese daño grave fuera inminente. Concretamente, la USITC no identificó las circunstancias nuevas o modificadas que causarían un daño grave a la rama de producción nacional ni demostró la "clara inminencia" de ese daño grave.
- La USITC se basó en datos insuficientes para constatar la existencia de una amenaza de daño grave, optando por no examinar algunos factores en relación con algunos de los segmentos de la rama de producción, sin explicación alguna. Partió de un análisis estático de datos que llegaban hasta septiembre de 1998 y, en muchos casos, sólo hasta 1997, lo cual no podía proporcionarle la base para demostrar la "clara inminencia" del daño grave.
- En general, los datos obtenidos mediante el cuestionario que utilizó la USITC eran insuficientes como prueba de la existencia de una amenaza de daño grave o de una relación de causalidad con el aumento de las importaciones. Por consiguiente, la USITC no examinó los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de manera adecuada, que le permitiera llegar a una decisión afirmativa.
- Como el enfoque defectuoso adoptado por la USITC es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el defecto no puede subsanarse, con lo que sigue existiendo la incompatibilidad con dicho Acuerdo.

7. Las pruebas presentadas por los Estados Unidos para demostrar la existencia de la relación de causalidad requerida en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no son objetivas, y el análisis de la causalidad adolece de un defecto irremediable.

- La relación de causalidad que alega la USITC no puede basarse en datos relativos a la "rama de producción nacional" que son claramente insuficientes y en ocasiones no van más allá de 1997.

•



y el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En estos cuatro aspectos, los Estados Unidos no intentan aducir que han cumplido sus obligaciones sino, más bien, que no tenían ninguna obligación.

17. Australia ha aducido también subsidiariamente y ha demostrado que, en lo que se refiere a la "evolución imprevista", no existían las circunstancias requeridas y, en lo relativo al alcance de la medida, la medida aplicada era más restrictiva de lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, en lo que se refiere a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la cuestión de la carga de la prueba depende de lo que el Grupo Especial considere que eran exactamente las obligaciones de los Estados Unidos antes de la aplicación de la medida.<sup>3</sup> Por consiguiente, Australia ha utilizado en su comunicación un método en varios niveles para demostrar los fundamentos de su posición, según las obligaciones que se le atribuyan.

### **3. CUESTIONES JURÍDICAS FUNDAMENTALES**

#### **3.1 "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"**

##### **3.1.1 Argumentos de Australia**

18. El Órgano de Apelación constató que:

"La primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX -'como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]'- ... describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho".<sup>4</sup>

19. En el informe de la USITC no se intentó demostrar la concurrencia de las circunstancias que constituyen la "evolución imprevista" y, por consiguiente, los Estados Unidos no la demostraron. Australia ha tratado detenidamente esta cuestión en su Primera comunicación y en sus respuestas a las preguntas 1 a 4 del Grupo Especial. Por lo tanto, se centrará ahora en las afirmaciones de los Estados Unidos.

##### **3.1.2 Afirmaciones de los Estados Unidos**

20. En su Primera comunicación, en sus declaraciones ante el Grupo Especial los días 25 y 26 de mayo de 2000 y en sus respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos intentan reescribir el informe de la USITC. Ese país se centra en el argumento de que la "evolución imprevista" era la modificación de la composición por productos de las importaciones -carne de cordero fresca/refrigerada y congelada. Este no es un argumento válido, ya que sólo equivale a declarar que las importaciones han aumentado. Además, a los efectos de esta sección, lo que importa es que ese argumento ni siquiera se formuló en el informe de la USITC. No sólo no hay en ese informe ninguna referencia expresa a la "evolución imprevista" sino que tampoco se aduce el argumento de la composición por productos como razón del aumento de las importaciones. La modificación de la composición por productos se planteó en el contexto de las posibilidades de sustitución entre la carne de cordero importada y la nacional en condiciones de competencia. Sugerir que la USITC pensaba que la modificación de la composición por productos era una "evolución

---

<sup>3</sup> Como dijo Australia en su respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial.

<sup>4</sup> Párrafo 92 del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Argentina - Calzado*.

imprevista" que daba lugar al aumento de las importaciones o que en su informe se intentó demostrar que esto era así es tergiversar los hechos. Los Estados Unidos están obligados a basarse en el informe de la USITC puesto que lo presentaron y publicaron como justificación para la aplicación de una medida de salvaguardia.

21. En el párrafo 4 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 1 a)), los Estados Unidos dicen que:

"La elección de la expresión 'Si, como consecuencia de' deja en claro que, como el Órgano de Apelación concluyó en el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 85), la 'evolución imprevista de las circunstancias' no constituye una condición adicional para la aplicación de una medida de salvaguardia. En cambio, al centrarse en la consecuencia más que en la causalidad, se sugiere que la expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' se refiere al carácter inesperado ('imprevisto') del aumento de las importaciones causantes de daño como el descrito en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX. Vista de esta manera, la expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' es simplemente una reafirmación del carácter de 'urgencia' de las situaciones que se abordan en el artículo XIX."

22. El Órgano de Apelación no dijo que la "evolución imprevista de las circunstancias" no es una condición adicional. Dijo que no es una condición independiente. El argumento aducido por los Estados Unidos de que la alusión a la "evolución imprevista" es una descripción de los aumentos súbitos de las importaciones y, por lo tanto, constituye simplemente una reafirmación del "carácter de urgencia" de las situaciones contempladas en el artículo XIX tendría como efecto la eliminación del marco de normas de la OMC de la obligación que, según constató el Órgano de Apelación, requiere que el Miembro que aplique una medida de salvaguardia demuestre la concurrencia de las circunstancias que constituyen una "evolución imprevista" como cuestión de hecho.

23. En la última frase del párrafo 8 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 1 a)), los Estados Unidos dicen lo siguiente:

"Como no puede presumirse que los Miembros pongan en peligro intencionalmente a sus ramas de producción mediante el otorgamiento de concesiones arancelarias, debe presumirse que las circunstancias posteriores que ponen en peligro a sus productores han sido 'imprevistas' cuando se negociaron las concesiones."

Esta presunción eliminaría del artículo XIX del GATT de 1994 la obligación a que hace referencia el Órgano de Apelación.

24. En el párrafo 9 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 1b)), los Estados Unidos exponen simplemente la posición estadounidense en el asunto *Sombreros de fieltro*, que es diferente de la adoptada por todos los demás miembros del Grupo de Trabajo. Los demás miembros constataron que el hecho de que el estilo de los sombreros hubiera cambiado no constituía una "evolución imprevista de las circunstancias".

25. En cualquier caso, ello no es pertinente en esta diferencia. Las preferencias de los consumidores no cambiaron. Los consumidores estadounidenses no comenzaron repentinamente a preferir el producto refrigerado. En la medida en que las importaciones del producto refrigerado aumentaron, ese incremento forma parte del aumento de las importaciones del producto a que se aplica la medida. Alegar que el aumento de las importaciones de carne de cordero refrigerada constituyó una "evolución imprevista de las circunstancias" equivale a decir que el aumento de las

WT/DS177/R  
WT/DS178/R  
Página A-



por ejemplo, en el párrafo 184 de su Primera comunicación<sup>6</sup>. Así pues, el alcance de la medida y su justificación son cuestiones "de hecho y de derecho" de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos no intentan explicar por qué algunas cuestiones de hecho y de derecho deberían quedar incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 3 de dicho Acuerdo y otras no.

36. En los párrafos 235 y 236 de su Primera comunicación, por ejemplo, los Estados Unidos intentan distinguir entre el Miembro y la "autoridad competente". Australia sostiene que un Miembro no puede reducir sus obligaciones en el marco de la OMC mediante su elección de la "autoridad competente". Dicha elección es simplemente la manera determinada en que el gobierno de cada Miembro cumple las obligaciones de ese Miembro de conformidad con el régimen de la OMC. Por supuesto, es el Miembro el que aplica en último término la medida y es el gobierno de ese Miembro el que adopta la decisión y la pone en práctica de conformidad con su legislación interna. Intentar, sobre la base de un conjunto determinado de disposiciones internas, distinguir entre las obligaciones resultantes de un texto de la OMC redactado para abarcar una amplia gama de ordenamientos jurídicos internos sería incompatible con cualquier criterio razonable de interpretación del objeto y fin del tratado.

37. La paradoja en este caso es que la formulación del instrumento legal estadounidense permite que ese país cumpla lo dispuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular que la USITC facilite una justificación de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 de dicho Acuerdo. El hecho de que el instrumento legal admita una mayor flexibilidad para la imposición por el gobierno de una medida más restrictiva no significa ni que esa medida esté en conformidad con las normas de la OMC ni que el instrumento legal estadounidense sea incompatible con dichas normas. La cuestión de que debe ocuparse el Grupo Especial es que, en este asunto determinado, los Estados Unidos no cumplieron sus obligaciones en el marco de la OMC y que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

38. Lav es e6o0.14h4tstrumel sa incomcular que la 1retaci3go7terogra a0.2817g886 1retac idad de u ac Tcb))ermins Unid

39. En el párrafo 147 de las respuestas de los Estados Unidos al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 18 b)), la referencia a un conjunto de medidas de asistencia parecería ser un pretexto para desviar la atención. Por una parte, para la adopción de ese conjunto de medidas de asistencia, no es necesario recurrir a una exención de la aplicación del artículo II y posiblemente del artículo XI del GATT de 1994, de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por otra parte, las medidas adoptadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias no suponen una exención con respecto a otras disposiciones de la OMC, como las relativas al apoyo interno concedido al sector agropecuario o el Acuerdo sobre Subvenciones. No existe ninguna base legal para ello y la cuestión no ha sido sometida al Grupo Especial.

40. En el párrafo 149 de sus respuestas al Grupo Especial, los Estados Unidos señalan que en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se hace referencia a "

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

*prima facie* en lo que se refiere al alcance de la medida, pero ésta es una cuestión distinta de la obligación de haber efectuado la demostración por anticipado.

49. Los Estados Unidos tenían la obligación de actuar de conformidad con sus obligaciones resultantes del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, con arreglo al principio *pacta sunt servanda*<sup>7</sup>. Un Miembro sólo puede actuar de ese modo en lo que se refiere al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias realizando una evaluación y formulando una determinación antes de aplicar la medida. Los Estados Unidos han reconocido que elaboraron modelos antes de determinar el alcance de la medida. Sin embargo, esto no equivale a determinar que ese alcance no excede de lo necesario<sup>8</sup>. Los Estados Unidos aún no han facilitado la demostración requerida. Australia sostiene que el Grupo Especial debe adoptar un punto de vista desfavorable sobre la existencia y el contenido de esa evaluación, a menos que los Estados Unidos estén dispuestos a presentarla y a permitir que se ponga a prueba. En este contexto, parece que los Estados Unidos han cuidado de no afirmar que cumplieron su obligación. Por ejemplo, en el párrafo 212 de su Primera comunicación, dicen lo siguiente:

"están dispuestos, en aras de dejar constancia completa de los hechos de este asunto, a exponer las bases que utilizaron para configurar esa medida y las razones de que ésta sea adecuada en función de los objetivos del citado artículo."

Así pues, los Estados Unidos hablan de que la medida es adecuada y evitan deliberadamente decir que el modelo demostró que la medida se aplicó "sólo... en la medida necesaria". Los Estados Unidos adoptaron el mismo enfoque en su respuesta a la pregunta 8 de Australia, que estaba redactada en los siguientes términos:

"¿Qué aspecto de este modelo emplearon los Estados Unidos para garantizar que la medida se aplicara "sólo ... en la medida necesaria" para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?"

A lo que los Estados Unidos respondieron que:

"Los Estados Unidos emplearon el modelo para tratar de predecir los efectos de las diversas combinaciones de tipos aplicados dentro del contingente y fuera del contingente. Los Estados Unidos explicaron las predicciones del modelo en los





62. En el párrafo 275 de su Primera comunicación, los Estados Unidos dijeron lo siguiente:

"Como se hizo notar anteriormente en relación con el párrafo 1 del artículo 3, toda exigencia que tratase de desvelar las razones por las que un Miembro habría decidido entre varias medidas posibles, o entre aplicar o no aplicar una medida de salvaguardia, sería una intromisión en el proceso de deliberación del Miembro, y en sus comunicaciones con otros Miembros."

63. Esto constituye una tergiversación de lo que aduce Australia. Australia nunca ha dicho que los Estados Unidos estuvieran obligados a justificar, ni siquiera a explicar, por qué eligieron un régimen de contingente arancelario en lugar de un tipo arancelario uniforme o un contingente. Australia nunca ha dicho que los Estados Unidos tuvieran que justificar, ni siquiera que explicar, por qué decidieron aplicar una medida en lugar de hacer uso de sus facultades discrecionales para no imponerla.

64. Australia aduce que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían la obligación de asegurarse de que cualquier medida aplicada no fuera más restrictiva de lo necesario para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Esta obligación significa que los Estados Unidos debían, por lo menos, justificar la medida en el ámbito interno antes de aplicarla. A continuación, Australia aduce que, dada esta obligación y la importancia de la naturaleza de la medida efectiva, la justificación era información sumamente pertinente, en el sentido del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y era una de las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 de dicho Acuerdo.

### **3.2.3 Conclusión acerca del párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

65. Los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo que la medida es incompatible con dicho Acuerdo. Además, los Estados Unidos no han cumplido lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias en este contexto.

## **3.3 "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL"**

### **3.3.1 Argumento de Australia**

66. Las cuestiones que se plantean en relación con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias están claras. La USITC incluyó a industrias pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción en su determinación de la "rama de producción nacional", basándose en que:

"1) existe una línea continua de producción desde el producto en bruto al producto elaborado, y 2) existe una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores." qué decidieron aplicar T inua de producción desderdorecoinci sumamolez311.

Salvaguardias a un grupo de industrias tan diverso para considerar que constituyen "el conjunto de los productores".

68. Australia y los Estados Unidos están de acuerdo en que el "producto similar" es la carne de cordero nacional. La USITC se basó en el "producto similar" más que en los "productos similares o directamente competidores"<sup>10</sup>. Los Estados Unidos no han intentado, hasta la fecha, utilizar en sus comunicaciones y respuestas argumentos relativos a los productos directamente competidores. Por consiguiente, la cuestión se centra en lo que se puede considerar productores del "producto similar".

69. Las empresas que producen carne de cordero no producen un "producto similar" al de los criadores y los establecimientos de engorde, que producen corderos para engorde y corderos para sacrificio.

70. A fin de mantener la definición estadounidense de la rama de producción nacional que produce el "producto similar", el Grupo Especial debe formular dos determinaciones. En primer lugar, debe establecer si los criterios estadounidenses para la determinación de la "rama de producción nacional" son compatibles con la definición de ésta que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Más concretamente, debe establecer si los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción pueden ser incluidos en la rama de producción nacional que produce el producto similar sobre la base de la existencia de una "línea continua de producción" y una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores pertenecientes a esas fases iniciales del proceso de producción y los pertenecientes a fases ulteriores. En segundo lugar, si esos criterios son compatibles con el Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial debe determinar si la investigación realizada por la USITC de que hay constancia demostró que se cumplían esos dos criterios.

71. Estas son cuestiones previas y decisivas que debe resolver el grupo Especial. Los Estados Unidos han establecido su propio criterio para decidir cuándo puede la "rama de producción nacional" abarcar a los productores de los productos correspondientes a las fases iniciales del proceso de producción. La cuestión es si ese criterio es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y, en caso afirmativo, si su aplicación justificó la inclusión de los criadores y los establecimientos de engorde en la "rama de producción nacional" constituida por las empresas que producen carne de cordero.

72. Australia ha demostrado y explica más detenidamente a continuación que este criterio no tiene ninguna base en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos no han conseguido demostrar que exista relación alguna entre el criterio que aplican y dicho Acuerdo, en particular el párrafo 1 c) de su artículo 4. Por ello, no se justifica lo que han hecho los Estados Unidos, es decir, incluir a los criadores y los establecimientos de engorde en la definición de la "rama de producción nacional".

### **3.3.2 Afirmaciones de los Estados Unidos**

*3.3.2.1 Los argumentos de los Estados Unidos acerca de la "integración vertical" no son pertinentes en este asunto y además están en contradicción con el hecho de que la investigación realizada por la USITC no demostró que existiera ninguna base para tratar a la "rama de*

esas operaciones han de considerarse parte del segmento de los mataderos y/o las plantas de despiece de la rama de producción nacional, las actividades de matadero/planta de despiece de esas empresas debían haber sido incluidas en el cuestionario de la USITC y, al parecer, no lo fueron. Además, el hecho de que algunos mataderos desarrollen también actividades de engorde y otros establecimientos de engorde distintos desarrollen actividades de cría no justifica la inclusión de esos establecimientos de engorde, y aún menos de los criadores independientes, en la "rama de producción nacional".

76. Como se señala a continuación, las cifras acerca del número de establecimientos de engorde facilitadas por los Estados Unidos en sus respuestas a las preguntas 4 y 14 de Australia y el Grupo Especial, respectivamente, son inexactas e inducen a error a este respecto. En el párrafo 7 de sus respuestas a Australia, los Estados Unidos dijeron que había 11 establecimientos de engorde. Esto podría dar la impresión de que existe un cierto grado de integración con mataderos. No obstante, como se señala a continuación (véase también el anexo A), en el informe de 1995 de la USITC se citó la afirmación de la National Lamb Feeders Association (Asociación Nacional de Establecimientos de Engorde de Corderos) de que, en aquellos momentos, existían unos 100 corrales de engorde de grandes dimensiones y muchos corrales de engorde de pequeño tamaño.

77. En el párrafo 69 de su Primera comunicación, los Estados Unidos afirman que circunscribir la "rama de producción nacional" impediría que se realizara el análisis de "todos los factores pertinentes" en los casos en que existiera una amplia integración. Sin embargo, la USITC no experimentó ninguna dificultad para examinar en su informe a los mataderos y las plantas de despiece independientemente de los criadores y los establecimientos de engorde. O esto fue así o esas empresas no fueron incluidas en la lista de aquellas a las que se envió el cuestionario.

78. Si la "integración vertical" fuera un aspecto realmente pertinente en este asunto, habría bastado con que el informe de la USITC examinara las actividades de cría de los mataderos y las plantas de despiece en lugar de centrarse, como lo hizo, en los criadores independientes.

### *3.3.2.2 Los Estados Unidos confunden la "coincidencia de intereses económicos" con las cuestiones relacionadas con la definición de su "rama de producción nacional", que son distintas de las cuestiones relacionadas con el daño*

79. La cuestión de la coincidencia de intereses económicos se trató también en la respuesta de Australia a la pregunta 6 del Grupo Especial. Independientemente de que hubiera un traslado hacia atrás completo, un cierto traslado hacia atrás o ningún traslado hacia atrás en absoluto, la pertinencia de esta cuestión no está clara. Los Estados Unidos no han explicado por qué la constatación de la USITC de que existe una "coincidencia de intereses económicos" permite incluir en la rama de producción nacional a las industrias pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción, en particular, a los criadores. La USITC no ha aportado siquiera pruebas suficientes de la existencia de esa "coincidencia de intereses económicos". Ni los Estados Unidos a lo largo de este procedimiento ni la USITC en su determinación han facilitado ninguna razón para que la "coincidencia de intereses económicos" se tome en consideración al definir la "rama de producción nacional" y no al determinar la relación de causalidad. Los Estados Unidos han hecho afirmaciones sobre los aspectos económicos pero no han proporcionado bases de hecho o de derecho para esas afirmaciones.

### *3.3.2.3 Los productores y la producción*

80. En el párrafo 30 de sus respuestas al Grupo Especial (respuesta a la pregunta 3), los Estados Unidos aducen que (no se reproducen las notas 21 y 22 de pie de página, que hacen referencia a distintos diccionarios):

"El sentido corriente del término 'producto' ('product' en la versión inglesa) se define como la 'producción' ('output') de una empresa o una industria"

y

"la palabra 'producción' ('production') se define como la 'producción total, especialmente de un producto básico o de una industria'".

81. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias está redactado en los siguientes términos:

produccin "ramaia" otal,out2 Tw6n') sriair  
El 3.735 produccin" a cla3n"prodi Tj -130b la""

86. El enfoque estadounidense ampliaría el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Salvaguardias y de las medidas correctivas que en él se contemplan mucho más allá de cualquier interpretación plausible de la "rama de producción nacional" que produce los "productos similares o directamente competidores". Por ejemplo, en el caso de las importaciones de vehículos de motor para el transporte de pasajeros, la "rama de producción nacional" abarcaría no sólo a los fabricantes finales sino también a todos los productores nacionales de componentes, independientemente de su relación con los primeros. Análogamente, puede presumirse que la rama de fabricación de productos del acero comprendería a todos los productores pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción, entre los que podrían incluirse los proveedores de mineral de hierro, carbón, coque, chatarra y otros insumos utilizados en la elaboración del acero. Si se adoptara la interpretación estadounidense, en muchos asuntos relativos a productos fabricados, el Miembro *tendría* que incluir a todas las industrias pertenecientes a las fases iniciales del proceso de producción. Los Estados Unidos no actúan de ese modo –ningún Miembro lo hace. En el Acuerdo sobre Salvaguardias no hay nada que indique que el alcance de la definición de la "rama de producción nacional" es tan amplio, que se tenía intención de generalizar hasta ese punto las medidas destinadas a paliar los efectos de las importaciones o que los Miembros pueden extender la definición de la "rama de producción nacional" más allá de aquellos productores cuya "producción" es realmente el "producto similar" (o "los productos similares o directamente competidores".)

*3.3.2.4 Al defender su proceder, los Estados Unidos dan erróneamente a entender que pueden aplicar la medida correctiva concebida para una definición de la "rama de producción nacional" a un subconjunto de empresas sin realizar una nueva investigación sobre el daño, la relación de causalidad, y la medida correctiva*

87. Los Estados Unidos aducen o, por lo menos, se dejan margen para aducir que, incluso si la "rama de producción nacional" abarcara únicamente a los mataderos y las plantas de despiece, las constataciones de la USITC habrían sido las mismas. Australia contestó también a esa cuestión en su respuesta a la pregunta 10 del Grupo Especial.

88. La redefinición de la "rama de producción nacional" para que sólo abarque a los mataderos y las plantas de despiece altera fundamentalmente todos los aspectos del análisis del daño y la relación de causalidad, así como la determinación de la medida correctiva de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En lo que se refiere al daño, el hecho de que una "rama de producción nacional", compuesta, según la definición, por los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece, vaya a experimentar un daño grave en su conjunto no permite determinar *ex post facto* que los mataderos y las plantas de despiece van a sufrir un daño grave. En cuanto a la relación de causalidad, si se elimina a los criadores y los establecimientos de engorde de la "rama de producción nacional", ello significa que éstos se convierten en una posible causa de daño para la "rama de producción nacional" restante, es decir para los mataderos y las

3.3.2.4.1 *La determinación formulada por la USITC se basa totalmente en una definición errónea de la "rama de producción nacional"*

89. La USITC definió la "rama de producción nacional" de la que partiría para su determinación

En el cuadro 21 se observa que en 1997 los gastos de capital fueron muy considerables (alrededor de 12 veces superiores al nivel anual normal).

96. En el caso de los *mataderos/plantas de despiece*, en el cuadro 18 puede apreciarse que las ventas netas, las ganancias y el flujo de caja aumentaron durante el período considerado de 1998. En el cuadro 21 se observa que los gastos de capital también crecieron durante ese período y que, en 1995 y 1996, fueron muy considerables (aproximadamente 10 veces superiores al nivel de 1993 y 1994).

97. En el caso de las *plantas de despiece*, en el cuadro 3 puede verse que, durante el período considerado de 1998, se incrementó la producción y aumentaron las expediciones, tanto en volumen como en valor. El descenso de la utilización de la capacidad se debió únicamente al aumento muy considerable de ésta. No se ha facilitado una versión indexada del cuadro 20, "Resultados de las operaciones".

### **3.3.3 Conclusión sobre la "rama de producción nacional"**

98. Así pues, la definición de la "rama de producción nacional" utilizada por la USITC es incompatible con el párrafo 1 c) del art89.7363n ind9s de las

*3.4.1.1 Las determinaciones de la existencia de una amenaza de daño grave deben basarse en la constatación de que se producirá un daño grave si no tiene lugar un cambio importante de las circunstancias*

102. El hecho de que vaya a producirse un daño grave no puede ser cuestión de conjetura ni una mera posibilidad. Cuando no existe un daño grave, la constatación debe ser que ese daño grave se producirá a menos que tenga lugar un cambio importante de las circunstancias. Esto es muy distinto de lo que se dice en el informe de la USITC, al final de la constatación sobre la existencia de una amenaza, en la página I-21:

"Teniendo en cuenta la disminución de la parte del mercado, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios de la rama de producción nacional durante el período objeto de investigación, además de otras dificultades con que se enfrenta esa rama de producción nacional, llegamos a la conclusión de que está amenazada por un daño grave inminente."

Así pues, la constatación se basa en el período de 1993 a septiembre de 1998 (período objeto de investigación), sin que se alegue ninguna razón sustancial para que haya un cambio importante de las circunstancias que dé lugar a un daño grave en 1999.

103. Además, en su Primera comunicación<sup>13</sup>, los Estados Unidos aducen como prueba la encuesta realizada por la USITC a los exportadores australianos y neozelandeses mediante un cuestionario

de que la "rama de producción nacional" iba a sufrir un daño grave en forma inminente. Partiendo del informe de la USITC, los Estados Unidos no podían saber lo que iba a ocurrir ni cuándo ocurriría.

107. Australia explicó el significado del término "inminencia" en su Primera comunicación, en particular en los párrafos 189 a 206. Una amenaza se refiere necesariamente al futuro. Negarse a atribuir importancia a la "inminencia" equivale a decir que carece de significado, es decir, a intentar eliminar el término del Acuerdo sobre Salvaguardias. Una medida de salvaguardia es una medida extraordinaria de urgencia<sup>14</sup>. Y mucho más extraordinaria será una medida de salvaguardia adoptada sobre la base de una amenaza cuando no existe un daño grave y menos aún un daño grave causado por el aumento de las importaciones. Una medida de ese tipo sólo puede justificarse si cumple las estrictas condiciones establecidas en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

108. El método utilizado en relación con la cuestión de la "amenaza de daño grave" en las páginas I-16 a 21 del informe de la USITC probablemente impidió, en la práctica, que se llegara en él a una conclusión significativa sobre la "clara inminencia" (independientemente de las circunstancias de este asunto determinado). Sin embargo, no liberó a los Estados Unidos de su obligación de formular una determinación significativa respecto de la "clara inminencia" antes de aplicar la medida.

#### *3.4.1.3 Los Estados Unidos intentan reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "inminencia"*

109. En varios lugares de su Primera comunicación, los Estados Unidos han intentado reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "inminencia". Sus observaciones describen de manera esencialmente incorrecta lo que hizo la USITC, según su informe. Por ejemplo, las observaciones sobre la "inminencia" figuran en los párrafos 134 a 136 de la Primera comunicación. En esos párrafos, los Estados Unidos dicen que la USITC examinó los desplazamientos de la composición por productos de las importaciones y las tendencias de las proyecciones para 1998 y 1999. En la segunda frase del párrafo 136, los Estados Unidos declaran lo siguiente:

"Tres de los integrantes de la USITC expresaron la opinión adicional de que no creían que los exportadores hubiesen exagerado sus exportaciones en un futuro próximo a los Estados Unidos, dado que una exageración en ese sentido no habría favorecido sus intereses [nota 167 de pie de página: informe de la USITC, párrafo I-23 n.23]".

110. El problema que plantea este intento de reescribir el informe de la USITC es que la conclusión sobre la "inminencia" figura en la sección relativa al "Daño grave o amenaza de daño grave", en las páginas I-16 a 21. Sin embargo, los argumentos de los Estados Unidos a que se ha hecho referencia figuran en la sección relativa a la relación de causalidad, en las páginas I-21 a 26. La observación que se ha citado evidentemente no era una descripción de los hechos reales -en la nota 171 de pie de página, correspondiente a la página I-34, la USITC declaró que, según las proyecciones, las exportaciones aumentarían un 4,5 por ciento en 1999.

#### *3.4.1.4 Los Estados Unidos intentan reescribir lo que se dice en el informe de la USITC sobre la "amenaza de daño grave"*

111. En los párrafos 79 a 82 de su Primera comunicación, los Estados Unidos declaran que "la determinación por la USITC de la existencia de amenaza se basa, en lo esencial, en ... cuatro constataciones", que son: que las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelanda habían

---

<sup>14</sup> Véanse los informes del Órgano de Apelación sobre los asuntos *Corea - Productos lácteos y Argentina - Calzado*, párrafos 86 y 93, respectivamente.

aumentado súbitamente y se preveía que seguirían haciéndolo; que había cambiado la composición por productos frescos/refrigerados y congelados; que los precios habían descendido y, según había constatado la USITC, continuarían descendiendo en el futuro; y que los indicadores económicos relativos a la "rama de producción nacional" se habían estabilizado en 1996 pero habían empeorado en 1997 y 1998 al aumentar súbitamente las importaciones y se preveía que ese empeoramiento continuaría en 1999.

112. Un importante problema con que se enfrentan los Estados Unidos en relación con este supuesto "análisis" es que nunca se realizó. Ese país ha tomado fragmentos del análisis de la amenaza, del análisis de la relación de causalidad y de la sección fáctica que figura en la parte II y ha intentado combinarlos en un nuevo argumento. Los tres primeros puntos no fueron tratados por la USITC en su análisis del daño y, como se declaró en el contexto de la relación de causalidad, también constituyen un intento de reescribir lo que se dijo en el informe de la USITC. La cuarta constatación es también una mezcla de citas erróneas y de una combinación del análisis de la relación de causalidad y el análisis de la amenaza. Las cuestiones relativas a las importaciones pertenecen, una vez más, a la sección referente a la relación de causalidad. La única constatación sobre la estabilización en 1996 o en cualquier otro momento que figura en la sección relativa a la amenaza se encuentra en las páginas I-17 y 18:

"Aunque no fue realmente satisfactorio en ningún momento del período objeto de investigación, en 1996 el consumo por habitante de carne de cordero y carnero parecía estar estabilizándose hasta cierto punto y los precios de los corderos eran generalmente más altos, con lo que se compensaba en parte la pérdida en ese año de los pagos realizados de conformidad con la Ley de la Lana. A mediados de 1997, los indicadores económicos relativos a la rama de producción comenzaron a descender. Como se describe más adelante, el empeoramiento de esos indicadores que tuvo lugar después de 1996 confirma la existencia de una amenaza de daño grave para la rama de producción." [No se reproducen las notas 59 y 60 de pie de página].

113. La estabilización del consumo puede apreciarse en el cuadro 36, página II-69, y consiste simplemente en que el consumo de cordero y carnero por habitante fue de 1,1 libras en 1995, 1996 y 1997, lo cual representó un descenso en comparación con las 1,2 libras por habitante correspondientes a 1994. La USITC no dijo que "los indicadores económicos relativos a la prosperidad de la rama de producción nacional se habían estabilizado en 1996 a raíz de la terminación de la Ley de la Lana de los Estados Unidos". Efectivamente, esto no habría sido cierto. Lo que ocurrió fue que hubo un pico temporal de los precios debido a la liquidación de rebaños que siguió desestabilizando los mercados.

### **3.4.2 Examen de todos los factores pertinentes**

#### *3.4.2.1 Argumento de Australia*

114. Australia demostró en su Primera comunicación que la USITC se había basado en datos insuficientes para llegar a sus conclusiones. Así pues, la USITC no examinó los factores para los que utilizó esos datos.

115. Además, incluso en el contexto de esos datos insuficientes, la USITC no examinó todos los factores pertinentes enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, como estaba obligada a hacerlo.



esa rama en el período considerado de 1998. En la medida en que la USITC no disponía de datos relativos al período considerado de 1998, no se apoyó en tales datos." *[No se reproduce la nota 196 de pie de página.]*

122. Australia alega que, en el caso de los criadores/establecimientos de engorde, la USITC sólo disponía de información hasta 1997. Cuando los Estados Unidos dicen en el párrafo citado que

"La USITC fundamentó su decisión, en parte, en el empeoramiento de la situación de esa rama en el período considerado de 1998"

debió hacerlo sobre la base de la situación de otros segmentos de la rama de producción, puesto que no disponía de información sobre este grupo de empresas en 1998.

123. El argumento de Australia es que no existe ninguna posibilidad de que, basándose en un pequeño número de empresas y en datos que sólo llegaban hasta 1997, la USITC pudiera realizar un examen suficiente de los factores implicados para llegar en 1999 a la conclusión de que esas empresas estaban amenazadas por un daño grave inminente.

124. Además, aunque la información facilitada al Grupo Especial en la Prueba documental EE.UU.-41 está indexada, en el cuadro 14 puede apreciarse que el valor de las ventas y las ventas netas de los criadores/establecimientos de engorde alcanzó niveles sin precedentes en 1997 (los datos contenidos en el cuadro 14 sólo llegan hasta 1997).

#### 3.4.2.2.3 *Insuficiencia de los datos relativos a los mataderos y las plantas de despiece*

125. En el informe de la USITC no se dice nada acerca de lo que abarca la información facilitada por la única planta de despiece, o incluso por los dos mataderos/plantas de despiece y la única planta de despiece, sobre las actividades de elaboración de la carne de cordero.

126. En el párrafo 165 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, se declara también que:

"Como señala el informe de la autoridad, muchos de los mataderos y de las plantas de despiece dedican tan sólo una parte de sus actividades a la elaboración de la carne de cordero *[nota 200 de pie de página: informe de la USITC, párrafo II-15] y no pudieron facilitar datos por separado acerca de sus operaciones con esa carne.*" *[Sin cursivas ni subrayado en el original.]*

La observación que figura después de la nota de pie de página (en cursivas y subrayada) no procede de la misma referencia y parece ser una interpolación.

127. No obstante, lo que dicen los Estados Unidos es que, como no se disponía de datos por separado acerca de las operaciones con la carne de cordero, no se debía tener en cuenta a esas empresas. Las empresas de que se trata trabajan sin problemas con corderos, carneros de más edad y otras especies. Si no disponían de datos por separado, sería razonable suponer que no estaban sufriendo un daño ni siquiera una amenaza de daño grave: indudablemente, suponer lo contrario sería una pura especulación.

despiezan otras carnes, además de la carne de cordero, son también parte de la rama productora de carne de cordero y no se puede hacer sencillamente caso omiso de ellas.

3.4.2.2.4 *Número de empresas de cada segmento de la rama de producción facilitado en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial y de Australia*

128. Los Estados Unidos facilitaron algunos datos sobre estos números en sus respuestas a las preguntas 14 y 4 del Grupo Especial y de Australia, respectivamente.

129. El número proporcionado en el caso de los establecimientos de engorde (11) induce a error, ya que, al parecer, no es sino el número de empresas que respondieron a los cuestionarios. Otro tanto puede decirse en el caso de los establecimientos de engorde/criadores (7). En el informe elaborado por la USITC en 1995, se decía que:

"Funcionarios de la National Lamb Feeder Association (Asociación Nacional de Establecimientos de Engorde de Corderos) informaron de que probablemente sólo hay 100 corrales de engorde de corderos de grandes dimensiones en los Estados Unidos, aunque hay muchos corrales de engorde de pequeño tamaño"<sup>15</sup>

Esto es incompatible con las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y de Australia. Además, dado que los Estados Unidos dicen que hay 571 mataderos, la existencia de 18 corrales de engorde haría que la rama de producción tuviera una estructura poco corriente.

130. En cuanto al número de plantas de despiece, se dice que hay "menos de 10 empresas importantes". Sin embargo, el Grupo Especial había preguntado cuántas plantas de despiece existían. Se enviaron cuestionarios a 16 empresas. Es de suponer que las plantas de despiece figuran en registros oficiales y podían ser identificadas. Además, dado que la carne de cordero nacional tiene un -0.1866 ntado

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

3.4.2.2.5 *Australia no indicó que la USITC debía haber "obligado" a las empresas a responder a los cuestionarios*

138. En el párrafo 160 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, se afirma que:

"La indicación de Australia de que la USITC debía haber obligado a que se respondiese a los cuestionarios, o debía haber obtenido un porcentaje o nivel de

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

147. Los Estados Unidos no han respondido a la pregunta fundamental acerca de la insuficiencia de los datos utilizados para el examen de los factores en los que se basó la constatación de que los segmentos de la rama de producción estaban amenazados por un daño grave inminente.

### 3.4.3 Relación de causalidad

#### 3.4.3.1 Argumentos de Australia

148. Como se ha demostrado en la Primera comunicación de Australia, la constatación relativa a la relación de causalidad que se formula en el informe de la USITC está gravemente viciada:

- la "rama de producción nacional" no estaba experimentando un daño grave -en realidad, no existe ninguna indicación en el informe de la USITC de que algún segmento de esa rama lo estuviese experimentando- y aún menos un daño grave causado por las importaciones
- no era posible determinar lo que sucedería en el futuro sin efectuar algún análisis prospectivo de las condiciones imperantes en la "rama de producción nacional"
- no se daba ninguna indicación de las diferentes condiciones previstas para los diferentes segmentos de la "rama de producción nacional" y de por qué se habría de causar un daño grave al "conjunto de los productores"
- la constatación de que existía una amenaza de daño grave inminente para la "rama de producción nacional" se basaba en datos insuficientes de una época que sólo alcanzaba al mes de septiembre de 1998, o en algunos casos sólo a 1997
- los mismos datos insuficientes se utilizaban para el análisis de la relación de causalidad
- no se proporcionaba ninguna explicación de la manera en que la USITC podía llegar a una conclusión acerca de la posibilidad de que se causase un daño grave en 1999, sobre la base de datos que sólo llegaban a septiembre de 1998 en lo que se refería a la "rama de producción nacional", y sólo a 1997 en lo que se refería a algunos grupos de esa rama
- no se examinaban todos los factores enunciados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni aun sobre la base de esos datos insuficientes
- en el informe de la USITC se reconocía que otros factores estaban eU25jmismoucfdama

"48se exami036Salvagute para colones a -26.2tacionesSITCso

p0ama de pr291 rama loin efeca duta su8 Tc -72 Tf 0.075 8.

prescripciones, el análisis de la relación de causalidad efectuado en el informe de la USITC resulta insuficiente y defectuoso, por lo que se refiere a los datos utilizados, así como a los factores examinados para evaluar el daño grave, y por el hecho de que la USITC no se ha asegurado de que no atribuía al aumento de las importaciones daños causados por otros factores.

### 3.4.3.2 *Afirmaciones de los Estados Unidos*

150. En el párrafo 90 de su Primera comunicación los Estados Unidos manifiestan lo siguiente:

"Además, según constató la USITC, los pagos habían ido a una parte de la rama de producción solamente, y *los sectores de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional no recibieron nunca pago alguno en virtud de la Ley de la Lana.*" [No se reproduce la nota 131 de pie de página.]

151. Australia nunca sostuvo que los mataderos y las plantas de despiece hubiesen recibido subvenciones en virtud de la Ley Nacional de la Lana. De lo que se trata es de que la supresión de esas subvenciones tuvo un efecto desestabilizador sobre los criadores, y la consiguiente liquidación de los rebaños no sólo redujo la base para la producción futura de corderos, y por consiguiente también de carne de cordero, sino que condujo también a un breve período de precios muy elevados en 1996 y 1997. Las repercusiones de esta desestabilización continuaron, y condujeron a una evaluación incorrecta de la relación de causalidad en el informe de la USITC.

152. La supresión de esas subvenciones afectó a los mataderos y a las plantas de despiece, no sólo porque desestabilizó los precios, sino también porque condujo a que se reanudara la tendencia descendente del número de cabezas y, por tanto, a una reducción de la producción de carne de cordero de origen nacional por tales empresas.

#### 3.4.3.2.1 *La referencia de los Estados Unidos al Grupo Especial que se ocupó del asunto del salmón de Atlántico en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, es errónea*

153. En los párrafos 54 y siguientes y 74 y siguientes de la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial (preguntas 7 y 10), se hace referencia al informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega* en el marco del Código Antidumping de la Ronda de Tokio (ADP 87). En el párrafo 55 de sus respuestas, los Estados Unidos citan con aprobación el párrafo 555 del informe del Grupo Especial:

"Como observó el Grupo Especial, el Código Antidumping de la Ronda de Tokio no contiene ninguna orientación positiva acerca del modo en que se han de examinar los demás factores causales. Constató que, por el contrario, las disposiciones pertinentes del Código relativas a la determinación del daño se centraban primordialmente en los factores específicos que las autoridades debían considerar en su examen de los efectos de las importaciones. El Grupo Especial concluyó que en esas disposiciones no había ningún requisito, "además de examinar los efectos de las importaciones" 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 éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega." [No se reproduce la nota 50 de pie de página.]"



160. No hay nada de no imperativo en el lenguaje utilizado en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La constatación relativa a los efectos de otros factores, con arreglo a la segunda frase de ese párrafo, es necesaria para la determinación final a que se refiere la primera frase, acerca de la existencia del vínculo causal entre el aumento de las importaciones y un daño grave o una amenaza de daño grave. Para ello, se necesita un examen del efecto *colectivo* de *todos* los demás factores. Una vez determinado el daño<sup>17</sup>, presente o futuro, causado colectivamente por los demás factores, y sólo entonces, podrá efectuarse una determinación acerca de si el aumento de las importaciones por sí mismo va a causar (en este caso) de manera inminente un daño grave a la "rama de producción nacional".

3.4.3.2.2 *Los Estados Unidos intentan reescribir el informe de la USITC en lo que se refiere a la relación de causalidad*

161. Australia no volverá sobre lo expuesto anteriormente, sino que se limitará a referirse a tres aspectos.

162. En primer lugar, la caracterización hecha en los párrafos 79 a 82 de la Primera comunicación de los Estados Unidos describe incorrectamente lo que se ha dicho en realidad en la sección del informe de la USITC que versa sobre la relación de causalidad. En particular, se mezclan allí las secciones relativas a las "Condiciones de la competencia" y al "Análisis de la relación de causalidad". De tal manera, se presenta incorrectamente la cuestión de la composición por productos -frescos/enfriados y congelados. El análisis del último párrafo de la página I-22 del informe de la USITC tiene por objeto demostrar que la carne de cordero nacional y la carne de cordero importada son sustituibles entre sí.<sup>18</sup>

163. En segundo lugar, los Estados Unidos intentan confundir las líneas seguidas en el análisis de la USITC; por ejemplo, en el párrafo 88 de la Primera comunicación de los Estados Unidos, se dice lo siguiente:

"La USITC constató también que los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción empeoraron acusadamente en 1997 y en el periodo considerado de 1998, y atribuyó ese empeoramiento en buena parte al descenso de los precios por *causa del aumento de las importaciones*. [Nota 124 de pie de página: Informe de la USITC, párrafo I-20.] *[Sin cursivas en el original.]*

164. La parte de la frase que aquí se reproduce en letra cursiva no figura en la página I-20 del informe de la USITC, expresa ni tácitamente: los Estados Unidos la han añadido simplemente para apoyar su argumentación.

165. En tercer lugar, un ejemplo de los aspectos en los que Australia disiente de lo afirmado en el informe de la USITC (a pesar de lo dicho por los Estados Unidos en el párrafo 86 de su Primera comunicación) es la cuestión del periodo de reajuste de los criadores y los establecimientos de engorde. En el propio informe de la USITC (por ejemplo, en la página II-52) se dice que el tiempo que pasan los corderos en los establecimientos de engorde es de dos a cuatro meses. Esta es la duración del ciclo con que se enfrentan tales establecimientos. Además, en la medida en que los

---

<sup>17</sup> De conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias esto se refiere a todos los niveles de daño y no sólo al "daño grave".

<sup>18</sup> Incluso esa constatación fue objeto de una calificación en el informe de la USITC, donde se señala: "[e]xisten, sin embargo, pruebas de que los productos de procedencias diferentes presentan diferencias".

Estados Unidos sostienen que esos establecimientos pueden hacer descender los precios que reciben los criadores, tanto menos serán ellos mismos perjudicados por el descenso de los precios de la carne de cordero: obtendrán mayores o menores beneficios según cómo y cuándo compren los corderos para engorde, y cómo y cuándo los vendan para su sacrificio, en el contexto de las fluctuaciones del mercado. No obstante, esos establecimientos pueden efectuar su reajuste rápidamente. Para poner el periodo de dos a cuatro meses en perspectiva, cabe señalar que transcurrieron más de nueve meses entre la presentación de la solicitud a la USITC y la aplicación de la medida. No existe ningún argumento en el informe de la USITC que parezca indicar cómo podría una producción con este tipo de ciclo experimentar una amenaza de daño de esta manera. Si el daño grave para los establecimientos de engorde hubiese sido claramente inminente en febrero de 1999, ya habría quedado atrás en la época en que la medida realmente se aplicó.

#### **3.4.4 Conclusión relativa a la "amenaza de daño grave"**

166. Así pues, no se cumplieron en el informe de la USITC las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la determinación de la "amenaza de daño grave" causado por el aumento de las importaciones. La medida es, por consiguiente, incompatible con los párrafos 1 y 4 del artículo 2 de ese Acuerdo.

#### **3.5 MANTENIMIENTO DE UN NIVEL SUSTANCIALMENTE EQUIVALENTE DE CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES**

167. Los Estados Unidos adujeron en su Primera comunicación lo siguiente:

"Entendido en conjunción con el párrafo 3 del artículo 12, el párrafo 1 del artículo 8 prescribe que el Miembro inicie consultas antes de aplicar una medida de salvaguardia. No impone obligación alguna de ofrecer o hacer concesiones comerciales como condición para aplicar tal medida." [Párrafo 261]

y

"Así pues, la única obligación que el párrafo 1 del artículo 8 impone al Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia es la de dar la oportunidad para que se celebren consultas previas. Los Estados Unidos cumplieron esa obligación." [Párrafo 262.]

168. El párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige, por sí mismo, la celebración de consultas previas. Los Estados Unidos aducen que la referencia que se hace en ese párrafo al párrafo 1 del artículo 8 del mismo es ociosa cuando el derecho de adoptar medidas inmediatas de retorsión de que goza el Miembro afectado con arreglo al párrafo 2 del artículo 8 está suspendido en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del mismo artículo. Esto no responde a un método admisible de interpretación de los tratados.

169. De manera análoga, los Estados Unidos sostienen que la estipulación "procurará ..." del párrafo 1 del artículo 8 es superflua cuando el Miembro afectado no puede adoptar medidas inmediatas de retorsión debido a la suspensión prevista en el párrafo 3 de dicho artículo. Esto tampoco se ajusta a un método admisible de interpretación de los tratados.

170. Si la estipulación "procurará..." del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias sólo se aplicase cuando no fuese de aplicación el párrafo 3 del mismo artículo, así se habría dicho. De manera análoga, si la referencia al párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo hecha en el párrafo 3 del

artículo 12 del mismo sólo se aplicase cuando no se aplicara el párrafo 3 del artículo 8, ello se habría señalado en el texto.

171. Tanto el párrafo 1 del artículo 8 como el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplican cuando un Miembro "se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida de salvaguardia ...". No se aplican inmediatamente después de la expiración del periodo de suspensión de tres años establecido en el párrafo 3 del artículo 8. Así pues, lo que sostienen los Estados Unidos es que la obligación de procurar mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y otras obligaciones no se aplica durante los primeros cuatro años de una medida de salvaguardia.

172. Los Estados Unidos afirman también en el párrafo 265 de su Primera comunicación que

"[p]ara asegurar el logro de ese objetivo, permitieron que los Miembros impongan medidas de salvaguardia durante un periodo limitado sin temor a "tener que pagar" por esa acción."

173. Los Estados Unidos no mencionan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que contenga esta estipulación. Si esa hubiese sido la intención de los redactores, es de suponer que lo habrían dicho en el texto. El texto real del Acuerdo sobre Salvaguardias se limita a suprimir el derecho de adoptar medidas de retorsión dentro de los primeros tres años de una medida adoptada de conformidad con ese Acuerdo.

174. En el párrafo 266 de su Primera comunicación, los Estados Unidos prosiguen:

"con el fin de, entre otras cosas, ... llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8".

177. Esto exige más que la mera celebración de una reunión. Exige que los Estados Unidos traten de llegar a un entendimiento con respecto a la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 8, es decir, "procur[en]" hacerlo. Los Estados Unidos admitieron<sup>19</sup> que no trataron de alcanzar ese objetivo porque consideraban que no estaban obligados a ello. Así pues, los Estados Unidos no entablaron tales negociaciones de buena fe para cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

178. En su respuesta a la pregunta 9 de Australia, los Estados Unidos mostraron que no habían comprendido la posición australiana, ni una respuesta que Australia había dado al Canadá en 1999 (reproducida en el párrafo 19 de las respuestas de los Estados Unidos).

179. En el párrafo 20 de su respuesta a Australia, los Estados Unidos dijeron lo siguiente:

"La respuesta australiana al Canadá indica que a juicio de Australia un Miembro, para tener en cuenta los intereses de otros Miembros, puede preferir ajustar el tamaño y administración de los contingentes y los contingentes arancelarios, y que la compensación prevista en virtud del párrafo 1 del artículo 8 rara vez será adecuada. Australia también parece considerar que corresponde decidir esta cuestión al Miembro importador."

180.

consultas del párrafo 3 del artículo 12 celebradas el 4 de mayo<sup>20</sup> y el 14 de julio de 1999. No obstante, los Estados Unidos sostienen que la recomendación de la USITC sobre la medida carece de importancia en el marco de la OMC. Además, la medida real que había de aplicarse no se conoció hasta el 7 de julio de 1999. No podían haber celebrado consultas sobre la medida el 4 de mayo de ese año. No se introdujo ningún cambio en el contingente arancelario después del anuncio de 7 de julio de 1999, y no se celebraron consultas en el marco del párrafo 3 del artículo 12 con excepción de la de 14 de julio de 1999.<sup>21</sup> En realidad, los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias que habían "intro[ducido]" la medida el 7 de julio de 2000<sup>22</sup>, es decir, antes de las consultas del 14 de julio de 2000, y que ésta sería efectiva el 22 de julio de 1999. Legalmente, la medida se aplicó mediante una proclamación del Presidente de 7 de julio de 1999, anterior a las consultas del 14 de julio de 1999.<sup>23</sup> Así pues, las consultas eran sólo pro forma, y no constituían ningún intento de cumplir lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 y el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las disposiciones sobre la manera de tratar los productos en tránsito y sobre la concesión de licencias fueron objeto de conversaciones separadas, pero éstas nunca se consideraron consultas en el marco del párrafo 3 del artículo 12, las cuales, según lo notificado por los Estados Unidos al Consejo del Comercio de Mercancías y el Comité de Salvaguardias, se limitaban a las reuniones de 4 de mayo y 14 de julio de 1999.<sup>24</sup> En el mismo documento los Estados Unidos notificaron al Comité que "[n]o se [había llegado] a ninguna solución mutuamente satisfactoria". Sobre esa base, Australia mantuvo sus derechos mediante un intercambio de cartas notificado al Consejo del Comercio de Mercancías y al Comité de Salvaguardias.<sup>25</sup>

183. Por otra parte, si las consultas de 4 de mayo de 1999 eran consideradas por los Estados Unidos como correspondientes al párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, según afirma ese país en el párrafo 17 de sus respuestas a las preguntas de Australia, el resultado de las consultas fue una medida más restrictiva. La medida realmente aplicada fue totalmente opuesta a lo previsto en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, así como a lo previsto para las consultas estipuladas en el párrafo 3 del artículo 12 de dicho Acuerdo.

### 3.6 NO DISCRIMINACIÓN - PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 2 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

184.

184.

186. En la página I-26 de su informe, la USITC formuló una determinación relativa al daño, y seguidamente, en las páginas I-26 y 27, formuló una constatación sobre las importaciones provenientes del ámbito del TLCAN. Este es un paso adicional prescrito por el TLCAN y la legislación de aplicación de ese Tratado.

187. Como resulta claramente de las páginas 21 y 22 del documento G/SG/N/1/USA/1<sup>26</sup>, la constatación de la USITC relativa a las importaciones procedentes de los países del TLCAN está sujeta a una determinación separada del Presidente. Los Estados Unidos lo han confirmado en las respuestas que proporcionaron con ocasión del examen de su legislación en el Comité de Salvaguardias. Como ejemplo, se transcriben seguidamente una pregunta formulada por Australia y la respuesta de los Estados Unidos:<sup>27</sup>

"2. *Si se han excluido de las medidas de salvaguardia las importaciones provenientes del ámbito del TLC[AN], por ejemplo, a tenor del párrafo 312 (página 24), ¿se excluyen entonces también tales importaciones de ser consideradas a tenor del párrafo 202 c) 1) (página 5), y se consideran como otros factores en aplicación del subpárrafo 202 c) 2) B)? Si no es así, ¿cómo puede justificarse esto con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias?*

Los factores enumerados en el artículo 202 c) 1), que ha de tener en cuenta la Comisión, se refieren a la cuestión de si la rama de producción nacional sufre un daño grave o una amenaza de daño grave y a la causalidad. En lo que respecta a la causalidad, en esta etapa la Comisión tiene en cuenta las importaciones de todas las procedencias, incluidos los países del TLC[AN]. Solamente después de haber formulado una determinación positiva de la existencia de daño con respecto a las importaciones de todas las procedencias la Comisión llega a conclusiones con respecto a las importaciones procedentes solamente de los países del TLC[AN]. La decisión de excluir las importaciones provenientes de los países del TLC[AN] la toma el Presidente, no la Comisión, y sólo después de haber recibido el informe de ésta en que figure una determinación positiva de la existencia de daño.

Además, las disposiciones de la legislación estadounidense que estipulan que las importaciones procedentes de un país del TLC[AN] pueden estar excluidas de la aplicación de medidas de salvaguardia en ciertas circunstancias no están en conflicto con el artículo XIX del GATT o el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, pues esas disposiciones existen en el contexto de un acuerdo de libre comercio abarcado por el artículo XXIV del GATT. Esas disposiciones de la legislación estadounidense ponen en aplicación un acuerdo concertado entre el Canadá, México y los Estados Unidos con miras a eliminar los derechos y demás restricciones respecto de lo esencial del comercio realizado entre ellos."

188. Así pues, los Estados Unidos declararon en un documento de fecha 23 de abril de 1996 que: *"[e]n lo que respecta a la causalidad, en esta etapa la Comisión tiene en cuenta las importaciones de todas las procedencias, incluidos los países del TLC[AN]. Solamente después de haber formulado una determinación positiva de la existencia de daño con respecto a las importaciones de todas las procedencias la Comisión llega a conclusiones con respecto a las importaciones procedentes solamente de los países del TLC[AN]. La decisión de excluir las importaciones provenientes de los*

---

<sup>26</sup> §§311 y 312 de la Ley de Aplicación del TLCAN, en particular §312 b).

<sup>27</sup> Pregunta 2 del documento G/SG/W/160, Prueba documental AUS-38.

*países del TLC[AN] la toma el Presidente, no la Comisión, y sólo después de haber recibido el informe de ésta en que figure una determinación positiva de la existencia de daño."*

189. De tal manera, la determinación de la USITC se formula "con respecto a las importaciones de todas las procedencias". Los Estados Unidos no han intentado justificar este método, que fue el seguido en el caso de que aquí se trata. Parecen limitarse a aducir que el nivel de las importaciones de las procedencias excluidas, en particular de los países del TLCAN, era demasiado pequeño para causar un daño grave. Esto no justifica una violación de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

190. Australia solicita por tanto al Grupo Especial que constate que los Estados Unidos están infringiendo el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

### 3.7 LA MEDIDA INFRINGE LAS OBLIGACIONES CONTRAÍDAS POR LOS ESTADOS UNIDOS EN VIRTUD DEL ARTÍCULO II DEL GATT DE 1994

191. Por último, dado que la medida no está en conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo XIX del GATT de 1994, infringe las consolidaciones arancelarias de los Estados Unidos relativas a la carne de cordero, como se ha demostrado en la Primera comunicación de Australia. Por consiguiente, la medida constituye un incumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del artículo II del GATT.

## 4. CONCLUSIÓN

192. Habida cuenta de lo antedicho, y de todas las alegaciones y argumentos formulados ante el Grupo Especial en su Primera comunicación escrita, durante la primera reunión sustantiva de 26 de mayo de 2000 y al responder a las preguntas del Grupo Especial, Australia solicita al Grupo Especial que constate que los Estados Unidos, al aplicar su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero, han infringido los artículos II y XIX del GATT de 1994 y los párrafos 1 y 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 b) y c) y el párrafo 2 a) y b) del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y los párrafos 2 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

**5. APÉNDICE A**

**ANEXO 1-9**

**DECLARACIÓN INICIAL DE AUSTRALIA EN LA  
SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA**

(26 de julio de 2000)

**INTRODUCCIÓN**

1.

mediante la imposición de su medida de salvaguardia no fueron imprevistas, sino que en realidad habían sido previstas y bien conocidas.

5. Los Estados Unidos han tratado de eliminar la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" como cuestión de hecho y de derecho pertinente, y de reducirla a un asunto tan trivial que su autoridad competente no necesitaba abordarla en absoluto. En rigor, en su segunda comunicación los Estados Unidos declararon efectivamente que la frase del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" es una mera formulación verbal carente de significado.<sup>1</sup>

6. Los Estados Unidos simplemente alegan que el Órgano de Apelación incurrió en un error jurídico en sus constataciones en el asunto

10. Reconociendo la situación, los Estados Unidos también procuraron subsanar este defecto del informe de la USITC, tratando de demostrar

producción nacional" fue incompatible con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

15. La tesis de los Estados Unidos es que las empresas que realizan actividades en las fases iniciales de la cadena de producción pueden incluirse sobre la base de "una línea continua de producción" y "una coincidencia sustancial de intereses económicos". Nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias permite que una autoridad amplíe el alcance de la "rama de producción nacional" basándose en estos criterios. Los Estados Unidos no han hecho ningún intento de demostrar, en ausencia de todo fundamento textual para este planteamiento, qué limitaciones impondría el Acuerdo sobre Salvaguardias a un Miembro que deseara incluir en la "rama de producción nacional" las empresas que realizan actividades en las fases iniciales de la cadena de producción. Aunque los Estados Unidos puedan en la práctica limitar este enfoque a las importaciones de determinados productos agropecuarios, esto carece de todo fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, los Estados Unidos no hacen intento alguno de establecer de qué modo se debe tratar este enfoque sobre la determinación de la "rama de producción nacional" en el contexto de la determinación de la existencia de daño y para garantizar que la medida no sea "más restrictiva de lo necesario".

16. En el caso presente, el Grupo Especial tiene ante sí una clara posibilidad de elección en lo que se refiere a la "rama de producción nacional". Los Estados Unidos han tratado de difuminar la cuestión mediante alegaciones de cierta integración vertical limitada entre algunos elementos de los segmentos de la rama de producción. Sin embargo, el Grupo Especial no debe dejarse desviar por estas alegaciones. No existe tal integración vertical generalizada entre los establecimientos de cría y de engorde y los mataderos y las plantas de despiece. En rigor, no hay integración alguna entre los criadores y los mataderos y las plantas de despiece.

17. Además, aunque los Estados Unidos han afirmado que la elección de la "rama de producción nacional" es una cuestión que se relaciona con la capacidad de la USITC para analizar algunas cuestiones<sup>4</sup>, esto no se refleja en el informe de la USITC, sea mediante la selección de las empresas encuestadas o la descripción de los datos obtenidos. De modo análogo, los Estados Unidos dicen que algunos criadores sacrifican corderos. Australia ha cuestionado<sup>5</sup> el alcance de esta actividad. No obstante, incluso si esta actividad fuese frecuente entre muchos de los más de 70.000 criadores, ninguno de éstos parece haber integrado el número insignificante de criadores seleccionados efectivamente por la USITC. El informe de la USITC no contiene ninguna aseveración de que haya escogido esta definición de la "rama de producción nacional" por razones de análisis. El informe de la USITC simplemente afirma que esto se basó en la práctica de la Comisión, sin que ello estuviese ni siquiera exigido en la legislación pertinente de los Estados Unidos aplicable a las investigaciones en materia de salvaguardia. No hubo en este caso circunstancias especiales que llevaran a la USITC a obrar de este modo. La selección de los criadores cuya información se utilizó en la determinación de la existencia de daño no se basó en ningún elemento relacionado con la propiedad o relaciones contractuales. Se basó simplemente en el nivel de las subvenciones recibidas en el marco de la Ley Nacional de la Lana<sup>6</sup>, con lo que se excluyó no sólo a los pequeños criadores, sino también a todo nuevo exportador y posiblemente a explotaciones agrícolas consolidadas. No hay sugerencia alguna en el informe de la USITC de que existiera algún problema para separar los datos correspondientes a las operaciones de cría de los relativos a las operaciones de los mataderos.

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en el párrafo 73 de la primera comunicación de los Estados Unidos.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en el párrafo 75 de la segunda comunicación de Australia.

<sup>6</sup> Párrafo 101 de la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta N° 15 del Grupo Especial.

18. Todo lo que el Grupo Especial tiene que hacer es decidir si un criador que produce corderos para engorde, lana, pieles, corderos para cría y ovejas destinadas al matadero produce un producto que es un "producto similar" a la carne de cordero importada sujeta a la medida. Si no es así, ese criador no puede formar parte de la "rama de producción nacional". En consecuencia, la definición de "rama de producción nacional" de la USITC sería incompatible con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

19. La decisión relativa a la "rama de producción nacional" tiene una importancia fundamental para la formulación de constataciones correctas sobre las cuestiones de hecho y de derecho según lo exigido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El error del informe de la USITC en la definición de la "rama de producción nacional" contamina todas las etapas de su análisis. Los Estados Unidos no pueden pedir ahora que el Grupo Especial examine el informe de la USITC sobre la base de excluir a los criadores de la "rama de producción nacional" o de excluir a los criadores y los establecimientos de engorde. El informe de la USITC no llevó a cabo análisis separados de la existencia de daño y de la causalidad para cada segmento. Además, la definición de la "rama de producción nacional" puede afectar decisivamente al análisis de la causalidad. Por último, la definición de la "rama de producción nacional" debe también afectar al cumplimiento del requisito de que una medida no sea más restrictiva de lo necesario, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

20. En consecuencia, los Estados Unidos no pueden ahora modificar la definición de la "rama de producción nacional" a los fines de su examen por el Grupo Especial. Deben atenerse a lo expresado en el informe de la USITC. Por lo tanto, si el Grupo Especial está de acuerdo con nuestra tesis sobre la "rama de producción nacional", la medida se debe revocar.

21. Los Estados Unidos plantean la cuestión de la práctica australiana en materia de salvaguardias en lo que se refiere a diversos aspectos, incluidas la "rama de producción nacional" y la "evolución imprevista de las circunstancias". Australia no ha aplicado una nueva medida de salvaguardia desde 1983. Australia fue objeto de importantes críticas con respecto a medidas adoptadas en el marco del artículo XIX del GATT de 1947, y lo que hizo precisamente Australia en el pasado remoto guarda escasa relación con las normas del GATT de 1947 o las del GATT de 1994, como parte del Acuerdo por el que se establece la OMC. Australia llevó a cabo una investigación en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, relativa a las importaciones de carne de porcino, y el Gobierno decidió no aplicar una medida de salvaguardia. Por ende, el Gobierno australiano no ha adoptado ninguna medida de salvaguardia en el marco de la OMC y, por tanto, no ha habido ninguna medida ni práctica del Gobierno australiano que los Estados Unidos puedan mencionar para mejorar su posición en el caso presente.

### **INSUFICIENCIA DE LOS DATOS**

22. Australia ha demostrado que el conjunto de datos utilizado por la USITC presenta serios defectos. El informe de la USITC formuló sus determinaciones sobre la "amenaza de daño grave" y sobre la causalidad basándose en un conjunto de datos que era insuficiente para cumplir las normas del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 1 y los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4.

23. Antes de ocuparnos de esta cuestión o de cualquier otra cuestión relacionada con las pruebas en el caso que nos ocupa, consideramos necesario recordar nuevamente al Grupo Especial que las pruebas que constituyeron la base de la determinación de la USITC no son en absoluto representativas. Todo análisis llevado a cabo por la USITC se vio necesariamente contaminado por estas deficiencias probatorias. Los cuatro segmentos de la "rama de producción nacional", definida

incorrectamente por la USITC, estaban integrados por más de 70.000 empresas y no pueden estar en absoluto representadas suficientemente por un número inferior a 70 empresas.

24. La USITC envió sólo 110 cuestionarios a criadores. Entre éstos, sólo 70 se molestaron en responder, únicamente 57 presentaron respuestas utilizables y sólo 27 proporcionaron respuestas con información financiera hasta septiembre de 1998. Sr. Presidente: 27 de más de 70.000 empresas representa una proporción inferior al 0,04 por ciento, y menos del 3 por ciento de la cabaña. No sólo esta ínfima cobertura es inaceptable, sino que la USITC no hizo ningún esfuerzo por cerciorarse de que la muestra de que disponía fuera estadísticamente válida o representativa. Lo mismo sucedió con los establecimientos de engorde. Los datos reunidos sobre estas empresas fueron absolutamente insuficientes para servir de base a ninguna determinación, ya sea sobre la "amenaza de daño grave" o sobre la causalidad o para determinar que la medida no era más restrictiva de lo necesario.<sup>7</sup>

25. Los datos relativos a los mataderos y los establecimientos de despiece -

28. Dicho esto, las ínfimas pruebas en las que la USITC se basó no respaldan sus constataciones, cualquiera sea la definición de la "rama de producción nacional" que se emplee. Además, el marco temporal de los datos, es decir, sólo hasta septiembre de 1998 y en algunos casos sólo hasta 1997, indica que la USITC careció de todo fundamento para formular una decisión justificada sobre las cuestiones de hecho y de derecho que tuvo ante sí en un caso de "amenaza de daño grave".

29. Incumbe al Grupo Especial la responsabilidad de decidir si los datos fueron suficientes. Si el Grupo Especial acepta la tesis de Australia, prácticamente todos los aspectos de las constataciones de la USITC y de las posteriores constataciones del Gobierno de los Estados Unidos, quedarían irremediabilmente viciadas únicamente por esa razón.

### **PRUEBA DE LA CLARA INMINENCIA DEL DAÑO GRAVE**

30. La USITC tenía la obligación absoluta de demostrar la "clara inminencia" del daño grave. Además de la insuficiencia de los datos, nada en las constataciones del informe de la USITC mostró que resultara claro que el daño grave se produciría. Además, nada en dicho informe demostró que el daño grave era inminente en el sentido normal de esta palabra. En realidad, teniendo en cuenta los datos utilizados, en particular los datos del cuestionario -que llegaban hasta septiembre de 1998 y en algunos casos sólo hasta 1997- y sin ningún intento de realizar un análisis

Acuerdo sobre Salvaguardias, que permitiría aplicar una medida de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones sólo constituye una causa que contribuye al daño grave presuntamente inminente -y sólo esto- y no va a causar por sí mismo el daño grave.

34. En lo que se refiere a los hechos del caso que nos ocupa, la escasez de los datos relativos a las empresas de la "rama de producción nacional" haría imposible en todo caso que la USITC *probara* una relación de causa y efecto -si la hubiese- entre las importaciones y la situación de la "rama de producción nacional", cualesquiera fueran los segmentos que se incluyeran en la "rama de producción nacional". En el informe de la USITC se reconoce que había otros factores que causaban daño y que estos "otros factores" eran causa de la presunta "amenaza de daño grave". Los factores examinados en el informe de la USITC fueron los siguientes: la eliminación de las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana; la competencia de otros productos cárnicos; el aumento del costo de los insumos; la sobrealimentación de los corderos; la concentración en el segmento de mataderos, y la no formulación y aplicación de un programa de comercialización efectivo para la carne de cordero. No obstante, en el informe de la USITC sólo se examinaron estos factores rápidamente y sólo se constató que individualmente cada uno de ellos era una causa menos importante de la "amenaza de daño grave" que las importaciones de carne de cordero.

35. En el informe de la USITC no se evaluó el efecto colectivo de esos factores en la "rama de producción nacional" en su conjunto o en cada uno de sus segmentos. El análisis individual de los otros factores hace que incluso una norma relativa a la "causa sustancial" carezca de sentido. Por último, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que el daño grave se atribuya al "aumento de las importaciones" y no simplemente a las "importaciones". En el informe de la USITC sólo se analizan los efectos de los otros factores con respecto a las "importaciones de carne de cordero" y no al *aumento* de las importaciones de carne de cordero". No se hace ningún intento de probar, ni siquiera con respecto a sus propios criterios, que el "aumento de las importaciones de carne de cordero" iba a causar un daño grave. Además, en el análisis del informe de la USITC no se demuestra que el "aumento de las importaciones" causaría un daño grave de manera inminente. En sus comunicaciones al Grupo Especial, los Estados Unidos no han demostrado de qué manera el informe de la USITC probó que el "aumento de las importaciones" sería la causa de un daño grave inminente.

36. Además, en el informe de la USITC no se llevó a cabo un análisis prospectivo de los otros factores en un caso que se refiere sólo a la amenaza de daño grave, y esto hace que su constatación afirmativa no sea más que una *especulación* de que el aumento de las importaciones causaría un daño grave. La constatación relativa a la amenaza de daño grave se formuló sin tener en cuenta prospectivamente los acontecimientos. La constatación relativa a la relación de causalidad se basó en un pequeño incremento de las importaciones proyectadas, de alrededor del 4,5 por ciento, cuando la producción nacional estaba en retroceso. Esta constatación no incluyó ningún análisis prospectivo de la situación de las empresas de la "rama de producción nacional", aparte de algunos testimonios completamente anecdóticos. El examen de los otros factores fue superficial y no se llevó a cabo ningún análisis de sus efectos en las empresas de la "rama de producción nacional". Esto privó de sentido al análisis. Si se aceptara este planteamiento, ello convertiría en superfluos los requisitos del apartado b) del párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

**OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS ACERCA DE LOS ANTECEDENTES DE LA NEGOCIACIÓN SOBRE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD EN EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS**

del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es que hubo algunas diferencias de opinión entre los participantes en las negociaciones sobre el resultado que debía incluirse en el texto.

38. Lo que debe abordar el Grupo Especial no son las diferencias de las tesis nacionales durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, sino el texto real del Acuerdo sobre Salvaguardias.

39. Como Australia demostró en su segunda comunicación<sup>10</sup>, el texto del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es claro y directo. El carácter obligatorio del texto y la rotundidad del requisito obligaban a la USITC a probar que el aumento de las importaciones causaría por sí mismo un daño grave inminente a la "rama de producción nacional".

### **"NO MÁS RESTRICTIVO DE LO NECESARIO"**

40. Incluso suponiendo, a los fines de la argumentación, que los Estados Unidos hubieran formulado adecuadamente las constataciones necesarias con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias", la definición de la rama de producción nacional, la amenaza inminente de daño grave o la relación de causalidad, Australia ha demostrado además que la medida correctiva adoptada por los Estados Unidos fue incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, la interpretación hecha por los Estados Unidos del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al tratar de reducir sus obligaciones en materia de medidas correctivas, da un nuevo ejemplo de su preferencia por excluir del Acuerdo sobre la OMC requisitos de importancia decisiva.

41. En realidad, los Estados Unidos tratan de decir simplemente que, en su opinión, el Órgano de Apelación se equivocó en el asunto *Corea - Productos lácteos* cuando constató que existe una obligación de asegurar que la medida no sea "más restrictiva de lo necesario".<sup>11</sup> En rigor, si el criterio establecido por separado en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias es redundante, cabe preguntarse por qué ha sido puesto allí. Al interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias, no se puede suponer que los redactores cometieron un error e insertaron sin motivo la palabra "necesaria", que desempeña una función tan decisiva en el Acuerdo sobre la OMC. Al interpretar el texto no es admisible suponer que tal palabra fundamental fue incluida simplemente porque sí, sin el propósito de que tuviera significado alguno.

42. Existe la obligación de cerciorarse de esto antes de aplicar la medida. No obstante, Australia ha demostrado que los Estados Unidos no se cercioraron de que su medida no fuera "más restrictiva de lo necesario". En realidad, los Estados Unidos no hicieron intento alguno de cerciorarse de que la medida no fuera "más restrictiva de lo necesario" antes de aplicar la medida. Esto no sólo constituyó una violación del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sino también de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 2 del artículo 12, dado que el alcance de la medida era una cuestión pertinente de hecho y de derecho. Los Estados Unidos no publicaron sus constataciones ni sus conclusiones fundamentadas sobre el asunto, ni notificaron adecuadamente al Comité de Salvaguardias esta información pertinente relacionada con la medida. Sólo disponemos de la explicación *ex post facto* de los Estados Unidos, en la que alegan que posteriormente demostraron que la medida era suficiente más que necesaria; esta explicación se ofreció sin el más mínimo respaldo documental.

43. De forma compatible con su planteamiento acerca de otros aspectos de este asunto, tal como la cuestión de demostrar la "evolución imprevista de las circunstancias" de conformidad con el

---

artículo XIX del GATT de 1994, los Estados Unidos tratan de excluir del Acuerdo sobre Salvaguardias las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo.

44. En última instancia, la única documentación y evaluación de la medida correctiva que aparece en el expediente es la recomendación formulada en el informe de la USITC, que al menos fue el producto de un examen público, aunque defectuoso, de la "rama de producción nacional". Sin embargo, los Estados Unidos rechazaron la recomendación y prefirieron imponer una medida más severa. En el primer año, el arancel del 20 por ciento recomendado por la USITC para las importaciones excluidas del contingente se convirtió en un 40 por ciento, y el arancel aplicable a las importaciones comprendidas en el contingente, de aproximadamente el 0,2 por ciento, pasó a ser el 9 por ciento. De modo análogo, en los años siguientes, los aranceles aplicables a las importaciones excluidas o comprendidas en el contingente, sujetas a la medida, siguieron siendo mucho más elevados y restrictivos que los recomendados por la USITC.

45. El hecho de que la duración de la medida fuese más reducida que la recomendada por la USITC no guarda relación con la cuestión de si la medida es más restrictiva. La necesidad, en lo tocante a la duración de una medida, de hasta ocho años, queda abarcada por las disposiciones de los párrafos 1 y 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Al aplicar esta medida más restrictiva, los Estados Unidos aún tienen que refutar la recomendación de la USITC acerca de cuál debería haber sido la respuesta suficiente ante el aumento de las importaciones que, a su juicio, causaría un "daño grave" de forma inminente.

46. Para terminar el análisis de esta cuestión, sólo podemos reiterar que Australia ha demostrado que incluso la recomendación de la USITC no cumplía las obligaciones impuestas por el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como Australia ha señalado, la USITC recomendó que se limitaran las importaciones de carne de cordero a los niveles de 1998, a pesar de que en esos niveles la rama de producción no estaba experimentando un daño grave causado por las importaciones.

### **EQUILIBRIO DE LAS CONCESIONES Y OTRAS OBLIGACIONES**

47. El artículo XIX se refiere al mantenimiento del equilibrio de concesiones y otras obligaciones en el caso de que se aplique una medida de salvaguardia. El Acuerdo sobre Salvaguardias no modificó esto, sino que únicamente limitó el derecho de suspender unilateralmente las concesiones y otras obligaciones equivalentes. La eliminación de ese derecho durante los primeros tres años no suprime el requisito de que los Miembros que aplican una medida mantengan un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente. Sólo modifica el poder de negociación, al exigir que el Miembro afectado recurra a un grupo especial si considera que sus derechos se han visto limitados.

48. Los Estados Unidos no han refutado el argumento de Australia, de que el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias es aplicable, aparte de mencionar que los Miembros que aplican medidas no desearían mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente y que las obligaciones previstas en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias actuarían como un desincentivo para aplicar medidas compatibles con el Acuerdo sobre la OMC. Esto no constituye un argumento.

### **NO DISCRIMINACIÓN**

49. En el párrafo 124 de su segunda comunicación, los Estados Unidos mencionan el apartado b) del párrafo 5 del artículo XXIV del GATT de 1994 y describen erróneamente esa disposición y también su relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias. El apartado b) del párrafo 5 del

artículo XXIV establece que los "derechos de aduana" y las "demás reglamentaciones comerciales" no deben ser más elevados ni más rigurosos en el caso de un acuerdo de libre comercio que los existentes "antes del establecimiento de éste" y no "si no existiera la zona de libre comercio", como sostienen los Estados Unidos. Los Estados Unidos no ofrecen fundamento alguno de su afirmación de que "las disposiciones pertinentes del artículo XXIV, y no ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, rigen las cuestiones relativas a la aplicación de medidas de salvaguardia por los participantes en zonas de libre comercio".<sup>12</sup> La nota de pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refiere sólo al párrafo 8 del artículo XXIV y no a ninguna otra disposición del artículo XXIV. Si el propósito hubiera sido que se aplicara el párrafo 5 o cualquier otra disposición

## ANEXO 2-1

### PRIMERA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

(19 de abril de 2000)

#### ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>I. RESUMEN</b> .....	<b>185</b>
<b>II. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>186</b>
<b>III. CRONOLOGÍA DE LOS ACONTECIMIENTOS PERTINENTES</b> .....	<b>187</b>
<b>IV. ANTECEDENTES FÁCTICOS</b> .....	<b>188</b>
A. LAS RAMAS DE PRODUCCIÓN DE CORDEROS EN PIE Y DE CARNE DE CORDERO EN LOS ESTADOS UNIDOS .....	189
1. Los participantes en las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero .....	189
2. Situación de las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero.....	190
a) Fuentes de información.....	190
b) La rama de producción de corderos en pie .....	191
c) Rama de producción de la carne de cordero.....	196
B. MERCADO DE LA CARNE DE CORDERO DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	197
1. Consumo de carne de cordero en los Estados Unidos .....	197
2. Importaciones de carne de cordero a los Estados Unidos .....	198
3. Productos de la carne de cordero y su comercialización .....	199
C. CONCLUSIÓN .....	200
<b>V. LA DETERMINACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS</b> .....	<b>200</b>
<b>VI. ALEGACIÓN DE NUEVA ZELANDIA</b> .....	<b>202</b>
<b>VII. ARGUMENTOS JURÍDICOS</b> .....	<b>203</b>
A. INTRODUCCIÓN .....	203
B. LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDEN A LOS ESTADOS UNIDOS EN VIRTUD DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS .....	203
C. MÉTODO DE INTERPRETACIÓN .....	205

	<u>Página</u>
D. CARGA DE LA PRUEBA.....	207
E. EMPLEO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL.....	207
F. NORMA DE EXAMEN .....	208
G. INCUMPLIMIENTO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LAS OBLIGACIONES DIMANANTES DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS .....	209
1. <b>La Medida de Salvaguardia de los Estados Unidos no es una     respuesta a "la evolución imprevista de las circunstancias"     estipulada en el artículo XIX del GATT .....</b>	<b>209</b>
2. <b>Los Estados Unidos no lograron demostrar que "la rama de producción     nacional que produce productos similares o directamente competidores"     estuvo amenazada por un "daño grave" conforme a lo prescrito en el     párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias .....</b>	<b>211</b>
a) Los Estados Unidos no definieron correctamente su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores".....	211a)

Página

c)	Los Estados Unidos no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de su medida, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.....	235
5.	<b>Los Estados Unidos no aplicaron una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran, en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo I del GATT de 1994 .....</b>	<b>235</b>
6.	<b>Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia incompatible con las obligaciones dimanantes del artículo II del GATT de 1994 .....</b>	<b>236</b>
VIII.	<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>236</b>

ANEXOS

- NZ1 Informe de la USITC "Lamb Meat", Investigación N° TA-201-68, Publicación 3176, abril de 1999.
- NZ2 Notificación de los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias de constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave a causa del aumento de las importaciones, 15 de abril de 1999 (G/SG/N/8/USA/3/Rev.1).
- NZ3 Notificaciones de los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 y con la nota 2 de pie de página al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias cuando adopten la decisión de aplicar una medida de salvaguardia, 12 de julio de 1999 (G/SG/N/10/USA/3).
- NZ4 Solicitud de celebración de consultas presentada por Nueva Zelanda de conformidad con el ESD, 16 de julio de 1999 (WT/DS177/1).
- NZ5 Soli

## **I. RESUMEN**

1.1 La presente diferencia se plantea a raíz de un intento de los Estados Unidos de proteger sus ramas de producción de cordero en pie y carne de cordero de las consecuencias de una disminución a largo plazo causada por factores existentes en el mercado interno de los Estados Unidos, y de hacer recaer la carga de esa protección sobre las importaciones de carne de cordero. Dicha medida es contraria a las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en el marco del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

1.2 El 7 de julio de 1999 los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia trienal contra las importaciones de carne de cordero en forma de contingente arancelario. Como consecuencia de esta medida, las importaciones de carne de cordero hasta el nivel del contingente, que del GATT de y

1.8 Por otra parte, al aplicar su medida de salvaguardia a las importaciones de algunos países y no a las importaciones de otros, los Estados Unidos no han cumplido la obligación que les corresponde en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de imponer una medida de salvaguardia sobre todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan. Como consecuencia de tal medida los Estados Unidos violan igualmente su obligación fundamental de "trato de la nación más favorecida" establecida en el artículo I del GATT de 1994.

1.9 Por último, al imponer a las importaciones de carne de cordero derechos arancelarios que son incompatibles con sus obligaciones consolidadas en el marco de la OMC y que no están amparados en otras disposiciones de los Acuerdos de la OMC, los Estados Unidos infringen las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo II del GATT de 1994.

## II. INTRODUCCIÓN

2.1 El 7 de julio de 1999, el Presidente de los Estados Unidos impuso una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda. Esta medida, en forma de contingente arancelario por un período de tres años, fue consecuencia de una determinación, formulada por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, según la cual las importaciones de carne de cordero constituían una causa sustancial de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de los Estados Unidos que produce un producto similar a la carne de cordero o directamente competidor de ésta.

2.2 La imposición de esta medida de salvaguardia no está en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ni con las del GATT de 1994. Por tanto, como Nueva Zelanda demostrará en la presente comunicación, los Estados Unidos infringen las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

2.3 En contra de las obligaciones previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos han intentado atribuir a las importaciones efectos sobre una rama de producción nacional que son causados por factores nacionales internos. La producción de los Estados Unidos de corderos en pie ha registrado una disminución a largo plazo durante un período que va mucho más allá del período de examen que escogió la USITC al formular su determinación de la existencia de daño. En lugar de ser la causa de esa disminución de la producción nacional, los aumentos de las importaciones de carne de cordero han sido una respuesta a esa disminución. Las importaciones han cubierto una demanda interna de carne de cordero que no podía ser atendida por la producción nacional en disminución. Las importaciones también han estimulado el aumento de la demanda interna incluso en nuevos mercados.

2.4 Los Estados Unidos han caracterizado una disminución a largo plazo, causada sistemáticamente, de la producción nacional de corderos en pie como una amenaza inminente de daño. La imposición de esta medida de salvaguardia no está en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ni con las del GATT de 1994. Por tanto, como Nueva Zelanda demostrará en la presente comunicación, los Estados Unidos infringen las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.



3.6 El 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de carne de cordero con efecto a partir del 22 de julio de 1999.<sup>5</sup>

información contenida en la presente sección procede de la información que figura en el informe de la USITC o en información no impugnada presentada a la USITC.

A. LAS RAMAS DE PRODUCCIÓN DE CORDEROS EN PIE Y DE CARNE DE CORDERO EN LOS ESTADOS UNIDOS

**1. Los participantes en las ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero**

4.2 La "rama de producción nacional" en los Estados Unidos, que la USITC consideró amenazada de daño grave por el aumento de las importaciones, se compone de dos categorías diferentes: los productores de corderos en pie (criadores y establecimientos de engorde) y los encargados del sacrificio de los corderos y de su preparación para la venta en forma de carne de cordero (mataderos y plantas de despiece).

4.3 La rama de producción de los corderos en pie participa en la reproducción, la cría y el engorde de los corderos. Los criadores tienen rebaños de ovejas que producen corderos. Producen dos productos: corderos en pie y lana esquilada. Los corderos en pie nacidos en un año se destinan a la reproducción o la producción de lana, se venden a los criadores o directamente a los mataderos. Los establecimientos de engorde alimentan a los corderos en corrales de engorde hasta que alcanzan el peso deseado.<sup>11</sup> Después los venden para el sacrificio y se transforman en carne de cordero. Los criadores también obtienen ingresos de la piel (cuero y lana) de corderos.

4.4 La rama de producción de corderos en pie se compone de numerosos criadores que representaron en 1997 unos 74.710 establecimientos.<sup>12</sup> Muchos de estos establecimientos consisten solamente en unos pocos animales a cargo de agricultores de dedicación parcial o aficionados.<sup>13</sup> Si bien entre 1993 y 1997 disminuyó el número de estos establecimientos, el 94 por ciento de los establecimientos que desaparecieron pertenecían a criadores propietarios de menos de 100 ovejas.<sup>14</sup> La rama de producción de corderos en pie también incluye un reducido número de establecimientos de engorde, algunos de los cuales también se dedican a la cría.<sup>15</sup>

4.5 La rama de producción de carne de cordero se compone de los mataderos, donde se sacrifican los corderos y las plantas de despiece que transforman las canales para su venta al por menor o al por

---

<sup>11</sup> Se estima que entre el 70 y el 80 por ciento de los corderos sacrificados son alimentados en corrales de engorde: informe de la USITC, II-24.

<sup>12</sup> Informe de la USITC, II-11.

<sup>13</sup> Informe de la USITC, II-12.

<sup>14</sup> Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelanda con respecto a la carne, Prueba documental 7, "Número de criadores de cordero en los Estados Unidos y dimensiones de las explotaciones 1994-1997" (adjunto como Anexo 6).

<sup>15</sup> Esta cifra es difícil de determinar. En 1995, los funcionarios de la National Lamb Feeder Association (Asociación nacional de establecimientos de engorde de corderos) informaron de que en los Estados Unidos había probablemente 100 corrales de engorde de corderos de gran volumen (Comunicación previa a la audiencia presentada por Nueva Zelanda con respecto a la carne, Prueba documental 1: "USITC, Lamb Meat: *Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. N° 332-357, August 1995", pp 2-4). En la petición se identificaron nueve establecimientos de engorde. Respondieron a los cuestionarios de la USITC 11 establecimientos de engorde. Algunos criadores pueden hacer las veces de engordadores de sus propios corderos.

mayor.<sup>16</sup> La rama de producción estadounidense compuesta por los mataderos y las plantas de despiece se caracteriza por su elevada concentración, puesto que la mayor parte de la producción corresponde a un número relativamente reducido de empresas. En 1997, cinco mataderos de carne de cordero representaban el 76 por ciento de la faena total de corderos.<sup>17</sup> La rama de producción de las plantas de despiece, igualmente concentrada, consta de menos de 10 empresas de elaboración del cordero.<sup>18</sup> Se estima que el 75 por ciento de las canales de cordero son elaboradas en las plantas de despiece, y el 25 por ciento restante, por los mataderos en sus instalaciones.<sup>19</sup> Al igual que los

4.8 Con respecto a la rama de producción de carne de cordero, cinco mataderos, en respuesta a los cuestionarios, proporcionaron datos sobre las existencias y los envíos nacionales. La USITC estimó que estos cinco mataderos representaban el 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.<sup>25</sup> Sin embargo, sólo cuatro mataderos proporcionaron información sobre la *situación financiera* de los mataderos, dos de los cuales se dedican al mismo tiempo al despiece.<sup>26</sup> En el informe de la USITC no queda claro cuáles de estas empresas figuraban entre los cinco mataderos que según las estimaciones representaban el 76 por ciento del número de ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.

4.9 Sucede algo similar con respecto a las respuestas de las plantas de despiece. Se recibieron respuestas a los cuestionarios de la USITC de cinco plantas, cuatro de las cuales proporcionaron datos útiles sobre su actividad<sup>27</sup>, aunque sólo 3 empresas (incluidas dos que eran también mataderos) proporcionaron datos sobre su situación financiera.<sup>28</sup> Sólo una de las empresas que respondieron se dedicaba exclusivamente al despiece. Se estima que las plantas de despiece elaboran el 75 por ciento de las canales de cordero (el 25 por ciento restante es elaborado por los mataderos en sus instalaciones).<sup>29</sup> La USITC no facilita información sobre la proporción de la producción total de despiece que representa la planta que respondió.

4.10 De ahí que la USITC extrajo conclusiones de la situación financiera de los mataderos y plantas de despiece de carne de cordero sobre la base de los datos financieros proporcionados por cinco empresas, a saber, dos mataderos, dos mataderos/despiece, y una sola planta de despiece.<sup>30</sup> Es imposible determinar a partir de la información consignada en el informe de la USITC si estas empresas representan una muestra válida de los mataderos, así como tampoco, la proporción del total de carne de cordero elaborada por empresas dedicadas exclusivamente al despiece que representa la única planta de despiece que respondió.

4.11 En consecuencia, la información proporcionada por la USITC sobre la situación financiera de los mataderos y plantas de despiece de carne de cordero es limitada y no es suficiente para determinar si estas empresas representan una muestra válida de los mataderos y plantas de despiece de carne de cordero. Tj -48 -12.75

Esta  
de sumdedda3.

ia,e363n de corderos en spiy

ia,e363n

lo que se refiere tanto a la producción anual de corderos como a las existencias de ganado ovino. El número de ovejas reproductoras disminuyó de 22,4 millones de cabezas en 1960 a 4,5 millones de cabezas en 1998.<sup>32</sup> En 1960, la producción de corderos en pie ascendía a 21 millones de cabezas.<sup>33</sup> En 1993, al iniciarse el período objeto de investigación de la USITC, la producción de corderos en pie había disminuido a 6,37 millones. Esta tendencia a la baja prosiguió y en 1998 la producción de corderos en pie llegó a 4,87 millones de cabezas.<sup>34</sup>

4.13 Además de la producción de corderos en pie, la rentabilidad de la rama de producción de corderos en pie depende del otro producto principal que es la lana.<sup>35</sup> En 1954 se introdujo la Ley de la

observa que durante el período de la investigación aumentaron efectivamente los ingresos netos de los criadores que respondieron al cuestionario (figura 1).<sup>40</sup>

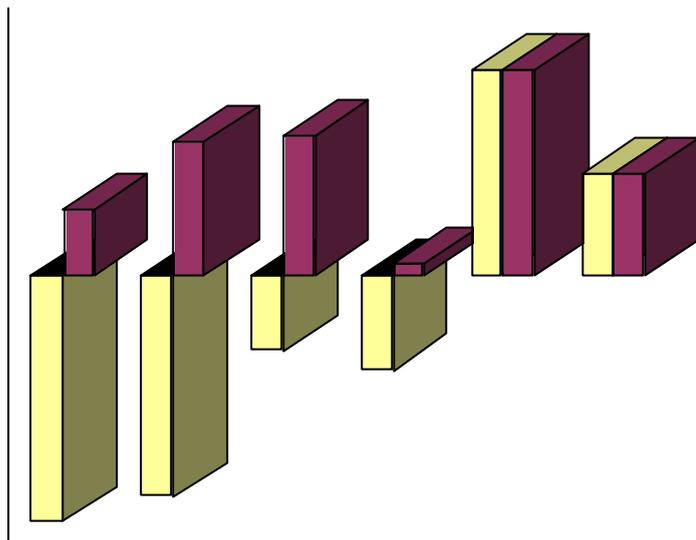
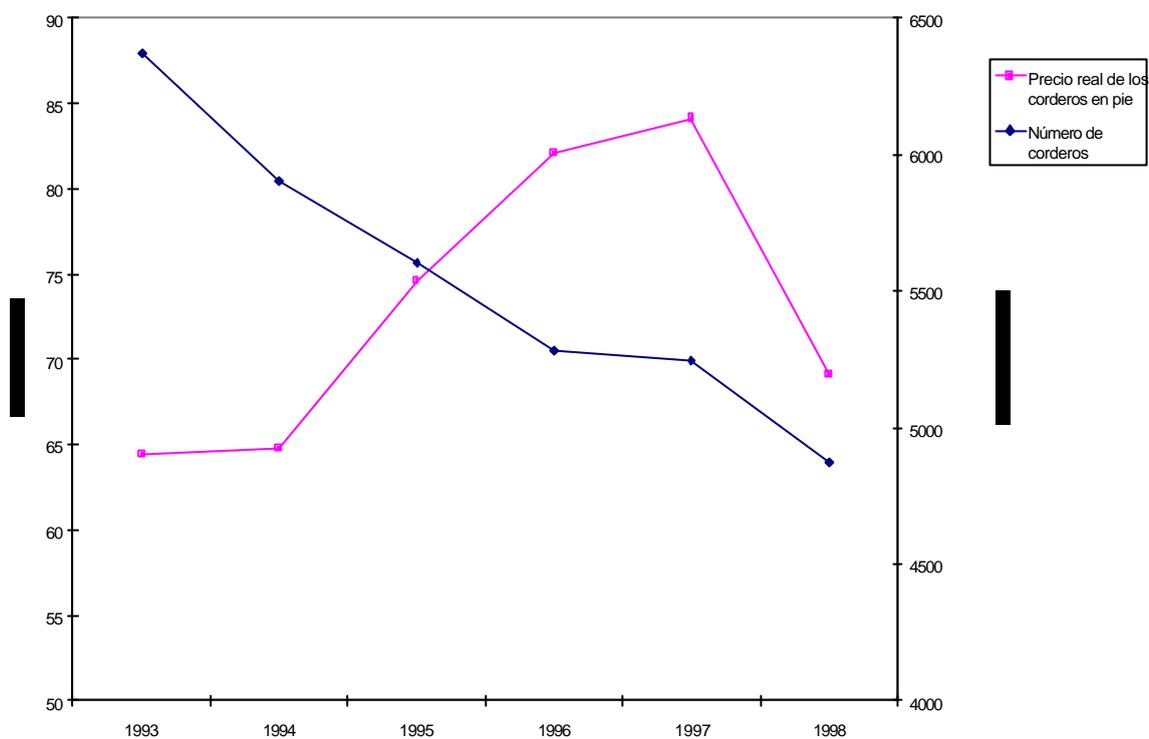


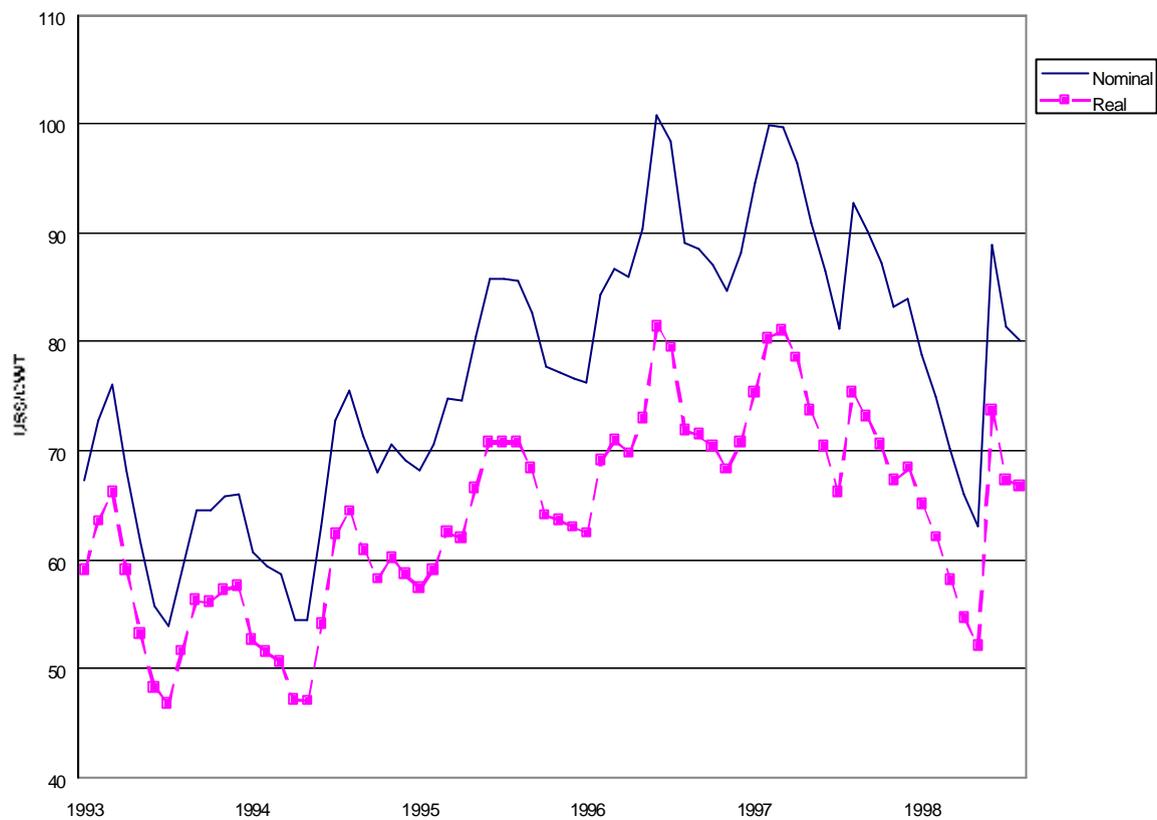
Figura 2: Mercado estadounidense de los animales de la especie ovina en pie



Fuente: *Resumen de los precios anuales USDA/NASS; Oficina de Estadísticas del Trabajo (Índice PPI); e informe de la USITC, II-53, cuadro 33.*

El precio mensual de los corderos en pie destinados al sacrificio si bien fluctuó considerablemente durante el período de la investigación, conservó una tendencia alcista durante la totalidad del período, tanto en términos nominales como reales (figura 3).

Figura 3: Precios reales y nominales de los corderos en pie en el momento del sacrificio



c) Rama de producción de la carne de cordero

4.18 La fuente principal de abastecimiento de los mataderos es la oferta nacional de corderos en pie. Al haberse reducido la oferta nacional de corderos en pie durante el período de la investigación

**B. MERCADO DE LA CARNE DE CORDERO DE LOS ESTADOS UNIDOS**

**1. Consumo de carne de cordero en los Estados Unidos**

4.23

1993

1994

1995

1996

1997

1998



posterior a 1993 guarda relación con el aumento del precio medio de importación. El precio medio de

4.33 La carne de cordero nacional y la importada se venden generalmente a través del mismo canal de distribución. En los Estados Unidos la carne de cordero se distribuye a los servicios de suministro de alimentos (hoteles, restaurantes, colectividades) y a los minoristas (en su mayoría tiendas de alimentos).<sup>71</sup> La mayor parte de la carne de cordero de Nueva Zelandia se suministra a los servicios de distribución de alimentos.<sup>72</sup> La USITC no ha dado a conocer información más detallada sobre la distribución de la carne de cordero nacional.<sup>73</sup>

4.34 Si bien la carne de cordero nacional y la importada tienen características físicas similares (aunque no idénticas) y sus canales de distribución son comparables, no son en absoluto equivalentes en lo que se refiere a la diferenciación y comercialización de sus respectivos productos. La regularidad de la oferta, la mayor estabilidad de los precios y los importantes esfuerzos de promoción han contribuido conjuntamente a impulsar la demanda de productos importados.

## C. CONCLUSIÓN

4.35 Las pruebas fácticas muestran claramente que tanto la rama de producción de corderos en pie como la rama de producción de carne de cordero en los Estados Unidos han atravesado por un período de decadencia prolongado. El ajuste más marcado se produjo en la primera parte del período objeto de investigación al comenzar la eliminación progresiva de las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana, a las que se debía una parte considerable de los ingresos de los criadores de corderos. El efecto inevitable fue la disminución de la producción nacional de corderos en pie.

4.36 En respuesta a la disminución de la oferta interna, para satisfacer la demanda de consumo de carne de cordero entraron importaciones al mercado de los Estados Unidos. Como consecuencia de los esfuerzos de promoción y de una estrategia de comercialización diferenciada, los importadores también crearon una nueva demanda de cordero en los mercados, que ya el sector de producción nacional no abastecía o abastecía de forma insuficiente.

4.37 Las pruebas fácticas muestran asimismo que, si bien los precios nacionales tendieron a aumentar durante el período de la investigación, el aumento fue superior en el período comprendido entre 1993 y mediados de 1997. Los precios volvieron a mejorar durante los tres últimos meses del período objeto de investigación. Aunque debieron hacer frente a la tendencia a la baja que registraron los precios de las carnes competidoras, durante el período de la investigación los precios de la carne de cordero, se mantuvieron en un nivel relativamente bueno.

4.38 En 1997 se produjo, no obstante, una inevitable corrección de los precios de la carne de cordero como consecuencia de su pérdida de competitividad. Pese a ello, la situación de las ramas de producción de carne de cordero y de corderos en pie, que sostienen ser objeto de daño, era mejor en 1998 que en los primeros años del período de la investigación.

## V. LA DETERMINACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

5.1 En su determinación de abril de 1999, la USITC recomendó que se impusiera un contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero durante un período de cuatro años, distribuido de la siguiente manera:

---

<sup>71</sup> Informe de la USITC, II-16.

<sup>72</sup> Informe de la USITC, II-18.

<sup>73</sup> Informe de la USITC, II-18.

- Año 1: Un 20 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 78 millones de libras.<sup>74</sup>
- Año 2: Un 17,5 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 81,5 millones de libras.
- Año 3: Un 15 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 81,5 millones de libras.
- Año 4: Un 10 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de los 81,5 millones de libras.

En virtud de la recomendación de la USITC el arancel aplicable a las importaciones dentro del contingente permanecería en el valor consolidado actual de 0,8c por kg.

El nivel de importaciones para el tipo aplicable fuera de contingente en el año 1, con arreglo tanto a la recomendación de la USITC como a la medida de salvaguardia efectivamente aplicada por los Estados Unidos, fue fijado al nivel de las importaciones de carne de cordero de 1998.

5.3 La medida no se aplica a las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel, los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe o de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, ni a los países en desarrollo exentos en virtud del párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

## **VI. ALEGACIÓN DE NUEVA ZELANDIA**

6.1 La medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda no está en conformidad con las obligaciones que corresponden a los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 en los aspectos que se indican a continuación:

- i) 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.
- ii) Los Estados Unidos no han demostrado que su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" ha sido amenazada por un "daño grave", como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- iii) 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.
- iv) 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 el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no han publicado las constataciones y conclusiones fundamentadas a las que han llegado con respecto a la necesidad de la medida adoptada, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- v) Los Estados Unidos no han aplicado la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan, como lo requiere el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo I del GATT de 1994.
- vi) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia por la que incurren en incumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo II del GATT de 1994.

## VII. ARGUMENTOS JURÍDICOS

### A. INTRODUCCIÓN

7.1 El Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 establecen determinadas obligaciones que deben cumplir los Miembros que intentan apartarse de las obligaciones que les corresponden en el marco de la OMC mediante la aplicación de una medida de salvaguardia. Esas obligaciones son claras y precisas y, a fin de confirmar la integridad del sistema de la OMC, los Miembros deben cumplirlas estrictamente. Nueva Zelanda demostrará que los Estados Unidos no han cumplido esas obligaciones y que, en consecuencia, con la medida de salvaguardia que han adoptado en este caso infringen tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como el GATT de 1994.

### B. LAS OBLIGACIONES QUE CORRESPONDEN A LOS ESTADOS UNIDOS EN VIRTUD DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

7.2 El Acuerdo sobre Salvaguardias, que aclara y refuerza el artículo XIX del GATT de 1994<sup>79</sup>, establece las condiciones en que los Miembros pueden adoptar medidas de salvaguardia. Las condiciones básicas están enunciadas en el artículo 2, que dispone lo siguiente:

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

7.3 El artículo 1 indica que por "medidas de salvaguardia" se entienden "las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994". En consecuencia, para que una medida esté justificada como medida de salvaguardia con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, debe cumplir las prescripciones del artículo XIX del GATT. Esto está reforzado por el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias que dispone que solamente podrán adoptarse medidas de urgencia si tales medidas son conformes a las disposiciones del artículo XIX del GATT y a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, conforme al artículo XIX del GATT, las medidas de salvaguardia solamente pueden responder a "una evolución imprevista de las circunstancias". Como señaló el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva aplicada a las importaciones de determinados productos lácteos*<sup>80</sup>, y en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*<sup>81</sup>, sólo podría recurrirse a una medida de urgencia en el sentido del artículo XIX si un Miembro importador "se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera 'previsto' o 'esperado' ...".<sup>82</sup>

7.4 El artículo 2 dispone que una determinación de daño grave o de amenaza de daño grave sólo podrá formularse con respecto a una rama de producción nacional "que produce productos similares o directamente competidores".

---

<sup>79</sup> Acuerdo sobre Salvaguardias, Preámbulo.

<sup>80</sup> WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999.

<sup>81</sup> WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999.

<sup>82</sup> *Argentina - Calzado*, párrafo 93 y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 86.

7.5 En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos no han formulado ninguna determinación de daño grave; han determinado que existe una "amenaza de daño grave". El párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define la "amenaza de daño grave" como "la clara inminencia de un daño grave". El párrafo 1 a) del mismo artículo define el daño "grave" como "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional". Por tanto, cualquier determinación que formulen los Estados Unidos de que existe una amenaza de daño grave debe establecer "la clara inminencia" de "un menoscabo general significativo de la rama de producción nacional".

7.6 El párrafo 2 a) del artículo 4 exige que en la investigación encaminada a determinar si el aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional, las autoridades competentes de un país Miembro:

"evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de 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".

7.7 El párrafo 2 b) del artículo 4 dispone que no se efectuará una determinación de que el aumento de las importaciones está causando o amenazando causar un daño grave a una rama de producción nacional 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". El párrafo 2 b) de dicho artículo continúa disponiendo que "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 aumento de las importaciones". Por tanto, cualquier amenaza de daño grave sobre la que se base la medida de salvaguardia debe ser causada por el aumento de las importaciones. No es suficiente demostrar que el aumento de las importaciones causa en parte una amenaza de daño grave. El daño grave causado por otros factores no constituye un daño grave sobre el que pueda basarse una medida de salvaguardia.

7.8 Habiendo formulado las determinaciones pertinentes sobre el daño y la relación de causalidad, los Miembros tienen obligaciones específicas con arreglo al artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias en lo que respecta a la medida correctiva impuesta. El párrafo 1 del artículo 5 dispone que las medidas de salvaguardia sólo podrán aplicarse "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Además, con arreglo al párrafo 1 del mismo artículo, los Miembros "deberán elegir las medidas más adecuadas" para el logro de este objetivo.

7.9 Al formular las determinaciones de la existencia de daño y relación de causalidad, que exigen los artículos 2 y 4, y de la necesidad de la reparación, con arreglo al artículo 5, los Miembros deberán publicar, en virtud del artículo 3, un informe en el que se enuncien las constataciones de sus autoridades competentes y las "conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En pocas palabras, a fin de justificar la imposición de una medida de salvaguardia, los Miembros deben basar sus determinaciones tanto con respecto al daño como a la reparación en conclusiones fundamentadas.

7.10 El párrafo 2 del artículo 2 exige que los Miembros que apliquen una medida de salvaguardia se aseguren de que la medida se aplica a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan. Por tanto, la medida debe aplicarse en régimen de "la nación más favorecida", de conformidad con el artículo I del GATT de 1994.

7.11 Como consecuencia de estas disposiciones, los Estados Unidos tienen obligaciones concretas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 en lo que respecta a la imposición de una medida de salvaguardia definitiva a las importaciones de carne de cordero.

- i) Deben demostrar que "la evolución imprevista de las circunstancias" ha dado lugar a la situación a la que la medida de salvaguardia responde.
- ii) Deben determinar, sobre la base de conclusiones fundamentadas, que existe una amenaza claramente inminente de daño grave a una rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.
- iii) Deben determinar, sobre la base de conclusiones fundamentadas, que la amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones, y no deben atribuir el daño a otros factores distintos de las importaciones.
- iv) Deben demostrar, sobre la base de conclusiones fundamentadas, que la medida que han adoptado es necesaria para prevenir el daño grave del que existe amenaza y para facilitar el reajuste.
- v) Deben también aplicar su medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan y de tal forma que no incumplan las demás obligaciones que les corresponden en virtud del GATT de 1994.

7.12 En la presente Comunicación, Nueva Zelanda demostrará que los Estados Unidos han incumplido cada una de las obligaciones mencionadas y, en consecuencia, no proceden en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias o del GATT de 1994.

### C. MÉTODO DE INTERPRETACIÓN

7.13 El método correcto de interpretación de los Acuerdos de la OMC, incluido el Acuerdo sobre Salvaguardias, está claramente definido en la jurisprudencia de la OMC. Los Acuerdos han de ser interpretados de conformidad con las reglas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El artículo 31 de la Convención de Viena dispone que un tratado ha de ser interpretado conforme "al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". El artículo 32 de la Convención de Viena dispone que se podrá acudir a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, como medios de interpretación complementarios, "para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: deje ambiguo u oscuro el sentido; o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable".

7.14 Por tanto, el método de interpretación en este caso supone considerar el sentido de los términos utilizados en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el GATT de 1994 en el contexto en que han sido utilizados y a la luz del objeto y fin del Acuerdo mencionado. Los *travaux préparatoires* desempeñan un papel complementario.

7.15 Al examinar el sentido de los términos, debe recordarse, como lo señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, que "[es] evidente ... que el artículo XIX establece un recurso extraordinario"<sup>83</sup>. En *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación añadió más énfasis aún:

---

<sup>83</sup> Párrafo 86.

"Es evidente que, *en todos los sentidos*, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario".<sup>84</sup> En ambos casos se indica claramente la razón de este carácter extraordinario de la medida de salvaguardia: permite a los Miembros suspender temporalmente, en forma total o parcial, obligaciones contraídas en virtud de los Acuerdos de la OMC, o retirar o modificar una concesión hecha en el marco de esos Acuerdos.<sup>85</sup> Permite a los Miembros apartarse de obligaciones contraídas en el marco de los Acuerdos de la OMC.

7.16 Esta desviación de las obligaciones es explícitamente excepcional. El artículo XIX del GATT se titula "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados". La referencia a "medidas de urgencia" se repite en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias. De ello se deduce que las medidas de salvaguardia han de ser adoptadas en situaciones de "urgencia" y no en forma rutinaria. Se trata de medidas que pueden ser adoptadas con respecto al comercio que haya tenido lugar en pleno cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la OMC, y como tal, de medidas que pueden ser adoptadas sólo en circunstancias excepcionales. Como dijo el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*.<sup>86</sup>

"no debe perderse de vista el hecho de que una medida de salvaguardia es una medida correctiva del comercio 'leal'. La aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales 'desleales', como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias".

y

7.17 Tal interferencia con las actividades comerciales legítimas de los Miembros de la OMC solamente puede permitirse en circunstancias limitadas y definidas. Los Miembros pueden imponer medidas de salvaguardia únicamente en la medida en que cumplan estrictamente las disposiciones del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como dijo el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y y

7.19 En consecuencia, en el presente contexto, las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 han de interpretarse de conformidad con la regla fundamental de interpretación establecida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, teniendo en cuenta el carácter extraordinario de la medida de salvaguardia que requiere una interpretación restringida de las disposiciones en esa materia.

#### D. CARGA DE LA PRUEBA

7.20 La norma básica con respecto a la carga de la prueba fue establecida por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*: "la parte que alega un hecho -sea el demandante o el demandado- debe aportar la prueba correspondiente".<sup>89</sup> Esa norma se aplica igualmente a los casos planteados en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como señaló el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos*, corresponde al reclamante acreditar una presunción *prima facie* de violación del Acuerdo sobre Salvaguardias y luego corresponde al demandado refutarla.<sup>90</sup>

7.21 En consecuencia, Nueva Zelanda demostrará en la presente comunicación que, al adoptar la medida de salvaguardia contra las importaciones de carne de cordero, los Estados Unidos no han cumplido las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

#### E. EMPLEO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

7.22 Al tratar de demostrar que han cumplido las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, los Estados Unidos deben demostrar que la determinación de la USITC, así como cualquier determinación formulada por la Administración de los Estados Unidos con respecto a la medida de salvaguardia impuesta a Nueva Zelanda, se basó en conclusiones fundamentadas.<sup>91</sup> A fin de reconocer que las conclusiones fueron fundamentadas, el Grupo Especial debe tener acceso a la información sobre la que se basaron esas conclusiones.

7.23 En su informe, la USITC se apoyó en una información que ella misma consideró confidencial y que nunca había sido revelada a Nueva Zelanda. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias reconoce que en el curso de su investigación, las autoridades competentes de un Miembro tendrán acceso a la información confidencial y que debe respetarse el carácter confidencial de la misma. Pero el párrafo 2 del artículo 3 no exime a un Miembro de revelar información en el curso de actuaciones sustanciadas en el marco del ESD cuando la medida de salvaguardia que haya impuesto sea impugnada por otro Miembro. El párrafo 1 del artículo 13 del ESD prevé expresamente que se proporcione al Grupo Especial y a las partes en la diferencia cualquier información confidencial en la que el Miembro intente apoyarse para justificar una medida, y establece procedimientos específicos para proteger la confidencialidad de esa información.

---

<sup>89</sup> WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997, página 16.

<sup>90</sup> WT/DS98/AB/R, 29 de junio de 1999, párrafo 7.24.

<sup>91</sup> Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 1 del artículo 3 y *Argentina - Calzado* (informe del Órgano de Apelación, párrafo 121).

7.24 De ello se deduce que un Miembro no puede apoyarse en una información que no haya sido revelada para demostrar que está cumpliendo sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. El hecho de que un Miembro pueda alegar que ha cumplido sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 afirmando simplemente, sin ninguna prueba, que las ha cumplido, menoscabaría el sistema basado en normas en el que se apoyan la OMC y el ESD.

7.25 En consecuencia, al no haber sido revelada la información en la que se basaron sus autoridades competentes, los Estados Unidos no pueden basarse en esa información para apoyar las conclusiones a las que ha llegado la USITC o la Administración de los Estados Unidos con miras a demostrar que han cumplido las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias o del GATT de 1994.

#### F. NORMA DE EXAMEN

7.26 En *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación observó que el Acuerdo sobre Salvaguardias "no contiene ninguna disposición acerca de la norma de examen apropiada".<sup>92</sup> En consecuencia, el Órgano de Apelación señaló que en ese caso se aplicaban las prescripciones del artículo 11 del ESD. Es decir que, "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos".<sup>93</sup>

7.27 Con arreglo al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de formular sus determinaciones, las autoridades competentes de un Miembro, en el curso de su investigación, deben evaluar determinados factores. En este contexto, incumbe al Grupo Especial la responsabilidad de verificar si las autoridades competentes "habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación".<sup>94</sup> Esto no lleva a una investigación *de novo* ni sustituye el juicio de las autoridades nacionales por el del Grupo Especial.

7.28 De conformidad con el artículo 11 del ESD, el grupo especial también deberá evaluar la aplicabilidad del Acuerdo abarcado y la conformidad de la medida con éste.<sup>151</sup> rovm f0pSD, el grupo especial t

G.

7.31 En el presente asunto, los Estados Unidos no han formulado ninguna determinación de que las circunstancias que habían conducido a la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero resultaban de una "evolución imprevista de las circunstancias". Simplemente no se abordó la cuestión en el informe de la USITC. Y no es sorprendente que así haya sucedido. Las circunstancias que afectan en el presente caso a la rama de producción nacional en los Estados Unidos no fueron efectivamente la consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". Como lo muestran los hechos expuestos *supra*, la disminución de la producción nacional de carne de cordero se había extendido en un prolongado período de tiempo, era previsible y conocida. Además, era en parte consecuencia de medidas tomadas deliberadamente por los Estados Unidos y que afectaban a su propio mercado interno, así como de factores del propio mercado. Esto no puede responder a ningún criterio de "inesperado" o "imprevisto".

7.32 Como señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, las palabras "evolución imprevista de las circunstancias" forman parte de un texto más amplio, de cuyo contexto debe inferirse su significado. El artículo XIX dice: "Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo ... ." En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación señaló que ese texto significaba que debía "demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994".<sup>99</sup> El Órgano de Apelación también estableció con claridad que es en el momento de contraer esas obligaciones, incluidas las concesiones, que debe ser imprevisible la evolución de las circunstancias conducente al aumento de las importaciones que causan un daño. Por consiguiente, lo que debe determinarse en este caso es si la supuesta amenaza a la rama de producción nacional de los Estados Unidos causada por el aumento de las importaciones de carne de cordero es una consecuencia de la evolución posterior a la consolidación de los aranceles de los Estados Unidos aplicables a las importaciones de carne de cordero al entrar en vigor la OMC, que era imprevisible en el momento de la consolidación, es decir, el 1º de enero de 1995.

7.33 Sobre la base del período objeto de investigación (1993-septiembre de 1998) y de la definición de rama de producción nacional adoptada por la USITC<sup>100</sup>, quedó claro que al principio de 1995 la producción de corderos en pie en los Estados Unidos disminuía. En 1993, nacieron en los Estados Unidos 6.370.000 corderos, comparado con 5.897.000, en 1994. Se produjo paralelamente una disminución de la producción de carne de cordero que pasó de 327 millones de libras en 1993 a 299 millones de libras en 1994. Desde 1995 simplemente siguió disminuyendo la producción conforme a una tendencia bien definida. Nada fue inesperado o imprevisto en la baja de la producción de 1995 en adelante. En efecto, la propia USITC señaló que "en general todas las partes habían reconocido que la producción de cordero estadounidense se encontraba desde hacía largo tiempo en decadencia".<sup>101</sup>

7.34 Los Estados Unidos conocían perfectamente -lo que reconocía la USITC- una de las razones por las que continuaba esta decadencia durante el período objeto de investigación. Se trataba de la disminución progresiva, desde 1993, de las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana destinadas a los criadores y establecimientos de engorde de corderos, eliminadas en 1996. En una rama de producción, como la de los criadores y engordadores, cuya fuente de ingresos era tanto la venta de

---

<sup>99</sup> *Argentina - Calzado*, párrafo 91 y *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

<sup>100</sup> Sin embargo como indicara Nueva Zelandia en su comunicación más adelante, la determinación de los Estados Unidos de su "rama de producción nacional" a los efectos de la investigación no está en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

<sup>101</sup> Informe de la USITC, I-17.

lana como la venta de corderos para la producción de carne, cabía prever el efecto de la supresión de la subvención que concedía la Ley de la Lana. Los ingresos de los criadores y establecimientos de engorde que eran los beneficiarios de esa subvención habrían de reducirse y la producción disminuiría. Es lo que precisamente ocurrió. No fue en absoluto algo inesperado o imprevisto. Tampoco podía ser inesperado que la disminución de la producción nacional de corderos en pie afectase en general a los mataderos y las plantas de despiece. Es decir, que disminuiría su fuente de suministro. También esto sucedió. No hubiera sido tampoco inesperado que una disminución de la oferta nacional condujese a un aumento de las importaciones, atraídas al mercado de los Estados Unidos para satisfacer la demanda de carne de cordero a la que no podía responder la rama de producción nacional. No era inesperado y, de hecho, ocurrió.

7.35 Se trata de una situación clásica de oferta y de demanda en la cual al reducirse la oferta el aumento de las importaciones sirve para responder a la demanda no satisfecha. Por consiguiente, no sólo las circunstancias que supuestamente causaron un daño a la rama de producción nacional eran previsibles, sino que también lo eran las circunstancias que provocaron el aumento de las importaciones. Como se señaló anteriormente, la disminución de la producción de corderos en pie resultante de la eliminación de la subvención de la lana ocasionó una disminución de la producción de los mataderos y las plantas de despiece. Esto a su vez hizo que aumentaran las importaciones de carne de cordero al mercado de los Estados Unidos para satisfacer la demanda que la rama de producción nacional no podía satisfacer. Ninguno de estos elementos pueden considerarse imprevistos o inesperados.

7.36 En consecuencia, la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos en el presente caso no cumple el requisito establecido en el artículo XIX del GATT de 1994, a saber, que se trate de una consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias".

**2. Los Estados Unidos no lograron demostrar que "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" estuvo amenazada por un "daño grave" conforme a lo prescrito en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

- a) Los Estados Unidos no definieron correctamente su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores"

7.37 De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de importaciones Estados Unidos en el presente caso no cumplió el requisito establecido en el artículo XIX del GATT de 1994, a saber, que se trate de una consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias".



por lo que se refiere a los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar si los productos son "similares".<sup>107</sup> El Órgano de Apelación también aceptó que para determinar lo que constituye un producto "similar" debe procederse caso por caso.

7.43 En el presente caso, los Estados Unidos no han alegado que los corderos en pie y la carne de cordero fuesen productos "similares". Los miembros de la USITC que abordaron la cuestión de determinar si los productores de corderos en pie producían productos "similares o directamente competidores", concluyeron solamente que los corderos eran "directamente competidores" con la carne de cordero.<sup>108</sup> En consecuencia, la única alegación formulada por los Estados Unidos, aunque indirecta, es que los corderos en pie son "directamente competidores" con la carne de cordero.

7.44 En el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas* el Órgano de Apelación analizó las palabras "directamente competitivas o directamente sustituibles entre sí" en el contexto del párrafo 2 del artículo III del GATT. El Órgano de Apelación apoyó la opinión del Grupo Especial de que para su interpretación era conveniente considerar "el mercado" y también las características físicas, los usos finales comunes y las clasificaciones arancelarias.<sup>109</sup> Acordó que el "criterio decisivo" es determinar si los productos "tienen o no un mismo uso final, puesto de manifiesto, entre otras cosas, por la elasticidad de la sustitución".<sup>110</sup> En el siguiente caso de *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*<sup>111</sup>, el Órgano de Apelación y el Grupo Especial destacaron que para determinar que los productos son directamente competidores o sustituibles entre sí debía disponerse de la prueba de una relación de competencia "directa".<sup>112</sup> El Órgano de Apelación también sostuvo que los productos son directamente competidores o directamente sustituibles si son "intercambiables" y aceptó la formulación del Grupo Especial de que los productos directamente competitivos o sustituibles deben proporcionar "medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada".<sup>113</sup>

7.45 Los corderos en pie y la carne de cordero no son "intercambiables". Un cordero en pie puede venderse para la cría, conservarse para la producción de lana o venderse para ser sacrificado. El producto de un cordero sacrificado es a la vez la piel del cordero y la carne de cordero.<sup>114</sup> Un comprador de ganado reproductor no compraría carne de cordero para sustituir los corderos en pie. Análogamente, un consumidor normal de carne de cordero no satisfaría "una necesidad o inclinación"

---

<sup>107</sup> Se decía que esos criterios incluían el uso final de un producto en un mercado determinado, los gustos y hábitos del consumidor y las propiedades, naturaleza y calidad de los productos: *Ajustes fiscales en frontera*, párrafo 18 y *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 24.

<sup>108</sup> Sr. Askey, miembro de la USITC, informe de la USITC, I-8, nota 7 y Sr. Crawford, miembro de la USITC, I-9, nota 8.

<sup>109</sup> *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 29. Véase asimismo *Canadá - Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*, WT/DS31/AB/R, 30 de junio de 1997, página 27.

<sup>110</sup> *Japón - Bebidas alcohólicas*, página 30, citado del informe del Grupo Especial (WT/DS8/R, 11 de julio de 1996), párrafo 6.22.

<sup>111</sup> WT/DS75/AB/R, 18 de enero de 1999 (informe del Órgano de Apelación) y WT/DS75/R, 17 de septiembre de 1998 (informe del Grupo Especial).

<sup>112</sup> Informe del Grupo Especial, párrafo 10.43 e informe del Órgano de Apelación, párrafos 109, 113 y 124.

<sup>113</sup> Informe del Órgano de Apelación, párrafo 115.

<sup>114</sup> Una piel de cordero consiste en el cuero y la lana.

por la carne de cordero comprando un cordero vivo. En *Japón - Bebidas alcohólicas*, en *Corea - Bebidas alcohólicas* y en *Canadá - Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*<sup>115</sup>, los consumidores pueden comprar los productos considerados y utilizarlos fundamentalmente de la misma manera, aunque puedan corresponder a inclinaciones diferentes. Lo mismo no se puede afirmar con respecto a los corderos en pie y a la carne de cordero.

7.46 El enfoque utilizado por los miembros de la USITC para identificar la rama de producción nacional pertinente se basó en este caso en un criterio legislativo enunciada en la Ley de Comercio de los Estados Unidos.<sup>116</sup> Conforme a este criterio un artículo nacional se puede considerar directamente competidor con un artículo importado en una etapa anterior o posterior de la elaboración cuando la importación pueda tener un efecto económico en el productor nacional "comparable a" la importación de un artículo en la misma etapa de elaboración. Sin embargo, en las normas del GATT ha sido rechazado, tanto con respecto a las determinaciones relativas a "productos similares" como relativas a productos "directamente competidores".

7.47 Los grupos especiales del GATT nunca han aceptado que se pudiese subsanar el defecto de los productos no "similares" invocando un concepto de línea de producción continua. En el Grupo Especial de *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas*<sup>117</sup> en opinión del Grupo Especial "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 una determinación relativa a un "producto similar" en el Código Antidumping.<sup>118</sup> Análogamente, en el asunto *Estados Unidos - Bebidas alcohólicas*

que un comprador permanecía fundamentalmente indiferente ante la elección de un producto u otro y los consideraba sustituibles en cuanto a su utilización".<sup>122</sup> El Grupo Especial rechazó el argumento del Canadá según el cual al competir directamente los helados y el yogur importado con los helados y el yogur de producción nacional, así "desplazaban" a la leche cruda que habría sido de otro modo transformada para la elaboración de helado y yogur. Consideró que se trataba de competencia indirecta.<sup>123</sup>

7.49 En el presente caso, la debida aplicación del criterio para determinar si los productos son directamente competidores indica con claridad que los corderos en pie y la carne de cordero no son productos "directamente competidores". Los corderos en pie y la carne de cordero tienen mercados separados. Los compradores de los primeros son los criadores, los establecimientos de engorde y los mataderos. Los compradores de la carne de cordero son sus consumidores. La comercialización de corderos en pie y de carne de cordero es diferente. La publicidad para ambos productos es diferente. Los consumidores habituales no permanecen indiferentes ante la elección de corderos en pie o de carne de cordero. No consideran que los corderos en pie y la carne de cordero sean productos sustituibles entre sí o intercambiables. El hecho de que los corderos en pie se puedan transformar en

productores de corderos en pie, producto que no es similar ni directamente competidor con respecto a l a competidor con la carne de cordero importada. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias justifica este enfoque. Los efectos económicos de las importaciones de carne de cordero en cada uno de estos productores no son pertinentes a la cuestión de determinar qué rama de producción produce un producto similar o directamente competidor con respecto a esas importaciones. Se trata simplemente de determinar si los criadores y los establecimientos de engorde, que producen corderos en pie, forman parte de la rama de producción nacional que produce un producto similar o d i

7.52 Como los Estados Unidos no sostuvieron que los corderos en pie criados por los criadores y e n Los argumentos expuestos *supra* establecen con claridad que no lo son. De ello se desprende que los E i n a de la rama de producción nacional pertinente ha redundado en una determinación errónea por los Estados Unidos de una amenaza de daño grave, sobre la base de la situación económica de los criadores y establecimientos de engorde.

b) Los Estados Unidos no han logrado demostrar "la clara inminencia" de ningún "daño grave" para su rama de producción nacional

7.53 Los Estados Unidos formulan en el presente caso la determinación de que su rama de p r o d u c c i ó n n a c i o n a l c i a inminencia de un daño grave ...". Además, la determinación de la existencia de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".<sup>124</sup> De conformidad c a l s i t u a c i o n e para su rama de producción nacional una clara inminencia de amenaza de un menoscabo general significativo.

7.54 En una investigación para determinar si ha tenido lugar una amenaza de daño grave, las a f r a de examinar estos factores y de demostrar su pertinencia o lo contrario. El Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Camisas de lana*<sup>125</sup>, reconoció este criterio con respecto a las medidas de s p a C , el Grupo Especial indicó que un Miembro debía examinar "todos s

<sup>126</sup> Además, en el o

párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en la época de la investigación" y debía dar "una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de esos hechos apoyaba la determinación formulada".<sup>127</sup> El párrafo 2 c) del artículo 4 exige que se publique un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.<sup>128</sup>

7.55 La determinación de que una rama de producción haya sido objeto de un daño grave o de una amenaza de daño grave es una determinación comparada. En otros términos, la situación de una rama de producción nacional o la situación que se prevea para esa rama de producción en el momento de la determinación, debe ser objeto de un menoscabo general significativo en comparación con la situación en la que se encontraba en otro momento. Por consiguiente, debe existir alguna indicación sobre el período de una investigación relativa a medidas de salvaguardia de que la situación de la rama de producción sea o será objeto de un menoscabo general significativo en comparación con su situación al comienzo del período.

7.56 El informe preparado por la USITC sobre el que se basa la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos, no formula ninguna determinación semejante. Tampoco demuestra "la clara inminencia" de "un menoscabo general significativo", en el sentido de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4. En cambio, en el informe simplemente se enumeran diversos factores con lo que se pretende mostrar que la rama de producción nacional, definida por la USITC, estaba amenazada por un daño grave. Estos factores comprenden la disminución de la proporción del mercado correspondiente a la carne de cordero nacional tanto en volumen como en valor; la reducción del volumen y el valor de la producción de carne de cordero nacional; la reducción de los precios de la carne de cordero; una disminución del número de establecimientos de cría de corderos; disminución



período objeto de investigación.<sup>135</sup> Basa esta conclusión en la comparación de las respuestas de nueve establecimientos de engorde que proporcionaron respuestas a los cuestionarios sobre el período 1993-1997, siete, que dieron respuestas para el período enero-septiembre de 1997 y seis, que proporcionaron respuestas para el período enero-septiembre de 1998.<sup>136</sup> En suma, la USITC trata de sacar conclusiones comparando lo que simplemente no es comparable.

7.61 Inversamente, se descalificaron los datos del cuestionario sobre cuestiones tales como la capacidad, la utilización de la capacidad, los inventarios y la productividad, que hubieran proporcionado un panorama de la situación financiera de la rama de producción que no correspondía a la percepción de la USITC por considerarlos "contradictorios".<sup>137</sup> La USITC también desestimó la pertinencia de las existencias<sup>138</sup>, y así no tuvo en cuenta el hecho de que las existencias de los mataderos disminuyeron efectivamente de enero a septiembre de 1998 en comparación con el año anterior.<sup>139</sup> Análogamente, sobre la base de pruebas episódicas la USITC concluyó que se observaban en la financiación del capital y el reembolso de los préstamos dificultades coherentes con el deterioro de la situación financiera de la rama de producción nacional de la carne de cordero.<sup>140</sup> Sin embargo, si se consideran dignas de crédito las pruebas episódicas, también las había de que algunos mataderos y empresas de despiece habían contraído compromisos financieros para la adquisición de equipos nuevos y la modernización de las plantas.<sup>141</sup> Esos compromisos normalmente se contraen cuando hay expectativas de que aumenten las ganancias. Expectativas de esa naturaleza no caracterizan a una rama de producción sobre la que se cierne la amenaza de un menoscabo general significativo.

7.62 En otro ejemplo, la USITC utiliza la disminución de los precios del cordero que tuvo lugar hacia fines del período de la investigación como indicador clave de la mala situación de la rama de producción nacional. La caída de los precios supuestamente afectó al resultado financiero de todos los sectores de la rama de producción.<sup>142</sup> Sin embargo, al formular esta conclusión la USITC no tiene en cuenta el hecho de que los precios de los corderos sacrificados entre 1997 y 1998 fueron superiores que durante la mayor parte del período comprendido entre 1993 y 1994. Análogamente, en septiembre de 1998 los precios mayoristas reales de la carne de cordero eran un 12 por ciento superiores a los que prevalecían en enero de 1993. La USITC tampoco tiene en cuenta que al quitarse las subvenciones que se concedían al comienzo del período objeto de investigación en el marco de la Ley de la Lana, los ingresos de los criadores eran efectivamente más elevados al final del período de la investigación que al comienzo.<sup>143</sup>

---

<sup>135</sup> Informe de la USITC, I-19.

<sup>136</sup> Informe de la USITC, II-32, cuadro 15.

<sup>137</sup> Informe de la USITC, I-20.

<sup>138</sup> Informe de la USITC, I-20.

<sup>139</sup> Informe de la USITC, II-22.

<sup>140</sup> Informe de la USITC, I-21.

<sup>141</sup> Informe de la USITC, II-15, n 61 y n 64.

<sup>142</sup> Informe de la USITC, I-20.

<sup>143</sup> Véase la figura 1 párrafo 4.14 de la presente comunicación.

7.63 Por lo que se refiere a la constatación de amenaza de daño grave formulada por la USITC, pese a lo que consideraba "disminuciones durante el período de la investigación de la parte de mercado, la producción, los envíos, la rentabilidad y los precios de la rama de producción nacional", la USITC no llegó a la conclusión de que esos factores redundasen en "un menoscabo general significativo" de la situación de la rama de producción nacional. De haberlo hecho, habría llegado a la conclusión de la existencia efectiva de daño grave. En cambio, concluyó que "era clara la inminencia de un menoscabo general significativo". Lo que no hizo la USITC fue identificar una base sobre la que pudiera respaldarse esa conclusión. En síntesis, la USITC afirma, como una verdad de por sí evidente, que los factores que no constituyen un daño grave deben constituir una amenaza de daño grave.

7.64 La conclusión de la existencia de una amenaza requiere más que una afirmación. El Grupo Especial en el asunto *Corea - Derechos antidumping aplicados a las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos*<sup>144</sup> sostuvo que para determinar si existe una amenaza se necesita "un análisis prospectivo de una situación presente para determinar si una 'modificación de las circunstancias' era 'claramente prevista e inminente'". A juicio del Grupo Especial, se exigía un análisis de la evolución futura pertinente en cuanto al volumen y los efectos de las importaciones en los precios y sus consiguientes efectos en la producción nacional.<sup>145</sup>

7.65 Análogamente, en *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá*<sup>146</sup>, el Grupo Especial señaló que conforme a la práctica de los signatarios del GATT el concepto de amenaza de daño importante "se había interpretado en el sentido de que exigía pruebas de hecho de un cambio, claramente previsto e inminente, de las circunstancias".<sup>147</sup> En el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*<sup>148</sup>, el Grupo Especial afirmó que una conclusión de existencia de "daño" exige que la parte "demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo".<sup>149</sup>

7.66 Esos requisitos están implícitos en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias conforme al cual para establecer la existencia de una amenaza de daño grave debe demostrarse "la clara inminencia" de ese daño grave. La definición que da el diccionario de "imminent" ("inminente") es "impending, soon to happen" ("pendiente, que no tardará en ocurrir").<sup>150</sup> Para determinar que algo "no tardará en ocurrir" es necesario un análisis prospectivo; se requiere una evaluación de lo que probablemente ocurra en el futuro. La USITC no efectúa dicha evaluación. En vez de ello consideró el pasado, que a su juicio no presentaba "un menoscabo general significativo" de

---

<sup>144</sup> Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1993 (ADP/92 y Corr.1), IBDD 40S/238.

<sup>145</sup> Párrafo 271.

<sup>146</sup> Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 27-28 de octubre de 1993 (SCM/162), IBDD 40S/426.

<sup>147</sup> Párrafo 402. Véase asimismo *Nueva Zelanda - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, informe del Grupo Especial adoptado el 18 de julio de 1985 (L/5814), IBDD 32S/58, párrafo 4.8.

<sup>148</sup> WT/DS24/R, 8 de noviembre de 1996.

<sup>149</sup> Párrafo 7.55.

<sup>150</sup> *The New Shorter Oxford English Dictionary* (1993).

la situación de la rama de producción nacional. La USITC rechazó la información que pudiera dar alguna idea de futuro. Rechazó los datos del cuestionario que mostraban el aumento de los envíos netos, del empleo y las ventas netas durante el período de la investigación, alegando que esos datos adolecían del defecto de haber eliminado los casos negativos. Sin embargo, sin duda la información sobre la competitividad de los "sobrevivientes", o sea de los casos positivos, predice un futuro mejor que la información sobre aquellos que quedaron fuera de la rama de producción.

7.67 Los factores examinados por la USITC muestran exactamente lo que esta Comisión y todas

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

a) Los Estados Unidos aplican indebidamente un criterio de "causa sustancial"

7.73 La USITC constató que el aumento de las importaciones de carne de cordero era "al mismo tiempo una causa sustancial de amenaza de daño grave y una causa no menos importante que cualquier otra causa".<sup>154</sup> Por consiguiente, concluye que el aumento de las importaciones de carne de cordero constituye una "causa sustancial" de la amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de carne de cordero. La USITC basa su criterio de "causa sustancial" en el artículo 202 b) 1) B de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos. Sin embargo, la conclusión a la que llega no cumple las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo, el daño grave o una amenaza de daño grave deben ser causados por el aumento de las importaciones; y no basta que el aumento de las importaciones cause "sustancialmente el daño". En resumen, los Estados Unidos han aplicado un criterio menos riguroso que el de la "causa sustancial", en lugar del criterio establecido en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias según el cual la causa del daño grave debe ser el aumento de las importaciones.

7.74 El criterio "de causa sustancial" de los Estados Unidos es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias como se desprende claramente de la propia explicación que facilita la USITC sobre cómo aplicarlo. Se satisface si el aumento de las importaciones constituye una causa "no menos importante que cualquier otra causa" o "una causa igual o más importante que cualquier otra causa".<sup>155</sup> Por consiguiente, el criterio de "causa sustancial" de los Estados Unidos se cumple aunque el aumento de las importaciones sea sólo una entre otras varias causas del daño grave a condición de que *ninguna causa particular* sea más importante que el aumento de las importaciones.

7.75 El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece con claridad que esa evaluación de las causas de daño grave es incompatible con los requisitos del Acuerdo. Establece que el daño que causen otros factores distintos del aumento de las importaciones no podrá atribuirse a esas importaciones. De conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 es imposible acumular el daño causado por una diversidad de factores y luego determinar si el efecto del aumento de las importaciones es o no superior al de cualquier otra causa por separado. Por el contrario, no podrá atribuirse ningún daño grave a las importaciones en absoluto si ese daño grave es de hecho atribuible a otras causas.

7.76 Al aplicar un criterio con respecto a la relación de causalidad no fundamentado en el Acuerdo sobre Salvaguardias los Estados Unidos han atribuido a las importaciones de carne de cordero el daño causado a su rama de producción nacional por factores de naturaleza interna y que son el resultado de la política gubernamental o de la dinámica interna del mercado. Al hacerlo, los Estados Unidos no han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias que limitan la aplicación de las medidas de salvaguardia a condiciones en que el *aumento de las importaciones* amenaza causar un daño grave.

---

<sup>154</sup> Informe de la USITC, I-21.

<sup>155</sup> Informe de la USITC, I-21.

- b) Los Estados Unidos no demuestran la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave

7.77 Al analizar la causalidad en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, un Miembro debe examinar las condiciones de competencia en el mercado entre las importaciones y el producto



7.83 A fin de cumplir las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo sobre

Fuentes: *Publicación de la ITC N° 2915 del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la USITC, agosto de 1995, páginas 2 a 46 y 2 a 47 (Precio de importación unitario CIF); Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos (IPC); Anuario de 1996 sobre la*

6:

Fuentes: Departamento de Comercio; *Publicación de la ITC N° 2915, agosto de 1995, páginas 2 a 46 y 2 a 47*; Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos; *Anuario sobre la carne roja USDA/AMS; "Livestock, Dairy and Poultry" 1997-1999.*

Como se observa en la figura 6, el precio de consumo siguió aumentando en 1998 pero a un ritmo inferior que en los años anteriores.

7.88 En 1998 disminuyeron los precios tanto del cordero importado como los precios nacionales al por mayor. Sin embargo, después de una disminución del 12 por ciento, entre 1997 y 1998, en 1998 el precio de importación seguía superando en un 24 por ciento el nivel de 1993. La disminución de los precios en un año, de 1997 a 1998, tras varios años de sucesivos aumentos de los precios no demuestra que las importaciones hayan provocado la disminución de los precios nacionales. Centrarse en esa parte especial del período objeto de investigación significaría no tener en cuenta la realidad de que los precios del sector agropecuario fluctúan. Por ejemplo, los precios reales del cerdo han registrado amplias fluctuaciones en los últimos años y se redujeron un 9 por ciento entre agosto de 1997 y abril de 1998.<sup>166</sup> Se escoge un período objeto de investigación con objeto de examinar las tendencias y los efectos durante un determinado lapso y no para tener en cuenta fenómenos aislados, no repetidos.

7.89 La conclusión que puede extraerse de la información pertinente sobre los precios es que el

disminución de la producción nacional. Los factores responsables de la contracción de la oferta nacional deben ser exteriores al mercado. En este caso, el aumento de las importaciones fue una *respuesta* a esta caída de la curva de la oferta, y no su *causa*.

7.90 La información pertinente sobre los precios durante el período de la investigación indica claramente que la causa del declive de la rama nacional de los Estados Unidos durante ese período debe atribuirse a factores internos. A ese respecto, el factor principal que causó ese declive fue la supresión de la subvención a la lana. La subvención a la lana aportaba el 19,3 por ciento de los ingresos de los productores de corderos en pie (establecimientos de cría y de engorde). Es inevitable que una rama de producción con un flujo doble de ingresos se vea afectada por la reducción sustancial de uno de ellos. El problema, debidamente considerado, al que hizo frente la rama de producción nacional radica en la reducción de la producción de los criadores y establecimientos de engorde. Es

que el aumento de las importaciones. De esa forma, el informe de la USITC da la impresión de que la Comisión resolvió que lo que consideraba una amenaza de daño grave para la rama de producción nacional era el resultado del aumento de las importaciones, el cual no debía modificarse a la luz de un análisis adecuado de los otros factores pertinentes al declive de la rama de producción. Sin embargo, de haber considerado esos otros factores como debía hacerlo, la USITC no habría llegado a la conclusión que presentó.

7.93 Los argumentos expuestos muestran con claridad que la afirmación de la USITC de que el aumento de las importaciones causaba una amenaza de daño grave para la rama de producción

de producción desarrolle y aplique un programa de comercialización eficaz.<sup>172</sup> Sin embargo, como ninguno de estos factores, individualmente considerados eran, a juicio de la USITC, una causa más importante del daño que el aumento de las importaciones, ésta consideró injustificado modificar su constatación. Pese a ello no negó que una parte de la amenaza de daño grave en que se basaba su constatación de causalidad era atribuible a otros factores distintos del aumento de las importaciones.

7.97 El hecho de que la USITC no atribuya el daño que según reconoce ha sido causado por otros factores a esos otros factores, y no a las importaciones, constituye una violación de lo previsto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, la determinación de la relación de causalidad efectuada por la USITC en este caso es precisamente lo que en virtud de ese artículo no debe hacer un Miembro que impone una medida de salvaguardia, es decir, atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

**4. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es "necesaria para [...] prevenir el daño grave" ni "necesaria para [...] facilitar el reajuste", en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de la medida de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

7.98 Aunque haya sido justificada la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia, ésta debe igualmente ajustarse a lo dispuesto en el párrafo 1 de los artículos 5 y 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. El párrafo 1 del artículo 5 establece lo siguiente: "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste." Establece asimismo que los Miembros deberán elegir las medidas "más adecuadas" para el logro de los objetivos de este artículo. En *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación afirmó que esta disposición "impone a un Miembro que aplique una medida de salvaguardia la obligación de asegurarse de que la medida aplicada guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".<sup>173</sup> Por lo tanto, los Estados Unidos tienen una doble obligación que cumplir al aplicar su medida de salvaguardia frente a una amenaza de daño grave. Los Estados Unidos deben asegurar que su medida es "necesaria" para "prevenir" la amenaza de daño grave. En segundo lugar, los Estados Unidos deben asegurar que su medida es "necesaria" para "facilitar el reajuste". En efecto, como lo demostrará Nueva Zelanda, los Estados Unidos no cumplieron ni una ni otra obligación. Además, el párrafo 1 del artículo 3 establece que un Miembro que aplica una medida de salvaguardia publique un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Nueva Zelanda también demostrará que los Estados Unidos no cumplieron esta obligación con respecto a la necesidad de la medida de salvaguardia aplicada.

- a) La medida de los Estados Unidos no es "necesaria" para prevenir el daño grave en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.99 El sentido corriente del término "necesario" según la definición del *The New Shorter Oxford English Dictionary*<sup>174</sup> es "that cannot be dispensed with or done without," (de lo que no se puede

---

<sup>172</sup> Informe de la USITC, I-25 y I-26. La USITC también examinó los argumentos de que el aumento de los costos de los insumos y la sobrealimentación de los corderos eran causas de una amenaza de daño grave. Aunque el informe de la USITC no es claro a este respecto, parece rechazar ambos factores como causas: I-25.

<sup>173</sup> Párrafo 96 (las cursivas figuran en el original).

<sup>174</sup> (1993).



en cuanto sea necesaria" para lograr el objetivo de prevenir un daño grave. En el contexto de las

7.105 El requisito de necesidad previsto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias significa que una medida de salvaguardia no puede ser más restrictiva del comercio de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave. La medida de salvaguardia aplicada a la carne de cordero por los Estados Unidos es más restrictiva del comercio que otra medida considerada por las autoridades competentes de ese país como suficiente para prevenir o reparar el daño grave causado a la rama de producción nacional. Además, la medida de salvaguardia de los Estados Unidos va más allá de lo necesario para prevenir la amenaza de daño grave cuya existencia constata la USITC en este caso, puesto que se aplica a niveles considerados no causantes de daño. Por consiguiente, la medida de los Estados Unidos no cumple el criterio de ser la "menos restrictiva" del comercio.

7.106 El hecho de que los Estados Unidos no hayan aplicado una medida de salvaguardia solamente en la medida necesaria para prevenir o reparar un daño grave significa que no han escogido la medida "más adecuada[s]" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5. En consecuencia, los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones de conformidad con ese artículo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) La medida de los Estados Unidos no es "necesaria" para facilitar el reajuste en el sentido del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.107 Los Estados Unidos tampoco cumplieron su obligación de aplicar una medida de salvaguardia sólo en la medida necesaria para facilitar el reajuste. También en este caso, el término "necesaria" conlleva el significado de que debe escogerse la medida menos restrictiva del comercio. Además, como señalaron los Grupos Especiales en *Estados Unidos - Gasolina y Canadá - Publicaciones*, una medida debe permitir que se logre su objetivo antes de que pueda determinarse que es "necesaria".<sup>186</sup> En este caso, los Estados Unidos no dieron ninguna explicación acerca de la forma en que la medida escogida permitiría lograr el objetivo de facilitar el reajuste o de ser menos restrictiva del comercio que otras medidas razonablemente disponibles que podrían haber alcanzado ese objetivo.

7.108 La USITC abordó la cuestión de facilitar el reajuste. Indicó que el contingente arancelario que había propuesto debería aplicarse conjuntamente con la ayuda para el reajuste. Esto muestra que la USITC consideraba que se necesitaba algo más que la medida de salvaguardia para facilitar el reajuste. En consecuencia, indudablemente en opinión de la USITC un contingente arancelario en sí no facilitaría el reajuste y, por lo tanto, la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia que consiste en un contingente arancelario constituye una demostración *prima facie* de que no se aplicó una medida "necesaria" para facilitar el reajuste.

7.109 Además, en el contexto del presente caso, la medida de los Estados Unidos no es capaz de facilitar el reajuste. Como lo reconoció la USITC, uno de los problemas que enfrenta la rama de producción nacional es satisfacer la demanda de consumo de carne de cordero. Aumentar los costos de las importaciones de carne de cordero más bien reducirá y no aumentará la demanda de consumo y, por ende, no resolverá este problema.

7.110 El requisito de necesidad previsto en el párrafo 1 del artículo 5, aplicado al objetivo de facilitar el reajuste, significa que una medida de salvaguardia debe permitir que se alcance este objetivo y ser el medio de lograrlo menos restrictivo del comercio. La medida de salvaguardia de los Estados Unidos relativa al cordero no permite lo primero y no es lo segundo. Por consiguiente, no ha sido aplicada sólo en la medida necesaria para facilitar el reajuste en el sentido del párrafo 1 del artículo 5. Además, el hecho de que los Estados Unidos no hayan aplicado una medida de salvaguardia necesaria para prevenir el daño grave o facilitar el reajuste, significa que los Estados Unidos no escogieron las medidas más adecuadas para lograr los objetivos previstos en el párrafo 1

---

<sup>186</sup> *Estados Unidos - Gasolina*, párrafo 6.31 y *Canadá - Publicaciones*, párrafo 5.7.

del artículo 5. Por consiguiente, los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones con arreglo a ese artículo del Acuerdo sobre Salvaguardias.

- c) Los Estados Unidos no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de su medida, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias

7.111 El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes de un Miembro que impone una medida de salvaguardia publiquen un informe en el que se enuncien las constataciones de esas autoridades y sus conclusiones fundamentadas sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. El hecho de que una medida de salvaguardia cumpla lo prescrito en el artículo 5 es sin duda una de esas cuestiones pertinentes. Sin embargo, al aplicar su medida de salvaguardia definitiva en el caso presente, los Estados Unidos no explicaron en qué sentido esa medida podía considerarse el medio menos restrictivo del comercio que permitiría lograr el objetivo de prevenir el daño grave. La USITC explicó detenidamente la medida correctiva que había propuesto<sup>187</sup>, pero la Administración de los Estados Unidos lo rechazó sin explicar la medida que impuso en lugar de la recomendación de la USITC. Por añadidura, ni la USITC ni la Administración de los Estados Unidos proporcionaron ninguna explicación sobre cómo la medida cumplía la prescripción contenida en el párrafo 1 del artículo 5 de que se aplicase sólo "en la medida necesaria para [...] facilitar el reajuste".

7.112 El hecho de no explicar por qué su medida de salvaguardia relativa al cordero era "necesaria" en el sentido del párrafo 1 del artículo 5, hace que los Estados Unidos violen su obligación en virtud del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias de no aplicar una medida de salvaguardia sin publicar un informe enunciando sus constataciones y "conclusiones fundamentadas" sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

**5. Los Estados Unidos no aplicaron una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran, en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y en el artículo I del GATT de 1994**

7.113 El párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". En el caso presente, los Estados Unidos no lo han hecho. Han excluido las importaciones del Canadá, México e Israel y de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos. Sin embargo, al formular su determinación de amenaza de daño grave, los Estados Unidos consideraron las importaciones de todos los países de donde procedía la carne de cordero que ingresa al mercado de los Estados Unidos.

7.114 Tras haber formulado una determinación sobre la base de todas esas importaciones, los

sido tenidos en cuenta para formular la determinación de existencia de daño. El Órgano de Apelación dijo:<sup>189</sup>

"constatamos que la investigación realizada por la Argentina que evaluó si las importaciones procedentes de *todas* las fuentes causaban o amenazaban causar un daño grave, sólo podía dar lugar a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de *todas* las fuentes".

7.115 Además, el no aplicar una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de procedencia supone la concesión de una ventaja a los productos de un Miembro excluido de la aplicación de la medida de salvaguardia, no concedida "inmediata e incondicionalmente" a los productos de los Miembros a que se aplica la medida. En consecuencia,

79a Tomo 4284 Twa (1) Ej 1601 Edición 166 "La n. 7097 Tsw (35 causa n. 64) El la medida de salvaguardia a los productos de los Miembros a que se aplica la medida de salvaguardia, no concedida "inmediata e incondicionalmente" a los productos de los Miembros a que se aplica la medida. En consecuencia,

4. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es necesaria para prevenir el daño grave ni para facilitar el reajuste, en contradicción con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no han publicado sus constataciones y conclusiones fundamentadas sobre la necesidad de la medida, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
5. Los Estados Unidos no han aplicado una medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de procedencia de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo I del GATT de 1994.
6. Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia por la que no cumplen las obligaciones que les corresponden de conformidad con el artículo II del GATT de 1994.

Por consiguiente, Nueva Zelanda solicita al Grupo Especial que recomiende que los Estados Unidos pongan en conformidad con las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, el trato concedido a las importaciones de carne de cordero procedente de Nueva Zelanda.

**ANEXO 2-2**

**CARTA DE NUEVA ZELANDIA**

(9 de mayo de 2000)

Me refiero a la solicitud de determinadas resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos al Grupo Especial el viernes 5 de mayo.

Nueva Zelandia ha tenido ahora la oportunidad de examinar la solicitud de los Estados Unidos y querríamos ofrecer nuestras opiniones preliminares acerca de las cuestiones de procedimiento planteadas por los Estados Unidos.

Es nuestro parecer que las diversas alegaciones contenidas en la solicitud de los Estados Unidos carecen de legitimidad y, a este respecto, Nueva Zelandia desearía exponer su posición por escrito en relación con las diversas alegaciones hechas por los Estados Unidos. Creemos

## ANEXO 2-3

### RESPUESTA DE NUEVA ZELANDIA A LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

(17 de mayo de 2000)

#### **A. Introducción**

1. Los Estados Unidos han solicitado que el Grupo Especial formule resoluciones preliminares sobre tres cuestiones.<sup>1</sup>
2. En primer lugar, los Estados Unidos alegan que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelanda no es suficiente en cuestiones de derecho para cumplir con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD).<sup>2</sup>
3. En segundo lugar, los Estados Unidos alegan que Nueva Zelanda afirma que la legislación sobre salvaguardias de los Estados Unidos es, a primera vista, incompatible con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias sin que haya citado dicha legislación en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.<sup>3</sup> Los Estados Unidos solicitan una determinación en el sentido de que, por consiguiente, la compatibilidad de dicha legislación con el Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y es ajena al alcance de la presente diferencia.<sup>4</sup>
4. En tercer lugar, los Estados Unidos plantean algunas cuestiones en lo que respecta a la divulgación de la información comercial confidencial.<sup>5</sup>
5. En una comunicación del secretario del Grupo Especial, se invitó a Nueva Zelanda a que presentara por escrito sus puntos de vista sobre la mencionada solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos antes del miércoles 17 de mayo de 2000.<sup>6</sup> Los puntos de vista de Nueva Zelanda sobre la solicitud de los Estados Unidos se exponen a continuación.

#### **B. Presunta insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial**

##### **1. Antecedentes**

6. Los Estados Unidos alegan que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelanda no es suficiente, por cuestiones de derecho, para cumplir con las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos

---

<sup>1</sup> Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, 5 de mayo de 2000.

<sup>2</sup> Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafos 1-15.

<sup>3</sup> Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafos 16-19.

<sup>4</sup> Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafo 20.

<sup>5</sup> Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, párrafos 21-23.

<sup>6</sup> Carta a las Partes del secretario del Grupo Especial, 10 de mayo de 2000.

por los que se rige la solución de diferencias (ESD) en el sentido de que en esas peticiones "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Los Estados Unidos afirman además que Nueva Zelanda no ha proporcionado ninguna indicación del fundamento de derecho de sus reclamaciones y sostienen que nada en su solicitud de establecimiento de un grupo

*Interpretación equivocada de Corea - Productos lácteos*

11. Como antes se ha dicho, los Estados Unidos fundamentan su reclamación relativa a la presunta insuficiencia de la solicitud de Nueva Zelanda de establecimiento de un grupo especial en la reciente decisión del Órgano de Apelación en el caso *Corea - Productos lácteos*. Sin embargo, los Estados Unidos citan sólo algunos pasajes seleccionados de las constataciones del Órgano de Apelación sobre esta cuestión y por lo tanto presentan erróneamente las constataciones del Órgano de Apelación en dicho caso. En realidad, cuando el Órgano de Apelación dictaminó que, si bien siempre era necesario identificar las disposiciones del tratado cuya violación se alegaba, era posible que no *siempre* esto fuese suficiente. No dijo que la simple numeración de dichas disposiciones *no* sería suficiente en todos los casos. Cuando se cita en forma completa el parecer del Órgano de Apelación, dice lo siguiente:

"Hay 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."<sup>11</sup>  
(Cursivas añadidas.)

12. En el caso *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación aclaró también el sentido de sus resoluciones anteriores dictadas en *Comunidades Europeas - Banano*. En ese caso, el Órgano de Apelación según dijo, no pretendió establecer que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo cuya vulneración se alegaba aseguraría *siempre* un cumplimiento suficiente de los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 "*en todos y cada uno de los casos*, independientemente de las circunstancias concretas de cada caso".<sup>12</sup> En el propio caso *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación sostuvo que era necesario examinar caso por caso el planteamiento adoptado en toda solicitud de establecimiento de un grupo especial.<sup>13</sup> También subrayó que lo que era necesario exponer con suficiente claridad eran las *alegaciones* del reclamante y no los argumentos detallados.<sup>14</sup> El Órgano de Apelación sostuvo en dicho caso que la solicitud de las Comunidades Europeas debería haber sido más detallada "*dadas las circunstancias particulares que concurren en este caso*".<sup>15</sup> Estas constataciones indican que las circunstancias particulares de cada caso son fundamentales en cuanto a la suficiencia de toda solicitud de establecimiento de un grupo especial.

13. Como resulta claro, de ninguna manera se determina previamente que la simple enumeración de los artículos pertinentes en una solicitud de establecimiento de un grupo especial tenga por resultado inevitable que dicha solicitud resulte insuficiente para cumplir la norma prescrita en el ESD. La suficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe decidirse en cada caso según sus propias circunstancias y con la debida atención de sus propios antecedentes. La cuestión es

---

<sup>11</sup> Párrafo 124.

<sup>12</sup> Párrafo 123.

<sup>13</sup> Párrafo 127.

<sup>14</sup> Párrafo 123.

<sup>15</sup> Párrafo 131.



comunicaciones escritas, los escritos de réplica, y la primera y segunda reuniones del Grupo Especial con las Partes a medida que el caso avanza.<sup>18</sup> Por ejemplo, en el caso *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación subrayó que "lo que era necesario exponer con suficiente claridad eran las alegaciones, y no los argumentos detallados".<sup>19</sup> Los Estados Unidos no hacen una distinción apropiada entre las reclamaciones expuestas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y los argumentos en apoyo de dichas reclamaciones. Si bien los *argumentos* seguirán evolucionando a medida que se desarrolle el caso, las *reclamaciones* de Nueva Zelanda se han expuesto claramente en la solicitud de establecimiento de un grupo especial y no han camb0.12a-12.75r/o momento.

### *La práctica de los Estados Unidos*

19. La práctica de los Estados Unidos resulta tamb0én ilustrativa al determinar el gr.12a-1 detalle que, a juicio de los Estados Unidos, se requiere en la solicitud de establecimiento de un grupo especial en la que se alega el incumplimiento de disposiciones que contienen muchas obligaciones. Por ejemplo, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada en el caso *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a la exportación de productos lácteos*, los Estados Unidos se limitan a enumerar una serie de disposiciones, contenidas en diversos Acuerdos de la OMC que, según afirman, han sido vulneradas por el Canadá.<sup>20</sup> Sin embargo sus reclamaciones en ese caso se referían sólo a algunas de las obligaciones contenidas en algunas de esas disposiciones. En particular, las disposiciones enumeradas comprendían el "artículo 9" del Acuerdo sobre la Agricultura. Dicho artículo consiste en cuatro párrafos, varios de los cuales contienen muchas obligaciones. Los Estados Unidos sostuvieron luego ante el Grupo Especial que sólo se habían producido violaciones de los párrafos 1 a) y 1 c) .75r/o artículo.<sup>21</sup> De manera semejante, en *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, México alegó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por los Estados Unidos era insuficiente por razones notablemente semejantes a las que ahora alegan los Estados Unidos.<sup>22</sup> En ese caso los Estados Unidos afirmaron que habían cumplido con los requisitos mínimos del artículo 6.<sup>23</sup>

### **3. *Los Estados Unidos no han plante.12alas cuestiones a su debido tiempo***

20.

En esas reuniones Nueva Zelandia se refirió a su solicitud de establecimiento de un grupo especial y reiteró su declaración en el sentido de que:

"Estima Nueva Zelandia que la medida de salvaguardia en cuestión es incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos conforme a los artículos 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, II y XIX del GATT de 1994."<sup>25</sup>

Nueva Zelandia siguió diciendo en ambas reuniones que solicitaba el establecimiento de un grupo especial con mandato uniforme, lo cual fue aceptado por el OSD en su reunión del 19 de noviembre de 1999. Conforme al párrafo 1 del artículo 7 del ESD, el mandato uniforme de un grupo especial debe referirse a la solicitud presentada por escrito por el reclamante para definir los parámetros de la diferencia que debe ser examinada por el Grupo Especial.

21. En esas reuniones del OSD ni los Estados Unidos ni ningún otro Miembro de la OMC formularon objeción alguna a la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia. Los Estados Unidos respondieron más bien a la solicitud con una declaración en la que dijeron que, a su juicio, la medida que habían adoptado cumplía con todas las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto contrasta con lo ocurrido durante el debate realizado en el OSD acerca de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas en *Estados Unidos - Derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente* el 17 de febrero de

Los grupos especiales deben evitar que las técnicas de litigio afecten la solución justa, rápida y efectiva de las diferencias en materia de comercio.

**4. *Los intereses de los Estados Unidos no han sufrido ningún perjuicio grave***

24. A juicio de Nueva Zelanda, los Estados Unidos no han demostrado que fueron perjudicados por las presuntas insuficiencias en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Los Estados Unidos conocían en detalle los fundamentos de derecho de la reclamación desde el momento en que Nueva Zelanda presentó su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

25. En el caso *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que:

"es necesario examinar caso por caso si la mera enumeración de los artículos cuya vulneración se alega cumple la norma del párrafo 2 del artículo 6. Al resolver esa cuestión, tenemos en cuenta si el hecho de que la solicitud de establecimiento del grupo especial se limitara a enumerar las disposiciones cuya violación se alegaba, habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del Grupo Especial, ha afectado negativamente a la capacidad del demandado para defenderse."<sup>29</sup>

26. En ese caso el Órgano de Apelación desestimó la apelación de Corea que se refería a la incompatibilidad con las disposiciones del ESD de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas debido a que Corea no había demostrado que la mera enumeración de los artículos que se afirmaba que habían sido vulnerados hubiera redundado en perjuicio de su capacidad de defenderse en el curso de las actuaciones del Grupo Especial. Corea afirmó que había sufrido perjuicio pero no proporcionó detalles que apoyaran esa afirmación.<sup>30</sup>

27. De manera semejante en el caso *Comunidades Europeas - Bananos*, el Órgano de Apelación consideró que no se había inducido a las Comunidades Europeas a error en relación con las alegaciones que se formulaban contra ellas como parte demandante por el hecho de que sólo se hubieran enumerado los artículos que se alegaba habían vulnerado.<sup>31</sup> También en el caso *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, el Órgano de Apelación estimó que la supuesta falta de precisión de los términos técnicos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no había afectado los derechos de defensa de la parte demandada en el curso de las actuaciones del Grupo Especial.<sup>32</sup>

28. El Órgano de Apelación declaró en el caso *Comunidades Europeas - Banano* que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que las alegaciones se especifiquen de forma suficiente para que la parte contra la que se dirige la reclamación y los terceros "puedan conocer los fundamentos de derecho de la reclamación".<sup>33</sup>

29. En el caso que se examina, Nueva Zelandia considera que los Estados Unidos no han sufrido un perjuicio en su defensa. Los Estados Unidos conocían todo el alcance de las reclamaciones de Nueva Zelandia desde el momento en que se presentó la solicitud de establecimiento de un grupo especial. También fueron informados del pleno alcance de las reclamaciones en las consultas celebradas con arreglo tanto al Acuerdo sobre Salvaguardias como al ESD. En realidad la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia no hizo otra cosa que confirmar que se planteaban reclamaciones en relación con las cuestiones que habían sido tratadas en las consultas. Esto fue vuelto a confirmar en la primera comunicación de Nueva Zelandia. Esa comunicación no contenía ninguna sorpresa ni nada que pudiera ser causa de un perjuicio.

30. En particular, los Estados Unidos conocían ampliamente las reclamaciones de Nueva Zelandia con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias resultantes de las tres series de consultas celebradas sobre este asunto. Se llevaron a cabo dos series de consultas acerca de las medidas de los Estados Unidos, con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el 28 de abril de 1999 y el 14 de julio de 1999. Luego se realizaron nuevas consultas con arreglo al ESD el 26 y el 27 de agosto de 1999. En la primera serie de consultas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 se presentaron por escrito algunas preguntas de los Estados Unidos y se formularon también otras preguntas de los Estados Unidos en las consultas efectuadas con arreglo al ESD.<sup>34</sup> Australia presentó asimismo preguntas a los Estados Unidos en las consultas realizadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y al ESD, en las cuales también participó Nueva Zelandia en calidad de observador.<sup>35</sup>

31. Entre las preguntas formuladas por Nueva Zelandia a los Estados Unidos en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el 28 de abril de 1999 figuraban preguntas sobre las obligaciones de los Estados Unidos conforme al párrafo 1 del artículo 2 (prescripciones sobre la validez sobre medidas de salvaguardias), el párrafo 1 c) del artículo 4 (definición de rama de producción nacional), y 2 b) del artículo 4 (no atribución a otros factores y prueba de "causa sustancial" de los Estados Unidos) del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>36</sup> Además, entre las preguntas formuladas por Nueva Zelandia a los Estados Unidos en las consultas realizadas con arreglo al ESD, en las cuales se llevó a cabo un debate a fondo con los Estados Unidos sobre las obligaciones de los Estados Unidos conforme al párrafo 2 del artículo 2 (exclusión de la aplicación de la medida de los asociados en un acuerdo de libre comercio), el párrafo 1 del artículo 3 (incumplimiento de las prescripciones en materia de transparencia con respecto a la medida efectiva impuesta), el párrafo 1 b) del artículo 4 (clara inminencia de la amenaza de un daño grave) y el párrafo 2 c) del artículo 4 (incumplimiento de la prescripción relativa a la publicación en que se demuestre la pertinencia de los factores examinados)<sup>37</sup> del Acuerdo sobre Salvaguardias. En las respuestas de los Estados Unidos a esas preguntas se hacía en varias ocasiones una referencia a

---

<sup>34</sup> Las preguntas presentadas por escrito en las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias se adjuntan como Anexo NZ11. Las preguntas presentadas por escrito en las consultas celebradas con arreglo al ESD se adjuntan como Anexo NZ12.

<sup>35</sup> Austr /F0 6.75 Tf 0.375 Tc 0 Tw (34) Tj 9s.375 fo 3 del

determinadas páginas del informe de la USITC relativas a las cuestiones debatidas, lo cual indicaba que los Estados Unidos comprendían claramente a qué obligaciones asumidas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias se referían las reclamaciones de Nueva Zelandia.

32. Por lo demás, las preguntas formuladas por Australia en las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias el 4 de mayo de 1999, a las cuales Nueva Zelandia asistió en calidad de observador, no sólo se referían a las disposiciones antes mencionadas sino también al párrafo 1 a) del artículo 4 (menoscabo general significativo) y al párrafo 2 a) del artículo 4 (evaluación de los factores para determinar la amenaza de un daño grave).<sup>38</sup> En las preguntas formuladas a los Estados Unidos por Australia en las consultas realizadas con arreglo al ESD, en las cuales se llevó a cabo un debate de fondo, en el cual participó Nueva Zelandia, se hizo referencia asimismo a las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>39</sup> También en este caso, las respuestas presentadas por los Estados Unidos tanto oralmente como por escrito a estas preguntas indicaban que comprendían claramente cuales eran las obligaciones cuyo incumplimiento alegaban los reclamantes.

33. La importancia de las consultas fue aceptada por el Órgano de Apelación en el caso *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura* cuando dijo:

"Porque las alegaciones que se formulan y los hechos que se establecen durante las consultas configuran en gran medida el fondo y el ámbito del posterior procedimiento del Grupo Especial."<sup>40</sup>

34. En consecuencia, y para terminar, Nueva Zelandia no advierte cómo una presunta falta de precisión en las reclamaciones determinadas en la solicitud de establecimiento de un grupo especial han afectado el derecho de los Estados Unidos a defenderse. Los Estados Unidos conocían en detalle desde hacía cierto tiempo las alegaciones jurídicas formuladas por Nueva Zelandia.

### **3. *El Grupo Especial ya ha atenuado cualquier perjuicio***

35.

han afectado el derecho de los Estados Unidos a defenderse. Los Estados Unidos conocían en detalle desde hacía cierto tiempo las alegaciones jurídicas formuladas por Nueva Zelandia.

36. En el párrafo 1 del artículo 12 del ESD, se prescribe que los grupos especiales seguirán los Procedimientos de Trabajo que se recogen en el Apéndice 3 del ESD. Sin embargo, se autoriza al mismo tiempo que el Grupo Especial acuerde otra cosa tras consultar a las partes en la diferencia. De

40. De conformidad con el artículo 7 del Entendimiento relativo a la Solución de Diferencias, los grupos especiales deben examinar "el asunto sometido al OSD". Según el Órgano de Apelación en el caso

**E. Conclusión**

45. Nueva Zelandia ha demostrado que las alegaciones hechas por los Estados Unidos en su solicitud de resoluciones preliminares carecen de fundamento. La solicitud de establecimiento de un grupo especial formulada por Nueva Zelandia es claramente suficiente para cumplir con los requisitos del ESD. Además, la solicitud de los Estados Unidos de una resolución en el sentido de que la legislación sobre salvaguardias debe excluirse del mandato del Grupo Especial carece de fundamento. Por último, Nueva Zelandia ha vuelto a exponer su posición con respecto a la información comercial confidencial.

**ANEXO 2-4**

5. Como hemos señalado, la propia práctica de los Estados Unidos indica que en una solicitud sobre establecimiento de un grupo especial puede ser suficiente enumerar las disposiciones de los Acuerdos de la OMC presuntamente vulneradas. Más aún, Nueva Zelanda ha ido más allá de lo que han hecho los propios Estados Unidos en los casos de *Canadá - Productos lácteos*<sup>2</sup> y *México - Jarabe de maíz con alta concentración de fructosa*.<sup>3</sup>

*Los Estados Unidos no han sufrido ningún perjuicio*

6. Aun si la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelanda fue insuficiente, los Estados Unidos no han demostrado que quedarán perjudicados en su capacidad para defenderse durante las actuaciones del Grupo Especial. Más aún, tenían presente en detalle el fundamento jurídico de la reclamación desde el momento en que Nueva Zelanda presentó su solicitud de establecimiento de un grupo especial.<sup>4</sup>

7. Los Estados Unidos alegan que han sido perjudicados por la enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias hecha en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Afirman que no podían saber, entre las muchas obligaciones contenidas en esas disposiciones, cuáles eran objeto de reclamaciones de parte de Nueva Zelanda.<sup>5</sup> Pero cuando, como ocurre en este caso, una de las partes presenta una reclamación en relación con todas y cada una de las muchas prescripciones de los artículos 2 y 4 y con respecto a la única obligación explícita contenida en el artículo 3, me parece que es difícil comprender cómo esto puede haber tenido por consecuencia un perjuicio.

8. Sería posible imaginar un perjuicio en la preparación de la defensa en una situación contraria -es decir, si los Estados Unidos alegaran que habían comprendido en la solicitud de establecimiento de un grupo especial que sólo se plantearían determinadas disposiciones, para comprobar que en realidad la primera comunicación contenía otras alegaciones. En esa situación, los Estados Unidos podrían alegar justificadamente que las reclamaciones adicionales formuladas en la comunicación perjudicaban su capacidad para defenderse, y no deberían ser tenidas en cuenta por el Grupo Especial.

9. Sin embargo, esto no es lo ocurrido en el presente caso. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelanda se daba a entender, al enumerar enteramente los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que se trataría de todas las obligaciones de los Estados Unidos con arreglo a dichas disposiciones. Esto es exactamente lo que ha sucedido. En consecuencia todo el tiempo que hayan dedicado los Estados Unidos a preparar su defensa sobre cualquiera de las obligaciones será un tiempo bien empleado. ¿Cuál es la desventaja?

---

<sup>2</sup> Solicitud de los Estados Unidos sobre el establecimiento de un grupo especial, *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a la exportación de productos lácteos* (WT/DS103/4, 3 de febrero de 1998).

<sup>3</sup> Solicitud de los Estados Unidos para el establecimiento de un grupo especial, *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa procedente de los Estados Unidos* (WT/DS132/2, 14 de octubre de 1998).

<sup>4</sup> En su comunicación presentada en calidad de tercero, las Comunidades Europeas indican que están de acuerdo con Nueva Zelanda en que, en las circunstancias particulares del presente caso, los Estados Unidos estuvieron informados del fundamento jurídico exacto de la reclamación, de conformidad con las prescripciones del ESD: párrafo 12.

<sup>5</sup> Carta de los Estados Unidos al Presidente el 5 de mayo de 2000, párrafo 9.



*Las objeciones no se han presentado a su debido tiempo*

14. Por todas estas razones, la solicitud de los Estados Unidos carece de fundamento. Pero existe todavía otra cuestión que quisiera señalar a la atención del Grupo Especial. Los Estados Unidos plantearon sus objeciones de procedimiento a la solicitud de establecimiento de un grupo especial sólo en una fase muy adelantada de las actuaciones. Habiendo tenido conocimiento del contenido de dicha solicitud desde octubre del año pasado, los Estados Unidos no indicaron a Nueva Zelanda que existiera ningún problema ya sea en el OSD, en la reunión de organización del Grupo Especial o en cualquier otro momento. Consideramos que esto es incompatible con la resolución del Órgano de Apelación en el caso *Empresas de ventas en el extranjero*, en el sentido de que los Miembros demandados en los casos de solución de diferencias deben señalar oportuna y prontamente las deficiencias del procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como a la del OSD o el Grupo Especial, de manera que pueda llegarse a una solución equitativa, rápida y eficaz de las diferencias.<sup>9</sup> Esto es aún más importante cuando la diferencia se refiere a medidas adoptadas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.

15. El hecho de presentar su objeción de procedimiento a la solicitud en una fase muy anterior no hubiera supuesto ninguna desventaja para los Estados Unidos. Sin embargo, existía una desventaja considerable para Nueva Zelanda por el hecho de haberla planteado en una fase muy avanzada. Nueva Zelanda ya había aceptado, animada por el deseo de llegar a una solución pronta y eficiente en la diferencia, un calendario de trabajo del Grupo Especial en virtud del cual disponía de menos de 10 días laborables entre la recepción de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos y la presentación del caso de Nueva Zelanda en esta reunión. El tiempo de que ha dispuesto Nueva Zelanda para preparar esta reunión, que ya era mínimo, quedó reducido nuevamente por la necesidad de escribir, en muy poco tiempo, una nueva comunicación para responder a la solicitud de resoluciones preliminares formulada por los Estados Unidos y por la prórroga del plazo de que dispusieron los Estados Unidos para presentar su primera comunicación escrita.

16. Nueva Zelanda ha estado, por lo tanto, en posición de desventaja al presentar su reclamación durante las actuaciones del Grupo Especial. En cambio los Estados Unidos no han sufrido ningún perjuicio. Como dijo el Órgano de Apelación en el caso *Empresas de ventas en el extranjero*, las técnicas de litigio no deben ser contrarias a la solución equitativa, rápida y eficaz de las diferencias comerciales. En consecuencia, a juicio de Nueva Zelanda, el Grupo Especial debe rechazar la solicitud presentada por los Estados Unidos de que dicte una resolución indicando que en este caso la solicitud de establecimiento de un grupo especial era insuficiente.

**Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial**

17. Como ya hemos observado en nuestra comunicación escrita sobre esta materia, Nueva Zelanda no comprende el fundamento de la solicitud presentada por los Estados Unidos para que se dicte una resolución en el sentido de que su legislación de salvaguardias está fuera del ámbito de la presente diferencia.<sup>10</sup> Nueva Zelanda no ha solicitado ninguna constatación del Grupo Especial sobre la compatibilidad de dicha legislación con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo que solicita Nueva Zelanda al Grupo Especial es que declare que el criterio de "causa sustancial" aplicado por la USITC durante su investigación de salvaguardia no tiene ninguna justificación en el Acuerdo sobre Salvaguardias y por lo tanto vulnera las obligaciones asumidas en el marco de la OMC.

---

<sup>9</sup> Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero" (WT/DS108/AB/R, 24 de febrero de 2000), párrafo 166.

<sup>10</sup> Respuesta de Nueva Zelanda a la solicitud de resoluciones preliminares de Estados Unidos, párrafo 38.

18. De los documentos a que se hace referencia en el mandato del Grupo Especial se deduce claramente que el objeto de la presente diferencia es la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero y el procedimiento de derecho interno de los Estados Unidos que tuvo por consecuencia la imposición de dicha medida. Ese procedimiento comprende la investigación llevada a cabo por la USITC y sus constataciones y conclusiones, así como el procedimiento que culmina en la determinación final del Presidente de los Estados Unidos. Esas constataciones y conclusiones comprenden a su vez las relativas a la prueba de causa sustancial utilizada por la USITC.

### **Información confidencial**

19. Nueva Zelanda ha expuesto claramente en su comunicación escrita en respuesta a la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos que, contrariamente a lo supuesto por los Estados Unidos, Nueva Zelanda no ha tratado en realidad de obtener de los Estados Unidos que divulguen información comercial confidencial.<sup>11</sup> Nuestra posición sobre la información confidencial se expone en nuestra primera comunicación escrita.<sup>12</sup> Esta posición es que los Estados Unidos no pueden basarse en información, que no ha sido hecha pública por la USITC, en apoyo de las conclusiones a que ha llegado la USITC a fin de demostrar el cumplimiento de las obligaciones con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias o al GATT de 1994. Tampoco pueden los Estados Unidos basarse en información no divulgada por la administración de los Estados Unidos para demostrar la compatibilidad de la medida con las obligaciones asumidas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias y al GATT de 1994.

### **Conclusión**

20. En conclusión, Sr. Presidente, deben rechazarse las alegaciones formuladas por los Estados Unidos en su solicitud de resoluciones preliminares.

---

<sup>11</sup> Párrafo 44.

<sup>12</sup> Párrafos 7.22-7.25.

## ANEXO 2-5

### PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA

(25 de mayo de 2000)

Señor Presidente, señores miembros del Grupo Especial, representantes de los Estados Unidos y de la otra parte reclamante, Australia, y miembros de la Secretaría:

1. El presente caso conlleva la interpretación de importantes disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. La cuestión en litigio es el derecho de los Miembros a que se les apliquen medidas de salvaguardia solamente si están en plena conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este caso los Estados Unidos han impuesto una medida de salvaguardia que no cumple esa obligación. Por ende, Nueva Zelandia ha sometido este asunto al Grupo Especial.

2. En mi exposición de esta mañana no volveré a repetir todo lo expuesto en la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia. Presentaré, en cambio, un somero resumen de la esencia de los argumentos de Nueva Zelandia y después me centraré en las cuestiones clave sobre las que el Grupo Especial se ha de pronunciar. Haré asimismo algunos comentarios sobre los argumentos expuestos por los Estados Unidos en su primera comunicación escrita. Sin embargo, desearía ante todo formular algunos comentarios generales sobre el enfoque adoptado por los Estados Unidos en su respuesta a la alegación de Nueva Zelandia.

3. Las cuestiones centrales en este caso consisten en determinar si los organismos competentes de los Estados Unidos realizaron la investigación y efectuaron las determinaciones previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, antes de aplicar la medida considerada, y si han aplicado la medida de conformidad con las disposiciones pertinentes de dichos Acuerdos. Ciertamente, hay muchos elementos que giran en torno a la investigación y al informe de la USITC.

4. En la primera comunicación escrita, sencillamente los Estados Unidos formulan afirmaciones que no hacen al caso. Refutan argumentos que Nueva Zelandia no formuló y no refutan los argumentos que Nueva Zelandia sí formuló. Sostienen que la posición de Nueva Zelandia se caracteriza por tratar de volver a exponer de otra forma los elementos del caso ya presentados a la USITC, y en consecuencia tergiversan los argumentos de Nueva Zelandia. En particular, los Estados Unidos afirman que Nueva Zelandia "se encamina, indebidamente, a hacer que el Grupo Especial lleve a cabo una interpretación *de novo* de lo ya consignado en el expediente"<sup>1</sup> caracteriza por Tc 2.desearía

informe que realmente redactó. Colman las lagunas del informe de la USITC y procuran atribuir razonamientos y conclusiones a la USITC que sencillamente el informe no contiene. Al hacerlo, falsean las constataciones de la USITC. A este respecto, Nueva Zelandia sugiere respetuosamente que el Grupo Especial examine con detenimiento la forma en que la primera comunicación escrita de los Estados Unidos supuestamente basa sus argumentos en el informe de la USITC.

7. Hay dos ejemplos que lo ilustran, uno relativo a la amenaza de daño grave y el otro relativo a la relación de causalidad. En primer lugar, en el párrafo 78 los Estados Unidos dicen lo siguiente: "La determinación por la USITC de la existencia de amenaza se basa, en lo esencial, en que las pruebas que la USITC tenía ante sí, sirven de apoyo a las cuatro constataciones principales". Luego, se enumeran estas "constataciones" en los párrafos 79 a 82. Tal vez los miembros del Grupo Especial pensaron, como nosotros, que esta referencia a las "constataciones" hacía alusión a las "constataciones" formuladas por la USITC. Pero el primer indicio de que no fue así, reside en la ausencia de referencias de pie de página a dichas "constataciones". Tras haber investigado la cuestión más a fondo descubrimos que ninguna de esas supuestas "constataciones" eran efectivamente "constataciones" de la USITC. Se trataba de "constataciones" que habían reunido improvisadamente los Estados Unidos en su primera comunicación escrita a los efectos del presente caso, procurando realizar la tarea que la USITC no había cumplido.

8. En segundo lugar, en el párrafo 110 de la primera comunicación escrita, los Estados Unidos afirman "No constató la USITC que el aumento de las importaciones fuese una entre varias causas del

alivio provisional en circunstancias extraordinarias, en medidas que protegerían una rama de producción nacional de los efectos de factores internos o de las fluctuaciones que se producen habitualmente en algunos mercados.

12. En suma, señor Presidente, los argumentos de los Estados Unidos, en este caso, desarrollados para justificar un procedimiento al que parecen atribuir particular importancia los Estados Unidos, desafían con descaro el objeto y fin de las normas por las que se rigen las medidas de urgencia en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el GATT de 1994.

### **Resumen de los argumentos de Nueva Zelandia**

13. Como señaló Nueva Zelandia en su primera comunicación escrita, el declive a largo plazo de la rama de producción de la carne de cordero de los Estados Unidos, causado por factores internos, fue utilizado por la USITC para justificar la imposición de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero. En suma, las importaciones de carne de cordero se convertirían en la víctima expiatoria de los problemas que experimentaba la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. De esa forma, los Estados Unidos pasaron por alto el hecho de que las importaciones aumentaron en respuesta a la demanda interna que la producción nacional no satisfacía por las mismas razones causantes de su deterioro. Las importaciones fueron una respuesta a circunstancias por las que atravesaba la rama de producción de carne de cordero en los Estados Unidos y no fueron la causa de esas circunstancias.

14. Sabiendo que no era posible justificar su argumentación basándose en el informe elaborado por la USITC, los Estados Unidos en su primera comunicación escrita procuraron centrarse en un breve intermedio del período objeto de investigación utilizado por la Comisión, de esencialmente 15 meses, en 1997 y 1998. Sin embargo, como lo señalará Nueva Zelandia más adelante en esta declaración, los Estados Unidos además de dar una descripción engañosa de lo ocurrido en ese período, procuran justificar la decisión de la USITC basándose en un razonamiento que no es el de la USITC. Además, tratando de apoyar en esta nueva base la determinación de la USITC para confirmar su validez, los Estados Unidos aplican erróneamente la decisión del Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado*.<sup>4</sup>

15. Señor Presidente, los Estados Unidos no han cumplido las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, de cinco maneras fundamentales expuestas a continuación.

*En primer lugar*, los Estados Unidos no identificaron ninguna "evolución imprevista de las circunstancias" que redundara en aumentos de las importaciones, cuando en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 esa "evolución imprevista de las circunstancias" era un requisito previo a la adopción de una medida de salvaguardia.

*En segundo lugar*, los Estados Unidos definieron su "rama de producción nacional" a los efectos de la investigación sobre salvaguardias de forma tal que no se basaron en lo previsto en el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

*En tercer lugar*, los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que existía una "amenaza de

la

*En cuarto lugar*, los Estados Unidos no constataron que la causa de la supuesta amenaza de daño grave era el aumento de las importaciones porque aplicaron un criterio para la determinación de la relación de causalidad que no puede justificarse con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 y al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

*En quinto lugar*, al adoptar la medida de salvaguardia efectivamente aplicada contra Nueva Zelanda, los Estados Unidos no cumplieron la obligación que les corresponde de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar esas medidas "sólo [...] en la medida necesaria" para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, ni proporcionaron ninguna justificación de su medida.

*Por último*, Nueva Zelanda también ha alegado que los Estados Unidos no cumplen las obligaciones que les incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 2 y del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias y de los artículos I y II del GATT. Además, a la luz de la información revelada por los Estados Unidos en su primera comunicación escrita, Nueva Zelanda también argumentará que los Estados Unidos incumplen las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

16. Señor Presidente, desearía desarrollar ahora cada uno de estos argumentos más detalladamente. Sin embargo, como cuestión preliminar señalaré que las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 deben ser cumplidas por los Miembros al determinar si corresponde adoptar una medida de salvaguardia, o al adoptar dicha medida. Los Estados Unidos no pueden ahora, en este procedimiento, colocarse en el lugar de la USITC y rectificar los defectos del razonamiento o del análisis efectuado por esta Comisión.

### **Evolución imprevista de las circunstancias**

17. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelanda señaló que en ninguna parte de su informe la USITC hacía referencia alguna a la "evolución imprevista de las circunstancias" que redundó en un aumento de las importaciones, y que menos aún, procuraba identificar en qué podían haber consistido esas circunstancias.<sup>5</sup> Sin embargo, esa "evolución imprevista de las circunstancias" es un requisito previo previsto en el artículo XIX del GATT de 1994. Para los Estados Unidos, según afirman en su primera comunicación escrita, ello no constituye problema porque esa evolución imprevista de las circunstancias está al parecer implícita en el informe de la USITC<sup>6</sup>, aunque no se mencionen en absoluto las palabras "evolución imprevista de las circunstancias".

18. Sin embargo, las "modificaciones notables e inesperadas" que los Estados Unidos asimilan a la "evolución imprevista de las circunstancias" no constituyen sino un aumento de las importaciones. Por consiguiente, los Estados Unidos tratan de establecer que la necesidad de la "evolución imprevista de las circunstancias", que exige el artículo XIX del GATT, se satisface demostrando que han aumentado las importaciones, condición establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

19. Si fuera correcto ese argumento no habría sido necesario que el Órgano de Apelación tanto en el caso *Argentina - Calzado* como *Corea - Productos lácteos*<sup>7</sup> concluyese que el requisito de la

---

<sup>5</sup> Párrafo 7.31.

<sup>6</sup> Párrafo 60.

<sup>7</sup> *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* (WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999).

"evolución imprevista de las circunstancias" previsto en el artículo XIX del GATT seguía siendo una obligación para los Miembros. Hubiera bastado con demostrar el aumento de las importaciones. En efecto, no habiendo logrado como tercero en los asuntos "*Argentina - Calzado*" y "*Corea - Productos lácteos*" eliminar de sus obligaciones en el marco de la OMC la necesidad de "evolución imprevista de las circunstancias", los Estados Unidos tratan en el presente caso de alcanzar el mismo objetivo mediante un argumento diferente.

20. Además, como lo señaló la CE en su comunicación de tercero<sup>8</sup>, el argumento de los Estados Unidos es absurdo. El artículo XIX del GATT establece que para aplicar una medida de salvaguardia el aumento de las importaciones de un producto debe ser "consecuencia" de la "evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, el argumento de los Estados Unidos es que el aumento de las importaciones de carne de cordero es la consecuencia de un aumento de las importaciones de carne de cordero, lo cual sencillamente es una tautología. Y como lo señalaron también las CE, los Estados Unidos no pueden dar credibilidad a ese argumento haciendo alusión a las modificaciones de la composición por productos que de congelados pasaron a ser refrigerados.

21. Por cierto, aun cuando no fuera una tautología, las importaciones de carne de cordero refrigerada no pueden constituir una "evolución imprevista de las circunstancias". Esas importaciones se han encontrado en el mercado de los Estados Unidos por lo menos desde 1990. Constituyeron una respuesta a la evolución interna del mercado estadounidense y no una "evolución imprevista de las circunstancias". Aumentaron las importaciones de carne de cordero refrigerada para satisfacer la demanda interna y, como lo reconoció la propia USITC, para responder a nuevas demandas. La rama de producción nacional de los Estados Unidos fue incapaz de responder a la demanda debido a la reducción de la oferta nacional de corderos. Por consiguiente, aun cuando pudiese admitirse en principio que las importaciones de carne de cordero refrigerada representan una "evolución imprevista de las circunstancias", en los hechos esas importaciones eran previsibles y habían sido previstas.

22. Sea como fuere, los argumentos de los Estados Unidos sobre esta cuestión no constituyen sino una justificación *ex post facto*. Es un intento por hallar en el informe de la USITC alguna circunstancia que pudiera calificarse de "imprevista", a fin de justificar la compatibilidad con el artículo XIX del GATT de 1994. Sin embargo, para hacerlo los Estados Unidos deben desvirtuar las conclusiones de la USITC.

23. Los Estados Unidos alegan que la USITC concluyó que el producto importado y el nacional se volvieron más similares durante el período objeto de investigación, al aumentar las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada, y el volumen de los productos importados.<sup>9</sup> Los Estados Unidos insisten particularmente en el supuesto examen por la USITC de la creciente proporción del producto importado refrigerado.<sup>10</sup> De hecho, la USITC en su estudio de la medida estableció con claridad que "las condiciones de competencia en los mercados tanto nacional como mundial de carne de cordero han cambiado en *varios* aspectos importantes durante los últimos años"<sup>11</sup> (sin cursivas en el original). En estos "varios aspectos importantes" se incluyen además de la creciente proporción de producto refrigerado, el hecho de que el consumo de carne de cordero representa una proporción mínima del consumo de proteínas en los Estados Unidos; la "notable modificación" como

---

<sup>8</sup> Párrafo 22.

<sup>9</sup> as814 Tc 1.8689 Tw ( vaU1 Tw 22.) TIC alguna



directamente competidor".<sup>17</sup> Al hacerlo, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta las actualmente bien establecidas normas de interpretación aplicables a los Acuerdos de la OMC.

28 El artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que debe atribuirse a las palabras de un tratado su sentido corriente en el contexto de éstas y teniendo en cuenta el objeto y el fin del tratado en su conjunto. El enfoque de los Estados Unidos consiste en interpretar las palabras el "conjunto de los productores" separados de su contexto, sin tener en cuenta el hecho de que sólo los productores que producen un "producto similar o directamente competidor" son los que se pueden incluir en la clase "conjunto de los productores".

29. El enfoque de los Estados Unidos tampoco tiene en cuenta el hecho de que la expresión calificativa "el conjunto de", determina la amplitud del número de productores de una rama de producción, y no la de la propia rama. Su objeto es lograr que una investigación en materia de salvaguardias no se limite a determinados miembros seleccionados de una rama de producción. Debe, por el contrario, considerar la rama de producción en su conjunto. La expresión "el conjunto de" no tenía por objeto ampliar el número de integrantes de una rama de producción para abarcar a otros productores además de los que producían "productos similares o directamente competidores".

30. La determinación de "rama de producción nacional" efectuada por la USITC estaba basada en su idea de que había "una línea de producción continua" desde el producto bruto hasta el elaborado, y una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los criadores y los elaboradores. Los Estados Unidos procuran justificar este enfoque alegando que se trata del "enfoque tradicional de la USITC".<sup>18</sup> Pero el hecho de que sea tradicional no es pertinente. Nueva Zelandia no acusaba de incoherencia a la USITC; en cambio deseaba, y aún desea, saber de qué forma podía justificarse un enfoque semejante en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

31. Los Estados Unidos tratan de singularizar los casos mencionados por Nueva Zelandia en que se rechazaron las teorías de "integración vertical" y "línea de producción continua". Aducen que los hechos eran diferentes o que el informe del Grupo Especial no se adoptó.<sup>19</sup> Pero los Estados Unidos no pueden hallar ningún caso en que se aplicaran las teorías de la "integración vertical" o de la "línea de producción continua". Por ese motivo siguen siendo meramente teorías que no han sido aplicadas.

32. En realidad esas teorías no podrían haberse aplicado. Los Estados Unidos vacilaron con razón al afirmar que si bien el Acuerdo de Salvaguardias no exige necesariamente ese análisis, lo "permite".<sup>20</sup> El Acuerdo sobre Salvaguardias sólo podría "permitir" las teorías de los Estados Unidos si se hiciera caso omiso del propio texto del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 1 c) del artículo 4.

### **Amenaza de daño grave**

33. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia demostró que la USITC no había formulado ninguna determinación de "la clara inminencia" de un "menoscabo general significativo" que constituyese un daño grave.<sup>21</sup> Por consiguiente, su determinación de la existencia de una

---

<sup>17</sup> Informe de la USITC, I-12 a I-14.

<sup>18</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 62.

<sup>19</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 72 a 76.

<sup>20</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 70.

<sup>21</sup> Página 53.

amenaza de daño grave no estaba en conformidad con las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y de los párrafos 1 a) y 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC se había referido a toda una serie de factores pero no los había "evaluado" como lo exige el párrafo 2 a) del artículo 4, ni tampoco presentado "una demostración de la pertinencia de los factores examinados", de conformidad con el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Además, no efectuó ningún análisis prospectivo que pudiera servir de base para determinar que se pudiese considerar una amenaza lo que ocurriese en el futuro.

34. Los Estados Unidos objetaron el análisis de Nueva Zelandia, aduciendo que constituía un intento por evaluar nuevamente las pruebas que tenía la USITC ante sí.<sup>22</sup> Pero los Estados Unidos se equivocan. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelandia no cuestionaba *a posteriori* las afirmaciones de la USITC. Señalaba el hecho de que la USITC no había analizado los factores pertinentes como exigía el Acuerdo sobre Salvaguardias, ni tampoco había presentado conclusiones fundamentadas basadas en pruebas objetivas.

35. Sin embargo, el propio enfoque que aplican los Estados Unidos a la cuestión de la amenaza de daño grave es confuso. En vez de abordar por separado las cuestiones de la amenaza de daño grave y la relación de causalidad, los Estados Unidos combinan ambas cuestiones. Pese a mostrar una cierta culpabilidad por proceder de esa forma, cuando dice que el párrafo 2 b) del artículo 4 "da a entender, sin duda, que la demostración de una relación de causalidad puede ser una conclusión distinta de la determinación de una amenaza de daño grave"<sup>23</sup>, el objetivo que persiguen es evidente. Mezclando ambas cuestiones, los Estados Unidos pueden valerse de consideraciones referidas a la relación de causalidad para reafirmar sus argumentos sobre la amenaza, y utilizar las consideraciones relativas a la amenaza para dar la impresión de apoyar su argumentación sobre la causalidad. Si los Estados Unidos hubiesen abordado separadamente ambas cuestiones fácilmente habría quedado en evidencia que la USITC no había podido satisfacer ninguno de los respectivos criterios.

36. En la primera comunicación escrita, los Estados Unidos sostienen que existía una amenaza de

los textos tanto del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como del artículo XIX del GATT requieren que "el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave"<sup>28</sup>.

38. Si se examinan concretamente las conclusiones de la USITC, queda claro que no se cumplen las condiciones expuestas en el informe sobre *Argentina - Calzado*. También en este caso, los Estados Unidos atribuyen a la USITC palabras ausentes de su informe. Para la USITC las importaciones de Australia y Nueva Zelanda registraron un incremento súbito al final del período objeto de investigación. La proporción de las importaciones en el mercado por lo que se refiere a la cantidad aumentaron del 11,2 por ciento en 1993 al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998.<sup>29</sup> El 45 por ciento de ese aumento se produjo entre 1993 y 1996, y el 55 por ciento, entre 1997 y el período considerado de 1998.<sup>30</sup> No se trata de un "incremento súbito" como sostiene los Estados Unidos, ni tampoco de un aumento lo bastante "súbito" o "agudo" como para corresponder a la situación del asunto *Argentina - Calzado*.

39. Análogamente, los Estados Unidos tratan de atribuir a la USITC la opinión de que una modificación de la composición por productos, que de congelados pasaron a ser refrigerados, condujo a un descenso de los precios nacionales.<sup>31</sup> Pero no es lo que afirmó la USITC. Se limitó a señalar que "el aumento de las importaciones había causado la disminución de los precios a corto plazo".<sup>32</sup> La USITC no hace referencia al efecto que pueden tener las distintas composiciones por productos. Por lo demás, es incorrecto afirmar, como lo hacen los Estados Unidos<sup>33</sup>, que la USITC constató que las tendencias de los precios de la carne de cordero se mantendrían en el futuro. La USITC no realizó ningún análisis prospectivo que permitiese determinar la posible tendencia futura de los indicadores económicos.

40. Los Estados Unidos tratan de establecer una relación entre el lapso en que se registraron aumentos de las importaciones y un descenso de los precios nacionales, es decir, en 1997-1998.<sup>34</sup> Claro que al hacerlo, no tomaron en consideración el hecho de que a juicio de la USITC los precios nacionales, que habían comenzado a bajar a finales de 1997, empezaron a recuperarse en julio de 1998.<sup>35</sup> Lo que los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial acepte es que ese descenso de los precios durante una sola temporada constituye una base suficiente para justificar una medida de salvaguardia contra las importaciones. Además, si se adoptase el criterio con el cual los Estados Unidos interpretan el informe *Argentina - Calzado* y que consiste en centrarse solamente en los

---

<sup>28</sup> *Argentina - Calzado*, párrafo 131.

<sup>29</sup> Informe de la USITC, cuadro 32, II-50.

<sup>30</sup> Informe de la USITC, cuadro 32, II-50.

<sup>31</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 81.

<sup>32</sup> Informe de la USITC, I-24.

<sup>33</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 81.

<sup>34</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 81.

<sup>35</sup> Informe de la USITC, I-20; II-55. En la página I-18 de su informe la USITC afirma, no obstante, que el descenso de los precios nacionales se inició a fines de 1997 y prosiguió en 1998.



situación de la rama de producción nacional. El único análisis prospectivo está relacionado con el aumento de las importaciones, y no se trata más que de una suposición basada en la combinación efectuada por los Estados Unidos de las cuestiones relativas a la relación de causalidad y al daño, en el sentido de que el aumento de las importaciones provoca el deterioro de los indicadores de la rama de producción nacional. Este es el tipo de conjeturas que proscribe el Acuerdo sobre Salvaguardias.

46. Al concentrarse tan sólo en un aspecto de la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, a saber, la necesidad de considerar un período reciente, los Estados Unidos pasaron por alto el elemento esencial de esa decisión. Han identificado un aumento de las importaciones lo suficientemente reciente, pero ninguno de los argumentos de los Estados Unidos demuestran que haya sido lo bastante súbito, agudo o importante para satisfacer la condición establecida en *Argentina - Calzado*.

### **Relación de causalidad**

47. Como señaló Nueva Zelandia en su primera comunicación escrita, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé que sólo se podrá aplicar una medida de salvaguardia cuando el aumento de las importaciones amenace causar un daño grave.<sup>39</sup> El Acuerdo sobre Salvaguardias no precisa el concepto de "causa" con ningún calificativo. Por cierto, establece que el daño causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones no se podrá atribuir al aumento de las importaciones. Como consecuencia, un Miembro no puede aplicar una medida de salvaguardia para hacer frente a una amenaza de daño grave causado al mismo tiempo por el aumento de las importaciones y por otros factores. Una medida de salvaguardia podrá aplicarse sólo si la causa de la amenaza de daño grave es el aumento de las importaciones.

48. En consecuencia, la determinación formulada por la USITC de que la relación de causalidad existe es errónea porque estaba basada no en la constatación de que la supuesta amenaza de daño grave era la consecuencia del aumento de las importaciones, sino en una constatación de que el aumento de las importaciones constituían una "causa sustancial" de esa supuesta amenaza. Ahora bien, en ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias se califica el término "causa" con el adjetivo "sustancial". Tampoco se justifica una interpretación semejante de conformidad con este Acuerdo ni con el GATT de 1994.

49. Los Estados Unidos parecen aducir que se justifica la aplicación del criterio de la "causa sustancial" porque figura en una ley de los Estados Unidos desde hace "más de 25 años."<sup>40</sup> Ninguno de estos elementos es pertinente. No interesa si el criterio aplicado por la USITC se basa en una ley o fue elaborado por su propia iniciativa. Lo que interesa a un grupo especial de la OMC es simplemente si el criterio está en conformidad con las normas de la OMC. El hecho de que la USITC haya aplicado ese criterio durante más de 25 años tampoco es pertinente. La vigencia prolongada es una mala defensa para justificar la incompatibilidad con las normas de la OMC.

50. Los Estados Unidos sostienen que el texto del párrafo 1 del artículo 2 sobre la relación de causalidad no precisa el "*grado* de causalidad que se requiere" para poder imponer una medida de salvaguardia.<sup>41</sup> Considerar que el criterio de causalidad es de naturaleza abierta le permite a los Estados Unidos afirmar que un criterio que reconozca en el aumento de las importaciones una causa

---

<sup>39</sup> Párrafo 7.70.

<sup>40</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 112.

<sup>41</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 114.



56. Los Estados Unidos también tergiversan el efecto de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 que establece que el daño causado por otros factores no se ha de atribuir al aumento de las importaciones. Esto implica, según dicen los Estados Unidos, que, como el daño puede haber sido causado por varios factores hay que aplicar "un criterio de "causa sustancial" u otro similar en cuanto a la relación de causalidad".<sup>45</sup> Este enfoque de la interpretación de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 es realmente digno de "Alicia en el país de las maravillas". Se interpreta que una disposición cuyo objeto es impedir que el daño atribuible a otros factores se atribuya al aumento de las importaciones, justifica una constatación de daño grave causado por el aumento de las importaciones cuando una parte significativa de ese daño no se debe efectivamente al aumento de las importaciones.

57. En el proceso de este análisis más bien contradictorio de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, los Estados Unidos dicen algo importante que es muy cierto. Esa disposición, afirman los Estados Unidos, "insta a los Miembros a no achacar al aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores".<sup>46</sup> Precisamente de eso se trata. Pero, claro está, el reconocimiento de esto por los Estados Unidos lleva consigo un corolario que consiste en una determinación de que una amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones cuando en realidad no todo el daño ha sido causado por el aumento de las importaciones. Ello es precisamente lo que en opinión de los Estados Unidos no se puede hacer. En otros términos, están achacando al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

58. Nuevamente en este caso, los Estados Unidos no aplican el enfoque correcto para interpretar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Tratan de atribuir a las palabras del párrafo 1 del artículo 2 un significado que no es compatible con el sentido corriente de las palabras, en su contexto. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2, el aumento de las importaciones debe "causar" el daño. El párrafo 1 del artículo 2 no dice que el aumento de las importaciones debe ser solamente una causa, por importante que sea, que coadyuve a ese daño. Sin embargo, es ese el significado que los Estados Unidos desean atribuir al concepto de causalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias.

59. Los Estados Unidos también critican a Nueva Zelanda por sugerir que la USITC podría haber contemplado la posibilidad de utilizar un análisis econométrico para determinar si la supuesta amenaza de daño grave había sido causada por el aumento de las importaciones.<sup>47</sup> Los Estados Unidos aducen que la USITC no lleva a cabo análisis econométricos, sino que evalúa "las pruebas de carácter objetivo y fáctico con respecto a cada uno de los factores pertinentes, y [...] a sus constataciones y conclusiones partiendo de la base de esa evaluación".<sup>48</sup>

60. Sin embargo, en su crítica de la posición de Nueva Zelanda, los Estados Unidos pasan por alto lo esencial. En efecto, para formular cualquier determinación de causalidad, la USITC debía encontrar una metodología que le permitiese distinguir entre el daño causado por factores internos y el daño causado por el aumento de las importaciones. En su primera comunicación escrita, Nueva Zelanda señaló que el enfoque de la USITC no le permitía distinguir los casos en que disminuyese la producción nacional debido a factores internos o debido al aumento de las importaciones. Los Estados Unidos niegan que ello pudiera efectuarse mediante un análisis econométrico. Pero, incluso

---

<sup>45</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 118.

<sup>46</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

<sup>47</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 131 a 133.

<sup>48</sup> Párrafo 133.

si se desestima esa forma de análisis, es posible proporcionar una orientación a ese respecto mediante un análisis económico.

61. A fin de ilustrarlo, Nueva Zelandia ha adjuntado a la presente declaración un análisis económico de la relación entre las importaciones y el declive de la rama de producción de la carne de cordero de los Estados Unidos durante el período objeto de investigación de la USITC.<sup>49</sup> Este análisis muestra en primer lugar, que su realización es factible, y segundo, que de haberlo hecho la USITC en el transcurso de su investigación, habría formulado una conclusión diferente. Pero la USITC no lo

65. Señor Presidente, parecería que nos hemos equivocado. El criterio de la medida "menos restrictiva del comercio" es en realidad el de la medida "no más restrictiva del comercio de lo necesario".

66. Aparte de esta tergiversación semántica inconducente, los Estados Unidos también afirman que no está prohibido imponer una medida de salvaguardia que vaya más allá de la prevención del daño en virtud de la cual se tiene derecho a imponer la medida. A juicio de los Estados Unidos un Miembro puede imponer una medida de salvaguardia que restablezca la competitividad de la rama de producción de que se trata.<sup>55</sup>

67. Los argumentos de los Estados Unidos sobre este punto reflejan una vez más su confusión con respecto a la relación entre la amenaza y la relación de causalidad, y respecto a lo que puede ser objeto de una medida de salvaguardia. Si la competitividad de una rama de producción se ve

modelo económico. Ello impide, por ende, a los Estados Unidos que se basen en ese supuesto modelo para justificar su2aTj 0 -1i3bi41gina A-

## ANEXO 2-6

### RESPUESTA ORAL DE NUEVA ZELANDIA A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS EN RELACIÓN CON LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13

(26 de mayo de 2000)

Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, ayer los Estados Unidos formularon algunas observaciones acerca del Anexo NZ13, adjunto a la Declaración oral de Nueva Zelanda. Querría hacer algunas puntualizaciones como respuesta.

1. Nueva Zelanda desea señalar que, de conformidad con el párrafo 14 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial, un Miembro puede depositar material de apoyo hasta que concluya la primera reunión sustantiva. Al adjuntar ese anexo, Nueva Zelanda estaba simplemente valiéndose de ese derecho.
2. El anexo de Nueva Zelanda se preparó en respuesta a la afirmación hecha por los Estados Unidos en el párrafo 130 de su Primera comunicación, según la cual la USITC "efectuó el análisis adecuado en su determinación de que las importaciones de carne de cordero habían aumentado en tal cantidad que causaban una amenaza de daño grave". Nueva Zelanda no ha podido descubrir qué análisis llevó a cabo la USITC para llegar a esa conclusión.
3. Con arreglo a los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC estaba obligada por el párrafo 2 b) del artículo 4 a demostrar la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. Como ha alegado Nueva Zelanda, esta relación de causalidad debe demostrarse, no suponerse.
4. En *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación consideró que cualquier conclusión a la que llegue la autoridad competente debe basarse en un análisis razonado. Con el fin de determinar si un análisis económico podría proporcionar la base para una conclusión razonada sobre la relación entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional, Nueva Zelanda encargó el estudio que recoge el anexo.
5. Nueva Zelanda no adjuntó el estudio a su Declaración para invitar al Grupo Especial a que realizara un examen *de novo*. Nueva Zelanda proporciona este estudio a modo de ilustración o ejemplo de un análisis razonado de la cuestión que la USITC tenía ante sí. Demuestra que la cuestión que la USITC tenía que examinar podía tratarse mediante un análisis razonado y no meramente en forma intuitiva.
6. La información en la que se basa el estudio se ha extraído de fuentes primarias de datos citadas en el informe de la USITC. Por lo tanto, se trata de información a disposición del personal de la USITC. Toda esa información se halla disponible en disquete y puede facilitarse al Grupo Especial y a las partes.
7. Los Estados Unidos expresan preocupación por las limitaciones de su capacidad de presentar material adecuado para responder a las alegaciones. Una vez más, podríamos remitir a los Estados Unidos al párrafo 14 del procedimiento de trabajo. Los Estados Unidos están plenamente legitimados para presentar junto con su comunicación final cualquier material que estimen oportuno en apoyo de su réplica.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

**ANEXO 2-8**

**RESPUESTAS DE NUEVA ZELANDIA A LAS PREGUNTAS**

Según las circunstancias de cada caso particular, un Miembro podría demostrar la existencia de tales circunstancias imprevistas o inesperadas cuando, por ejemplo, se ha producido una desviación del comercio del producto como resultado del hundimiento de otro mercado, o una reevaluación monetaria en gran escala que alentó las importaciones hacia un determinado país porque resultaban comparativamente más baratas. Lo esencial es que se realice un examen objetivo de las circunstancias que dan lugar a la importación del producto en cuestión y una demostración de la existencia de tales circunstancias imprevistas o inesperadas.

**2. Al parecer alegan ustedes que la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX es un "requisito previo" (Nueva Zelandia) o un "requisito legal" (Australia). El Órgano de Apelación declaró expresamente en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* que la "evolución imprevista de las circunstancias" no es una "condición independiente" para la aplicación de una medida de salvaguardia, sino que constituye una "circunstancia" cuya existencia "se debe demostrar como cuestión de hecho". Al alegar que se trata de un "requisito previo" o un "requisito legal", ¿no alegan ustedes en realidad que la "evolución imprevista de las circunstancias" constituye una "condición"? ¿Cómo definirían ustedes la diferencia, si existiese, entre una "condición legal" y una "circunstancia fáctica"?**

#### Respuesta 2

El razonamiento del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, en relación con la "evolución imprevista de las circunstancias" se basa en el sentido corriente del apartado a) del párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de que "cualquier medida de salvaguardia *debe ser conforme* con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias".<sup>3</sup> Además, el Órgano de Apelación sugirió que el artículo XIX no sólo sigue en vigor y surte plenos efectos, sino que "establece ciertos requisitos previos para la imposición de medidas de salvaguardia".<sup>4</sup>

El Órgano de Apelación expresó además que no consideraba que la primera frase del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX estableciera "condiciones independientes" para la aplicación de una medida de salvaguardia, adicionales a las establecidas en la segunda frase de ese párrafo. En cambio, describe "circunstancias" cuya concurrencia "debe demostrarse de hecho" para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con el artículo XIX.<sup>5</sup> Se desprend56ater cc 0.3 Tc 3

El Órgano de Apelación trazó correctamente una distinción entre una condición independiente y una circunstancia fáctica que se debe demostrar. Una condición independiente es una disposición que debe cumplirse para que una medida determinada sea legalmente válida. Una circunstancia fáctica es la demostración de tal circunstancia, exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Tanto las condiciones independientes como la demostración de la circunstancia fáctica de la evolución imprevista de las circunstancias constituyen requisitos legales. Cabe preguntarse si una medida de salvaguardia se puede aplicar si no se ha demostrado la "evolución imprevista de las circunstancias". La respuesta a esta pregunta es claramente negativa. Por consiguiente, la existencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" se debe *demostrar* para que la medida de salvaguardia se pueda aplicar de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como Nueva Zelanda señaló en su primera comunicación escrita y su declaración oral, en este caso la USITC no demostró la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".<sup>7</sup>

3. Parecen ustedes también alegar que debe haber una "rdp Tw (Página A-) Tj 45 0 1582 Tc 1

Poluciuticonemosmoslosiispor arao (circunstanc059ón o020bién1994141irseaticisos, ¿guarqur un7olucii

sobre S53e la medi408 laenthechominada sea legalmente v -237 -12.75 TD -0.15 e con las dis

sobre S517cunstan3777 laentr63n

i m p r e v 5 6 4

de6deb73di634ed6b081 TD -0.1264 Tctancias".

d33revista 186 esta p248to,hechomluciidl artículo XIX del GATT d0.143 to las

im0icar de f5tan3777 laentr63n

qstancias". 3. imprecias".7 de 2002 a 2004 a A 1 p a n c i o . C C

amplio, ya que se refiere a las importaciones que "han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales" que resultan en parte de la evolución imprevista de las circunstancias. El Órgano de Apelación, en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, también hizo referencia al "aumento de las importaciones" y a la expresión "en condiciones tales" en su examen de la evolución imprevista de las circunstancias. Por lo tanto, el texto del párrafo 1 del artículo XIX podría significar que, en un caso dado, la "evolución imprevista de las circunstancias" se refiere a las "condiciones" en las que el aumento de las importaciones compete en el mercado del país importador, y no únicamente a su cantidad. En tal caso, esta

enunciadas en la segunda.<sup>11</sup> Esto también significaría excluir en la práctica la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" del artículo XIX del GATT de 1994. Ello sería incompatible con la declaración del Órgano de Apelación, en el sentido de que "el intérprete de un tratado debe interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado de un modo tal que dé sentido a *todas ellas* de manera armoniosa."<sup>12</sup>

**¿Es la definición de "rama de producción nacional" utilizada en la investigación llevada a cabo por la USITC compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?**

**5. La USITC observó la existencia de cierta integración vertical y propiedad común entre las empresas que realizaban actividades en los segmentos de cría, engorde, matadero y despiece de la rama de producción. Australia y Nueva Zelandia no impugnan ese hecho en sí mismo, pero alegan que existen pocos ejemplos de este tipo en la rama de producción estadounidense. En la práctica del sistema de solución de diferencias de la OMC (por ejemplo, en el asunto *CE - Bananos III*), se ha considerado que las empresas integradas verticalmente son posibles proveedores de servicios de distribución similares. Por la misma razón, toda empresa dedicada a la cría o el engorde de corderos vivos podría al mismo tiempo, real o potencialmente, dedicarse a actividades de matadero o despiece. ¿Sobre qué base se podría excluir a estos posibles productores de carne de cordero de la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores?**

**Respuesta 5**

Nueva Zelandia cuestiona la alegación de los Estados Unidos, de que "existe una gran integración entre las empresas que intervienen en las distintas fases de esa línea de producción continua".<sup>13</sup> Nueva Zelandia considera que esto no es compatible con las pruebas que tuvo ante sí la USITC ni con el informe de la USITC.

En el informe de la USITC se ofrecen ejemplos de algunas empresas identificadas como establecimientos de engorde que eran también establecimientos de cría<sup>14</sup>, y de algunas empresas identificadas como mataderos, que también elaboraban cortes de carne de cordero.<sup>15</sup> Por lo tanto, la mayor parte de la integración constatada efectivamente por la USITC se realizaba entre establecimientos de cría y de engorde, por una parte, y mataderos y plantas de despiece, por la otra; es decir, que la integración se realizaba entre los productores de corderos vivos, por una parte, y entre los productores de carne de cordero, por la otra.

La USITC observó también en su informe que algunos criadores se dedicaban a actividades de engorde y sacrificio de corderos.<sup>16</sup> Esto no resulta en absoluto sorprendente. Entre los 74.000 de los Estados Unidos, muchos de los cuales, según constató la USITC, se dedicaban a la cría y al engorde de corderos, muchos de los cuales, según constató la USITC, se dedicaban a la cría y al engorde de corderos.

eran agricultores aficionados o a tiempo parcial que criaban unos pocos animales<sup>17</sup>, no sería inusual que algunos de ellos engordaran y sacrificaran animales para su propio uso. Sin embargo, el informe de la USITC no contiene prueba alguna de empresas que críasen animales vivos y también se dedicasen al sacrificio de animales.

El único ejemplo que ofrece la USITC de integración vertical y propiedad común entre empresas es el caso de la trashumancia, o sea el de quien se dedica al sacrificio doméstico de corderos y también realiza actividades de despiece y de engorde.<sup>18</sup> El sector de la trashumancia se opuso activamente a la petición presentada ante la USITC. Teniendo en cuenta el número total de productores de la rama de producción estadounidense, esa integración vertical es claramente una rareza. Esto no coincide con las alegaciones de los Estados Unidos acerca de una "gran integración" ni de que "la rama de producción está tan integrada que no es posible centrarse en un solo sector del proceso de producción".<sup>19</sup>

Incluso si el Grupo Especial aceptase la alegación de los Estados Unidos relativa a la integración vertical, el asunto *Bananos III* no quita importancia al argumento de Nueva Zelandia de que sólo los establecimientos de mataderos y de despiece son "productores de productos similares o directamente competidores", según lo exigido por el Acuerdo sobre Salvaguardias. En aquel asunto, el Grupo Especial constató que cuando los distribuidores de servicios forman parte de empresas integradas verticalmente y prestan servicios a esas empresas, los distribuidores tienen *capacidad y oportunidad* para actuar también en el mercado de distribución de servicios similares a terceros.<sup>20</sup> Aplicado a los productores de mercancías, esto significa simplemente que el productor de una materia prima que forma parte de una empresa integrada verticalmente que también produce un producto final, y a la que el productor provee de productos sin elaborar, tiene la capacidad y la oportunidad de actuar también en el mercado para suministrar ese producto sin elaborar a terceros.

La rama de producción nacional pertinente, a los fines de una investigación en materia de salvaguardia, abarca sólo a los productores *reales* de los productos similares o directamente competidores, y no a posibles productores futuros de esos productos. En consecuencia, Nueva Zelandia estima que los establecimientos de cría y de engorde deben excluirse de la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores, ya que no son productores efectivos de carne de cordero.

**6. Supongamos una situación de mercado en la que virtualmente todo el valor del producto final se añade mediante materias primas y productos intermedios y en la que el segmento de la rama de producción que elabora el producto final está muy concentrado y tiene el poder de mercado de "trasladar hacia atrás" virtualmente todo el daño causado por las importaciones de los productos finales similares o directamente competidores, a los productores de esas materias primas o productos intermedios. En tal situación, ¿por qué no se debería incluir a todos esos productores en la rama de producción nacional? En su opinión, en ausencia de un daño grave experimentado por la rama de producción nacional que produce el producto final debido al efecto de "traslado hacia atrás", ¿sería simplemente imposible en la práctica imponer medidas**

---

<sup>17</sup> Informe de la USITC, II-12.

<sup>18</sup> Informe de la USITC, I-14.

<sup>19</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 73.

<sup>20</sup> *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos*, WT/DS27/R, 22 de mayo de 1997, párrafo 7.320.

**de salvaguardia a los productos finales similares o directamente competidores de origen extranjero? ¿De qué modo trataría Australia o Nueva Zelandia esa situación en el marco de sus procedimientos nacionales en materia de salvaguardias? Sírvanse explicarlo detalladamente.**

Respuesta 6

El apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias define expresamente la rama de producción nacional pertinente a los fines de una investigación en materia de salvaguardia como "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores". En consecuencia, la determinación de lo que constituye la rama de producción nacional a los fines de una investigación en materia de salvaguardia se tiene que basar en la determinación de si la rama de producción produce un "producto" que sea "similar o directamente competidor" del producto importado. Toda ampliación de la definición que incluya a los productores de materias primas y de productos intermedios, así como a los productores del producto "similar o directamente competidor" exigiría una nueva redacción de las claras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, ello equivaldría a sustituir lo estipulado realmente en el Acuerdo sobre Salvaguardias por la concepción de equidad que tenga un estado Miembro.<sup>21</sup>

En consecuencia, si los productores de un producto final son los únicos productores del "producto similar o directamente competidor", debe existir un daño grave para *esos* productores, causado por el aumento de las importaciones, a fin de justificar una medida de salvaguardia. Si esos productores del producto final no pueden demostrar que han experimentado un daño grave, no cabe aplicar ninguna medida de salvaguardia. Si el único daño grave que puede demostrarse es el experimentado por los productores de otros productos utilizados en el proceso de producción, y no por los productores del producto final, no existe entonces un daño grave que reúna los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias.

De conformidad con los procedimientos internos de Nueva Zelandia aplicables a las medidas de salvaguardia, sólo puede imponerse una medida de salvaguardia cuando se constata la existencia de un daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de producción que produce productos similares y directamente competidores. Además, para determinar los productos similares y directamente competidores, las autoridades de Nueva Zelandia adoptan un enfoque que analiza la competencia, examinando si existe una competencia directa entre los productos en un mercado determinado. El procedimiento de Nueva Zelandia no permite que se tome en cuenta ningún efecto de "traslado hacia atrás", a los productores de otros productos utilizados en el proceso de producción. A lo largo de los años, diversos productores primarios de Nueva Zelandia han presentado solicitudes en el contexto de la adopción de medidas comerciales correctivas, relativas al daño presuntamente experimentado a causa de las importaciones de productos elaborados. Estas solicitudes fueron regularmente desestimadas debido a que los productores primarios no son productores de productos similares al producto elaborado importado.<sup>22</sup> Por ejemplo, en el caso de una reciente solicitud de que las autoridades de Nueva Zelandia iniciaran una investigación en materia de salvaguardia sobre las importaciones de carne de porcino, se consideró que los criadores de ganado porcino no formaban parte de la rama de producción nacional que producía la carne de porcino. Se solicitó a los reclamantes que volvieran a presentar su solicitud de investigación, en nombre de una rama de producción definida de manera más limitada.

---

<sup>21</sup> Grupo Especial sobre la definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas, adoptado el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39/507, párrafo 3.19.

<sup>22</sup> Por ejemplo, las reclamaciones en materia de dumping de productores de tomates, albaricoques y uvas, en relación con los tomates y albaricoques enlatados y el vino a granel.

¿Ha demostrado la USITC que existió una "amenaza de daño grave" debida al "aumento de las importaciones"?

7. ¿Podrían ustedes determinar cómo se debería llevar a cabo un análisis prospectivo de los factores de daño a fin de evaluar la existencia de una "amenaza de daño grave"? ¿En qué condiciones considerarían ustedes que las proyecciones de la evolución de los factores de daño en el futuro próximo son una base suficiente para un análisis de la amenaza de daño? ¿Cuáles son, a su juicio, los defectos del método empleado por los Estados Unidos para formular tales proyecciones en este caso? ¿Considerarían ustedes que determinados factores de daño son más importantes que otros para el análisis de la "amenaza"? En caso afirmativo, ¿cuáles son? ¿De qué modo tal análisis "prospectivo" sobre acontecimientos futuros en los diversos factores de daño serían otra cosa que "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas"?

Respuesta 7

El Acuerdo sobre Salvaguardias define la "amenaza de daño grave" como la "clara inminencia" de un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional, y se trata de una determinación que "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas". Toda determinación de la amenaza de daño debe estar respaldada por pruebas concretas y un análisis adecuado.<sup>23</sup> A fin de determinar la "clara inminencia" de un acontecimiento o su pronta aparición, debe existir una evaluación objetiva de lo que resulta probable que suceda en el futuro. Esa evaluación debe basarse en hechos y debe examinar las tendencias probables de los factores que guardan relación con la situación de la rama de producción nacional. Existen varios métodos para llevar a cabo tal análisis prospectivo o un análisis de los acontecimientos futuros. Nueva Zelandia no sugiere que se deba adoptar un método determinado. Sin embargo, debe existir un análisis basado en las pruebas fácticas pertinentes y que examine la probable situación futura de la rama de producción nacional en lo que respecta a los factores de daño pertinentes. Al examinar la probable situación futura de la rama de producción, no basta con examinar meramente un aumento proyectado de las importaciones. Lo que se debe demostrar es la amenaza de *daño grave* y no la amenaza de un *aumento de las importaciones*. Para evaluar de qué manera pueden evolucionar en un futuro los factores de daño, las autoridades competentes de Nueva Zelandia examinarían las tendencias de la oferta y la demanda del producto en el mercado nacional. Examinarían las pruebas fácticas acerca de la situación de la rama de producción nacional en el pasado y extrapolarían el modo en que probablemente evolucionaría en el futuro. Prestarían especial atención a las tendencias de los precios de los productos nacionales e importados y, basándose en estas tendencias del pasado y en cualquier otra prueba relativa a los precios de contratos a término, analizaría de qué modo evolucionarían probablemente los precios en el futuro. Su análisis de las tendencias se basaría en datos relativos, al menos, a los últimos tres años. Las autoridades competentes de Nueva Zelandia consideran que esto reviste especial importancia en el caso de un producto agropecuario o de temporada debido a las fluctuaciones estacionales que se producen en tales mercados. En estos casos, un análisis de las tendencias de los precios basado únicamente en la información correspondiente a una temporada no serviría de base para realizar una determinación objetiva basada "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

A fin de determinar si existió una amenaza de daño grave, no basta con examinar simplemente, como han hecho los Estados Unidos, si existen proyecciones de que las importaciones aumenten en el futuro y después suponer que esto afectará negativamente a la situación de la rama de producción nacional. Esto es lo mismo que constatar una amenaza de daño grave basándose en la

---

<sup>23</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.285.

amenaza del aumento de las importaciones, enfoque que fue rechazado por el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado*.<sup>24</sup>

**8. Sírvanse aclarar el argumento que figura en el párrafo 13 de la declaración oral de Nueva Zelandia y el párrafo 37 de la declaración oral de Australia (y los argumentos similares contenidos en sus primeras comunicaciones escritas). En particular, parecen ustedes alegar que la rama de producción estadounidense se encuentra en una fase de debilitamiento a largo plazo debido a la reducción del consumo, ya que la demanda de carne de cordero ha disminuido como consecuencia de la modificación del gusto de los consumidores (es decir, que la oferta estadounidense era considerablemente superior a la demanda) y que la razón del aumento de las importaciones fue que cubrían una demanda que no estaba siendo cubierta por la oferta nacional (es decir, que la oferta estadounidense era considerablemente inferior a la demanda). ¿Es ésta una interpretación correcta de su argumento? Sírvanse explicarlo.**

Respuesta 8

El debilitamiento a largo plazo de las ramas de producción de corderos vivos y de carne de cordero de los Estados Unidos se debe a una combinación de factores relativos a la demanda y la oferta nacionales. En cualquier período dado, los factores relativos a la oferta o a la demanda ejercen una influencia predominante. Desde mediados del decenio de 1970 y hasta 1993 se registró una considerable reducción del precio real del cordero, lo que indica que durante ese período la oferta estadounidense superó a la demanda. Lo más probable es que este resultado se debiera a la disminución de la competitividad de los precios con respecto a otras carnes, junto con una modificación general de las preferencias de los consumidores, que perjudicó a las carnes rojas. La reducción del precio real del cordero en este período aumentó la importancia de las subvenciones concedidas a los criadores de corderos vivos en virtud de la Ley de la Lana.

Entre 1993 y 1997 el consumo de carne de cordero se redujo aún más. No obstante, al mismo tiempo el precio real de la carne de cordero y de los corderos vivos aumentó considerablemente. Esto indica claramente que la demanda fue superior a la oferta durante este período, ya que los compradores estaban dispuestos a pagar un precio más alto por un producto cuya oferta había disminuido. En estas circunstancias, la reducción de la producción creó una demanda latente, es decir, una demanda de los consumidores que normalmente se habría cubierto si no fuera por la escasez de la oferta. El considerable descenso de la producción nacional que se registró en este período fue muy probablemente una respuesta a la supresión de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana, ya que los precios del cordero habían aumentado. La escasez de oferta, que se reflejó en el aumento de los precios, estimuló un incremento de las importaciones. En 1997, las importaciones habían aumentado un 47,5 por ciento con respecto a los niveles de 1993, a pesar de que los precios de los corderos vivos y de la carne de cordero eran considerablemente más altos en términos reales que los de 1993.<sup>25</sup>

En el período considerado de 1998, las importaciones aumentaron aún un 19,5 por ciento. Todo este incremento de las importaciones correspondió a un aumento del consumo de la carne de cordero.<sup>26</sup> En otros términos, había una demanda latente en el mercado de los Estados Unidos, que

---

<sup>24</sup> Informe del Grupo Especial en *Argentina - Calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.284.

<sup>25</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, gráfico 2, página 14 y gráfico 5, página 61 (ambas de la versión inglesa).

<sup>26</sup> Informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

absorbió el aumento de las importaciones y también el incremento de los envíos nacionales en el período considerado de 1998.<sup>27</sup> Los precios de los corderos disminuyeron en 1998 en comparación con los de 1997, pero esto fue muy probablemente una respuesta a la disminución de los precios de las carnes competidoras, en particular la carne de porcino, que se registró en el mismo período.

**9. ¿Qué datos concretos del informe de la USITC demuestran que los efectos de la eliminación de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana no habían terminado en 1996?**

Respuesta 9

En la página I-24 de su informe, la USITC expresó: "Consideramos también que no es realista llegar a la conclusión de que los efectos de la eliminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana habían desaparecido completamente en 1997". No hay ninguna explicación de cómo llegó la USITC a esta conclusión.

Los pagos de subvenciones previstos en la Ley de la Lana a los productores de corderos vivos alcanzaron un total de 125 millones de dólares EE.UU., y de 69 millones en 1994.<sup>28</sup> El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos estimó que los productores de lana habrían recibido otros 60 millones de dólares si la eliminación gradual de las subvenciones a la lana no se hubiera llevado a cabo.<sup>29</sup> La proporción del total de los ingresos netos por ventas correspondiente a la lana y las subvenciones a la lana recibidas por los agricultores descendió del 25,4 por ciento en 1993 al 21,1 por ciento en 1995 y al 12,2 por ciento en 1996. Se redujo aún más hasta llegar al 5,5 por ciento en el período considerado de 1998.<sup>30</sup> Como la Ley de la Lana ha otorgado subvenciones durante 40 años, y dado que los últimos pagos no se eliminaron hasta 1996, no es realista llegar a la conclusión de que una rama de producción estaría en condiciones de reajustarse en un breve período de tiempo a una reducción del 20 por ciento de sus ingresos.

Esto se ve corroborado por el informe de la USITC y las deliberaciones de los miembros de la Comisión sobre las medidas correctivas, cuando constataron que la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana representaba un cambio *significativo* en las condiciones del mercado en que debía operar la rama de producción nacional.<sup>31</sup> Los miembros de la Comisión llegaron a la conclusión de que, como resultado de este cambio, la rama de producción nacional que producía corderos vivos tendría que seguir reajustándose *en el futuro* a un mercado nacional sin las subvenciones de la Ley de la Lana.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Los envíos nacionales aumentaron ligeramente en el período considerado de 1998: informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

<sup>28</sup> Informe de la USITC, II-78, cuadro 45.

<sup>29</sup> Informe de la USITC, II-78.

<sup>30</sup> Informe de la USITC, II-26, cuadro 12.

<sup>31</sup> Informe de la USITC, I-30.

<sup>32</sup> Informe de la USITC, I-32.

**10. Los Estados Unidos han alegado que incluso si la definición de la rama de producción nacional abarcara únicamente a los mataderos, los mataderos/plantas de despiece y las plantas de despiece, la investigación hubiera dado lugar a una determinación de que la medida de salvaguardia era necesaria para prevenir una "amenaza de daño grave" y para facilitar el reajuste. ¿Basándose en qué elementos concretos del informe de la USITC consideran ustedes que esta alegación carece de fundamento?**

Respuesta 10

En el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se precisan los factores que la autoridad investigadora debe examinar para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional, tales como, aparte de las importaciones, los cambios en el nivel de las ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

La USITC constató que la producción de los mataderos tuvo fluctuaciones durante el período, mientras que la producción de las plantas de despiece registró una tendencia al alza.<sup>33</sup> Más concretamente, la producción de los mataderos fue en 1997 un 11,5 por ciento más elevada que la de 1995.<sup>34</sup> La producción de carne de cordero disminuyó un 2 por ciento en el período considerado de 1998.<sup>35</sup> Por lo tanto, tomando como base un año completo, en 1998 la producción seguía siendo considerablemente más elevada que en 1995.

En relación con la capacidad, el informe de la USITC constató que los mataderos más importantes de los Estados Unidos habían aumentado su capacidad en el período transcurrido entre 1995 y el período considerado de 1998.<sup>36</sup> En particular, la capacidad se incrementó un 15 por ciento entre 1995 y 1997 y posteriormente aumentó un 14 por ciento en el período considerado de 1998. Esto siguió a una reducción de la capacidad entre 1993 y 1995. Esta expansión sugiere que las empresas en cuestión eran rentables. Esto no resulta compatible con la aseveración de que la rama de producción hacía frente a una amenaza de daño grave.

Como la producción de 1998 aún era considerablemente más alta que la de 1995, la reducción de la utilización de la capacidad en los mataderos, señalada por la USITC<sup>37</sup>, debió haberse debido únicamente a la expansión de la capacidad. Esto ocurría probablemente en las empresas más importantes, que procuraban aumentar su participación en el mercado de los mataderos de carne de cordero, que se estaba contrayendo.

En relación con la rentabilidad, la USITC declaró que había una reducción significativa del valor de las ventas netas y de los ingresos de explotación de los mataderos y las plantas de despiece.<sup>38</sup> Los Estados Unidos no han dado a conocer ninguna otra información sobre la situación financiera de los mataderos, mataderos/plantas de despiece y plantas de despiece. No obstante, parecería claro que,

---

<sup>33</sup> Informe de la USITC, I-18, nota 78.

<sup>34</sup> Informe de la USITC, II-22, cuadro 8.

<sup>35</sup> Informe de la USITC, II-21.

<sup>36</sup> Informe de la USITC, II-22, cuadro 8.

<sup>37</sup> Informe de la USITC, I-20.

<sup>38</sup> Informe de la USITC, I-19.

dado el aumento de la capacidad llevado a cabo por las empresas de mataderos de los Estados Unidos, toda reducción de los ingresos de explotación no podía ser causada por las importaciones, sino más bien por las propias acciones de las empresas destinadas a ampliar la capacidad.

Las existencias de los mataderos disminuyeron en el período considerado de 1998, en comparación con el año anterior.<sup>39</sup> Esto parecería indicar un aumento de la capacidad de realizar ventas durante ese período. La única declaración con respecto al empleo, en relación con los mataderos, es que el empleo directo y otros costos de las operaciones de sacrificio de animales permanecieron relativamente constantes durante el período objeto de investigación.<sup>40</sup> En relación con la productividad, la USITC expresó que los datos relativos a los costos directos de mano de obra en los mataderos y plantas de despiece indicaban que la productividad se había mantenido relativamente constante durante el período objeto de investigación.<sup>41</sup> No se dio a conocer ninguna otra información. Por consiguiente, la información relativa a las existencias, el empleo y la productividad no respaldan la conclusión de que los mataderos y las plantas de despiece se veían amenazados por un daño grave.

La información específica relativa a las plantas de despiece es confidencial y no ha sido revelada. No obstante, el hecho de que la USITC disponga de datos financieros correspondientes sólo a una planta especializada en despiece<sup>42</sup> sugiere que la Comisión no ha tenido una base fiable para evaluar si las plantas de despiece hacían frente a una amenaza de daño grave.

De ello se desprende que en la información expuesta en el informe de la USITC no hay fundamento alguno para llegar a la conclusión de que había una clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de los mataderos, mataderos/plantas de despiece y plantas de despiece. En cambio, las pruebas contenidas en el informe de la USITC indicarían que no existía tal inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de los productores de carne de cordero.

**11. ¿En qué declaración o declaraciones del informe de la USITC basan ustedes el argumento de que la USITC formuló una "constatación" de que no existía un daño grave?**

Respuesta 11

En la página I-16 del informe de la USITC, la Comisión enunció los criterios legales según los cuales se debía determinar "si la rama de producción nacional sufre un daño grave *o bien* una amenaza de daño grave" (cursivas añadidas). Después constató que "la rama de producción nacional se ve amenazada por un daño grave que es claramente inminente".<sup>43</sup> Posteriormente, en sus conclusiones sobre la medida correctiva que se aplicaría, los miembros de la Comisión declararon que "han tenido en cuenta que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no experimenta un daño grave actual, sino que se ve amenazada por un daño grave".<sup>44</sup> En otra declaración similar, los miembros de la Comisión expresaron que "constatamos una amenaza de daño grave [...] diferente de

---

<sup>39</sup> Informe de la USITC, II-22.

<sup>40</sup> Informe de la USITC, II-27.

<sup>41</sup> Informe de la USITC, I-20.

<sup>42</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.9.

<sup>43</sup> Informe de la USITC, I-16.

<sup>44</sup> Informe de la USITC, I-29.

un daño grave actual".<sup>45</sup> Basándose en estas declaraciones, Nueva Zelandia llega a la conclusión de que la USITC formuló una constatación de que no existía un daño grave.

**12. ¿Cuál es el fundamento concreto y detallado en las pruebas del expediente, según lo establecido en el informe de la USITC, del argumento de Nueva Zelandia (párrafo 38 de la declaración oral) en el sentido de que el aumento de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998 no fue lo bastante "súbito" ni lo bastante "agudo" para ajustarse al criterio enunciado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*?**

Respuesta 12

Para evaluar el carácter súbito y agudo del aumento de las importaciones resulta útil examinar la tasa de aumento de las importaciones en un año con respecto al año anterior. En el cuadro 5 del informe de la USITC<sup>46</sup> se muestra que las importaciones comenzaron a incrementarse en 1995, cuando aumentaron un 11,9 por ciento. Las importaciones subieron el 17,1 por ciento en 1996, el 19,2 por ciento en 1997 y el 19,5 por ciento en el período considerado de 1998. Por lo tanto, el aumento de las importaciones ya se había iniciado antes de 1997 y la tasa de aumento en 1997 y el período considerado de 1998 fue similar al registrado en 1996. Por otra parte, el aumento de las importaciones en el período considerado de 1998 correspondió plenamente al incremento del consumo registrado ese año.<sup>47</sup> Esto demuestra que las importaciones aumentan como respuesta a una ampliación de la demanda.

La participación en el mercado correspondiente a las importaciones es otro útil indicador de la importancia relativa de las importaciones en un mercado dado. En el cuadro del informe de la USITC<sup>48</sup>, se indica que la participación de las importaciones en el mercado, en función de su cantidad, aumentó del 11,2 por ciento en 1993 al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998. De ese aumento de la participación en el mercado, el 45 por ciento se realizó entre 1993 y 1996, y el 55 por ciento de ese incremento se registró entre 1997 y el período considerado de 1998.

Por consiguiente, se desprende claramente de las pruebas que tuvo ante sí la USITC que el aumento de las importaciones registrado en 1997 y el período considerado de 1998, considerado aisladamente o como una parte del mercado total, no ha sido "súbito" ni "agudo" y por tanto no queda incluido en el ámbito de la declaración del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*.

*¿F29r5 cen el sentido de que el0.orbist976 T Tw Tc 0.3119 4 Tc30(Arg447 12) Tj ET 72*

**de los daños causados por otros factores (párrafo 57 de la declaración oral de Nueva Zelandia). Estos argumentos parecen sugerir que, a juicio de Nueva Zelandia, sólo cuando las importaciones son la única causa del daño grave podría justificarse una medida de salvaguardia. Si éste es su argumento, ¿de qué modo concilian su posición con la referencia que se hace en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 a factores distintos del aumento de las importaciones que causan daño "al mismo tiempo"? Si ésta no fuera una interpretación correcta de su argumento, sírvanse explicarlo.**

Respuesta 13

El argumento de Nueva Zelandia es que, de forma compatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2, una medida de salvaguardia sólo puede aplicarse en aquellas circunstancias en las que *el aumento de las importaciones* causa o amenaza causar un "daño grave". Para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o ha amenazado causar un daño grave, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 establece concretamente que "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 aumento de las importaciones". De conformidad con una jurisprudencia

*¿Es la medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, que se diferencia de la recomendación de la USITC, compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?*

15. Al parecer, consideran ustedes que el párrafo 1 del artículo 5 exige que, cuando se aplica una medida, ella debe ser la medida menos restrictiva del comercio que prevendría o repararía

en una medida mayor de la necesaria para alcanzar los objetivos de una medida de salvaguardia. No obstante, no sería necesario que el Miembro determine de forma concluyente que la medida que ha decidido aplicar era *la única medida* menos restrictiva del comercio entre un número infinito de posibles medidas que se podían aplicar. Simplemente debe demostrar que no era más restrictiva del comercio que otras medidas disponibles que hubieran logrado los objetivos deseados.

**17. ¿Sobre qué base, concretamente, alegan ustedes que la medida aplicada por los Estados Unidos es más restrictiva que la medida recomendada por la USITC, dado que la medida recomendada tenía una duración de cuatro años y la medida aplicada tiene una duración de sólo tres años?**

Respuesta 17

Nueva Zelanda considera que, para evaluar comparativamente el carácter restrictivo del comercio de la medida recomendada por la USITC y el de la medida impuesta por los Estados Unidos, la duración inicial de la medida no resulta pertinente. En virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y de la legislación de los Estados Unidos, una medida de salvaguardia puede prorrogarse hasta alcanzar una duración máxima de ocho años. Por lo tanto, el hecho de que una medida se aplique inicialmente por un plazo de tres o de cuatro años no puede servir para valorar exactamente las restricciones que impone al comercio.

Existen tres niveles de restricciones que se deben evaluar al comparar la medida recomendada por la USITC y la medida aplicada efectivamente por los Estados Unidos: los niveles del contingente, los aranceles aplicados a los productos incluidos en el contingente y los aplicados a los productos no comprendidos en el contingente. Los niveles del contingente son aproximadamente equivalentes en ambas medidas.<sup>51</sup> La medida recomendada por la USITC no incluía ningún arancel, para los productos incluidos en el contingente, superior al tipo ordinario consolidado en la OMC, de 0,8 c por kilogramo.<sup>52</sup> En consecuencia, el arancel aplicable a los productos incluidos en el contingente con arreglo a la medida recomendada por la USITC no sería superior al aplicable si la medida de salvaguardia no se hubiera impuesto. El único costo adicional que sufriría el comercio por la aplicación de la medida recomendada por la USITC, en todos los años, es el ocasionado por el arancel aplicable a los productos excluidos del contingente. En particular, el único costo que puede atribuirse al cuarto año de la medida recomendada por la USITC, en el que podría no aplicarse ninguna salvaguardia con arreglo a la medida de tres años efectivamente impuesta por los Estados Unidos<sup>53</sup>, es el tipo arancelario aplicable a los productos no comprendidos en el contingente. Para ese año, la USITC recomendó un tipo del 10 por ciento, que es un 1 por ciento más que el arancel aplicable durante el primer año a los productos comprendidos en el contingente por la medida efectivamente aplicada por los Estados Unidos.

En lo que respecta a los tres primeros años de duración de ambas medidas, los Estados Unidos han alegado que no hay diferencias entre el efecto restrictivo del comercio de un arancel del 20 por ciento aplicado a los productos excluidos del contingente, según lo recomendado por la USITC, y un arancel del 40 por ciento aplicado a los mismos productos, según la medida impuesta por los Estados

---

<sup>51</sup> Ambas medidas autorizan un pequeño aumento del nivel del contingente después del primer año de aplicación de la medida.

<sup>52</sup> Se prevé que este tipo se reducirá a 0,7 c por kilogramo en 2001.

<sup>53</sup> Suponiendo que la medida no se hubiese prorrogado.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

Respuesta 18

Las palabras "sólo [...] en la medida necesaria" empleadas en el párrafo 1 del artículo 5 indican claramente una limitación que pesa sobre la medida que puede aplicarse. En el contexto de un acuerdo relativo a las restricciones al comercio con el propósito legítimo de prevenir un daño grave, la limitación debe referirse al alcance del carácter restrictivo del comercio que supone la medida. Una medida más restrictiva de lo necesario para lograr los objetivos de dicha medida no se aplicaría "sólo

el asunto *Argentina - Calzado* debe distinguirse del caso presente simplemente porque existe una