

**ANEXO 2-9**

**SEGUNDA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA**

(29 de junio de 2000)

**ÍNDICE**

	<u>Página</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>294</b>
<b>II. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS.....</b>	<b>295</b>
<b>III. RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL.....</b>	<b>302</b>
<b>IV. AMENAZA DE DAÑO GRAVE .....</b>	<b>306</b>
<b>V. CAUSALIDAD.....</b>	<b>313</b>
<b>VI. NECESIDAD.....</b>	<b>320</b>
<b>VII. TRATO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA .....</b>	<b>324</b>
<b>VIII. CONCLUSIÓN .....</b>	<b>325</b>

**ANEXOS**

- NZ14 Testimonio de Kirk Halpern, actas de la audiencia relativa al daño, página 276.
- NZ15 Testimonio de John Cassidy, actas de la audiencia relativa al daño, páginas 223 a 225; testimonio de Brian Comfort, actas de la audiencia relativa al daño, páginas 215 y 236.
- NZ16 Testimonio de Daniel Sumner, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, páginas 177 y 178.
- NZ17 Crawford, miembro de la USITC, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, página 200.
- NZ18 Testimonio de Daniel Sumner, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, página 214.
- NZ19 "USDA - Glickman announces \$4 million to promote US Lamb", cable de prensa de Reuters, 12 de mayo de 2000; "USDA to buy \$15 million lamb", Dow Jones Commodities Service, 14 de febrero de 2000; USDA, "Domestic Lamb Industry Adjustment Assistance", diciembre de 1999.
- NZ20 Embajador Barshefsky, Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, actas de la reunión de 23 de junio de 1999 de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes.

## **I. INTRODUCCIÓN**

1.1 En su alegato escrito y su alegato oral en el presente asunto, Nueva Zelandia ha probado que la actitud de los Estados Unidos al imponer medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero no se conforma a las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994: no se ha demostrado la evolución imprevista de las circunstancias que tuvieran como resultado un aumento de las

negociados. Vale decir que no se justifica la amplitud de interpretación que los Estados Unidos reclaman en el presente asunto. El Acuerdo sobre Salvaguardias se interpretará, más bien, según el sentido corriente de las palabras en su contexto, y esa interpretación no se extenderá para dar cabida a la forma en que haya sido interpretada internamente por uno de los Miembros.

1.5

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación dejó en claro que, si bien al referirse a una "evolución imprevista de las circunstancias" la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 no establece condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, sí describe "determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994".<sup>8</sup>

2.3 Al expresarse de esta forma el Órgano de Apelación dejó en claro que, si bien la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" no era una "condición" en el sentido de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativas al aumento de las importaciones, causalidad y daño grave era, sin embargo, algo que debía demostrarse. El Órgano de Apelación no dijo que bastara con la mera existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", sino que debía "demostrarse". Además, el Órgano de Apelación también indicó que correspondía a las autoridades competentes hacer esa demostración. En el asunto *Argentina - Calzado* señaló que, como por otras razones había llegado a la conclusión de que la medida de salvaguardia impuesta por la Argentina carecía de base jurídica, "no consideramos necesario completar el análisis ... resolviendo 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 ...'".<sup>9</sup> La cuestión era determinar si las autoridades argentinas que realizaron la investigación habían demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias; y no si el Gobierno argentino lo había podido hacer *a posteriori*, durante el curso de las actuaciones en el seno de la OMC.

2.4 Que son las mismas autoridades competentes quienes deben demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" también se desprende de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" corresponde, claramente, a la categoría de "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" sobre las que debe informar la autoridad competente, según lo dispuesto por dicho párrafo 1.

2.5 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos tratan de respaldar su opinión de que las autoridades competentes no necesitan constatar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en el curso de su investigación, alegando que ninguna disposición de los artículos 2, 3 ni 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias proporciona una norma que permita a las autoridades competentes decidir si los negociadores hubiesen podido prever la evolución posterior de las circunstancias.<sup>10</sup> Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, las autoridades competentes deberán realizar otras investigaciones para determinar si existió una evolución imprevista de las circunstancias y si había sido prevista.<sup>11</sup>

2.6 Pero una sugerencia de este tipo es una reiteración apenas disimulada del argumento, rechazado en el asunto *Argentina - Calzado*, de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone a los Miembros la obligación de constatar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Esa obligación dimana del artículo XIX del GATT, y no del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo cual no es de extrañar que en los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se encuentren

---

<sup>8</sup> *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párrafo 98 (sin cursivas en el original).

<sup>10</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 14.

<sup>11</sup> *Ibid.*, nota 11.



de congelado a refrigerado, lo que constituía un cambio en las condiciones de competencia o en la situación del mercado que era imprevisto.<sup>17</sup> Pero este argumento adolece de los mismos defectos que el que acabamos de examinar. Resulta de una mala interpretación del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Esta disposición deja en claro que cualquier aumento de las importaciones y cualquier cambio en las condiciones de su importación debe ser consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". Es necesario demostrar que el aumento de las importaciones y las condiciones de la importación son consecuencia de algo imprevisto.

2.11 Admitir que el aumento de las importaciones o cualquier cambio en las condiciones de importación sea una "evolución imprevista de las circunstancias" sería aceptar que el aumento de las importaciones y las condiciones en que se realiza la importación son consecuencia del aumento de las importaciones y de las condiciones en que se realiza la importación. Esto equivale a decir que deben ser una "consecuencia" de sí mismos. Esto convertiría en redundante la prescripción de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sería dar al texto legal una interpretación que excluyera precisamente algo que el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* había confirmado como parte de la ley.

2.12 En su respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos trataron de caracterizar la posición de Nueva Zelandia como un argumento en el sentido de que la expresión

En ese asunto "el grado en que la moda había cambiado afectó ... la situación de la competencia" y eso

2.17 El argumento estadounidense de que la evolución imprevista de las circunstancias era el aumento de las importaciones tampoco es más plausible cuando se formula en términos de un cambio en las condiciones de competencia. Los Estados Unidos alegan que a partir de 1995 se "invirtió de súbito" la estructura de la competencia<sup>27</sup>, y que ese cambio fue "brusco" e "inesperado"<sup>28</sup>, y que esto constituía una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.<sup>29</sup> Los Estados Unidos basan su razonamiento en la opinión expresada por la USITC de que el producto importado y el producto nacional fueron más similares y, por lo tanto, más directamente competidores, a partir de 1995, como resultado del cambio en la composición por productos, de congelado a fresco y refrigerado, y del aumento en el tamaño del producto importado.

2.18 Pero las pruebas que constan en el informe de la USITC no justifican esta afirmación. La USITC trató de examinar las condiciones de competencia entre el producto nacional y el importado comparando las ventas de ocho diferentes cortes del producto.<sup>30</sup> Tres de los ocho cortes elegidos no se pudieron comparar porque las ventas del producto nacional y del importado eran



de un mayor rendimiento de este tipo de producto para los exportadores, en 1995 se podía esperar y prever que el producto fresco y refrigerado aumentaría. En su informe de 1995 la USITC se refirió al levantamiento al 1° de julio de 1995 de las restricciones sobre la importación a la Comunidad Europea de carne de cordero refrigerada procedente de Nueva Zelandia en el contexto de determinar la parte correspondiente a la carne de cordero refrigerada, de gran valor, en el total de las importaciones procedentes de Nueva Zelandia.<sup>47</sup> Por lo tanto es evidente que la probabilidad de un aumento en la importación a los Estados Unidos de cordero refrigerado, de gran valor, tenía que ser esperada y estar prevista a comienzos de 1995.

2.23 Es decir que los Estados Unidos no han podido demostrar que el producto importado y el

ignora el contexto en que se utiliza la expresión "el conjunto" en este apartado c), y no se funda en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994.

3.2 En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos no alegan que los corderos en pie sean "similares o directamente competidores" respecto de la carne de cordero. Se limita a afirmar que la cuestión "no hace al caso".<sup>52</sup> Tratan, más bien, de apoyar la posición de la USITC de que existe una relación integral entre los productores de corderos en pie y los productores de carne de cordero. Afirman que en este caso hay una amplia integración entre las empresas en las distintas etapas de una línea continua de producción. Esta "integración vertical" justifica, en opinión de los Estados Unidos, la inclusión de quienes no producen productos similares o directamente competidores en la rama de producción nacional a los fines de la investigación de la USITC. Al tratar de justificar este argumento los Estados Unidos se apoyan en un caso que no es pertinente y tratan de distinguir, o simplemente ignorar, casos que están directamente relacionados.<sup>53</sup>

3.3 La decisión del Grupo Especial del GATT en el asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*<sup>54</sup> que los Estados Unidos toman como base, no tiene pertinencia en el presente asunto. Allí el Grupo Especial rechazó la idea de que se pudiesen hacer distinciones entre diferentes productores del mismo producto. Aquí no se trata de eso. Se trata de determinar si productores de productos diferentes -productos que no son similares ni directamente competidores- se pueden incluir en la definición de rama de producción nacional. El asunto sería pertinente de haberse alegado que productores de determinados tipos de carne de cordero deberían haberse excluido de la definición de rama de producción nacional. Pero eso no es lo que sostiene Nueva Zelandia.

3.4 Tampoco es convincente la pretensión de los Estados Unidos de distinguir los asuntos

3.5 En el asunto *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* el Grupo Especial reconoció que la elaboración de ciertos productos primarios era un proceso económico separado, con independencia de la cuestión de la propiedad, de forma que constituía una rama de producción separada de aquella que producía esos productos primarios.<sup>58</sup> El Grupo Especial también afirmó que la interdependencia económica entre industrias tan dispares carecía de importancia para la definición de rama de producción.<sup>59</sup> En el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura* el Grupo Especial afirmó que el único caso en que la propiedad común afectaría a la definición de la rama de producción sería aquel en que tuviera como resultado una integración tan completa de los procesos de producción que resultara imposible analizar separadamente cada uno de ellos.<sup>60</sup> Como la misma USITC reconoció, en este caso ese tipo de integración sólo se da entre la crianza y el engorde y entre mataderos y plantas de despiece.<sup>61</sup> Por lo tanto ni la jurisprudencia del GATT ni la de la OMC justifican el criterio aplicado por los Estados Unidos en el presente asunto para determinar la rama de producción nacional.

3.6 De todas formas, aun cuando tuviese algún fundamento jurídico, en el presente asunto la

rama de producción nacional también tiene importantes consecuencias sistémicas. Admite la

Estados Unidos sostienen que en este caso se trataría de una "definición artificial" de la rama de producción nacional.<sup>65</sup> Sin embargo son los Estados Unidos y no Nueva Zelandia quienes presentan una definición artificial. Esta artificialidad ha sido provocada por su insistencia en que los productores de un producto que *no* es similar al producto importado ni directamente competidor de él igualmente formen parte de la rama de producción compuesta por productores de un producto que *es* similar al producto importado o directamente competidor de él. Al sostener este argumento los Estados Unidos tratan de volver a redactar el claro texto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.13 Y por último, los Estados Unidos intentan anular el efecto de la errónea determinación de rama de producción nacional hecha por la USITC alegando que en la práctica carece de importancia. Sostienen que aun cuando la rama de producción nacional estuviese limitada a mataderos y plantas de despiece -los que realmente producen en este caso un producto similar o directamente competidor- estaría amenazada por un daño grave causado por las importaciones.<sup>66</sup> Pero como lo demostrará Nueva Zelandia en la sección siguiente, aunque fuese admisible efectuar este tipo de alegación a estas alturas, la afirmación de que una rama de producción nacional compuesta de mataderos y plantas de despiece está amenazada por un daño grave carece totalmente de fundamento.

#### **IV. AMENAZA DE DAÑO GRAVE**

4.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la USITC no había podido demostrar que existía una amenaza de daño grave porque no había mostrado que hubiese un daño grave "de clara inminencia".<sup>67</sup> Tanto en su Primera comunicación escrita como en su presentación ante el Grupo Especial los Estados Unidos han tratado de confundir esta cuestión, sosteniendo que los

68/F2 11.2 Pero 8 0.375 Tc 0 Tw (67) Tj 3 despiece 4j -324 -.25 e Tw (ro11.2 crita Nueva Zelatom3n esa canula

4.3 Como afirmó Nueva Zelanda en su Primera comunicación escrita, la USITC no aplicó un método que hubiese permitido determinar si existía un menoscabo general significativo de clara inminencia.<sup>71</sup> El Órgano de Apelación ha señalado que al examinar el menoscabo general significativo la autoridad competente debe tener en cuenta el "cuadro general" de la rama de producción.<sup>72</sup> Por lo tanto, al examinar si un menoscabo general significativo de la situación de una

existencia de amenaza debe ser apoyada por pruebas concretas y análisis adecuados".<sup>76</sup> Los Estados Unidos han tratado de justificar su dependencia de un período corto de fluctuación de precios para determinar la existencia de una amenaza de daño grave invocando la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.<sup>77</sup> Pero ese asunto se refería a una determinación de daño grave efectivo. Esta determinación es una cuestión de hecho. O bien una rama de producción ha llegado a una situación de menoscabo general significativo o no lo ha hecho. Si ha llegado a esa situación, entonces se ha producido un daño grave y no importa que éste sea reciente. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave es diferente. Es un análisis de lo que probablemente ocurra en el futuro basándose en tendencias anteriores. Una evaluación fidedigna de lo que ocurrirá en el futuro no puede hacerse sobre la base de un análisis de las condiciones a corto plazo. Basándose en una fluctuación de los precios corrientes de una sola temporada los Estados Unidos no pueden extrapolar en el futuro esa caída de precios.

4.8 A este respecto es necesario examinar qué hizo la USITC al tomar su determinación de que existía una amenaza de daño grave. Esto no constituye un examen *de novo* como sostienen los Estados Unidos. No pueden eximir las acciones de la USITC del escrutinio del Grupo Especial ni oponer la defensa del examen *de novo* para evitar que considere adecuadamente este asunto. De conformidad con el artículo 11 del ESD la función del Grupo Especial es hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido y de la conformidad de las acciones de los Estados Unidos con las obligaciones que les impone el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto implica determinar si las autoridades competentes de los Estados Unidos tomaron la determinación apropiada y la justificaron con el debido fundamento en todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Además, contrariamente a lo que alegan los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, Nueva Zelandia sí afirmó en su Primera comunicación escrita que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplicaba a las obligaciones de los Estados Unidos respecto de su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave.<sup>78</sup>

4.9 Si, como sostienen los Estados Unidos, el indicador más importante de la salud de la rama de producción nacional son los precios, la USITC debería haber examinado la forma en que éstos podrían evolucionar basándose en un análisis de las tendencias de los precios. Pero la USITC no realizó ese tipo de análisis de precios. En realidad, partiendo de la información que la USITC tenía ante sí lo probable era que los precios aumentasen en 1999.<sup>79</sup> Pero lo que ocurrió fue que los precios se recuperaron algo en los últimos tres meses del período considerado de 1998<sup>80</sup>, al mismo tiempo que ocurrió el aumento de las importaciones. Este hecho concuerda con la opinión de que el aumento de las importaciones tuvo y tendrá muy poca influencia directa sobre los precios internos.

4.10 La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave hecha por los Estados Unidos se basa en varias suposiciones. Presume que el aumento de las importaciones tuvo un efecto negativo sobre los precios internos. Esta presunción parece basarse en la alegación de que la carne de cordero importada era un 20 por ciento más barata que la carne de cordero nacional durante el período objeto de investigación.<sup>81</sup> Las pruebas señalan que esta afirmación es muy equívoca. Un detallado examen de las comparaciones de productos que sirvieron de base para esta afirmación demuestra que,

---

<sup>76</sup> Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, párrafo 8.285.

<sup>77</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 93.

<sup>78</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.9 y 7.54.

<sup>79</sup> Testimonio de Daniel Sumner, audiencia sobre el daño, adjuntado como Anexo NZ-16.

<sup>80</sup> Informe de la USITC, II-55, figura 3.

<sup>81</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

en realidad, hubo muy poca comparación directa entre los productos considerados. Además, la información que presentaron recientemente los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, muestra que no existe una tendencia coherente de que los productos importados aumentasen más rápidamente que el producto nacional equivalente, como sería de esperar si la teoría estadounidense del "desplazamiento" fuese válida.<sup>82</sup>

4.11 La información aportada por los Estados Unidos muestra que la diferencia de precios entre el producto importado y el producto nacional fluctuó en todo el período objeto de investigación. A menudo las diferencias de precios registradas durante el último año del período fueron inferiores a las observadas con anterioridad.<sup>83</sup> En un caso en el que se comparó directamente el corte paleta cuadrada, fresco y refrigerado (un corte de gran volumen, sobre todo el de los productores nacionales) el producto importado prácticamente siempre tenía un precio superior al del producto nacional.<sup>84</sup> En general la denominada "venta a precios inferiores" tendió a *reducirse* durante el período objeto de investigación, y de todas formas estuvo presente *durante* todo ese período. Por lo tanto la alegación de venta a precios inferiores no puede explicar la contracción del precio nacional de la carne de cordero. La existencia de esa situación persistente de "venta a precios inferiores" señala, más bien, una diferenciación del producto que una subvaloración de precios. Además, como lo señaló Nueva Zelandia en su Primera comunicación escrita, entre 1997 y 1998 los precios del producto importado no cayeron tanto como los precios nacionales<sup>85</sup>, con lo cual no es posible que fuese el aumento de las importaciones lo que provocó una disminución de los precios internos en 1997 y en el período considerado de 1998.

4.12 Los Estados Unidos también presumen que no hubo ni habrá repercusiones en los precios por cambios en los precios competidores de otras carnes. Sin embargo, el alza y la baja de los precios de un producto siempre dependerá, al menos parcialmente, del precio de otros productos que compiten directamente con ese producto en el mercado. La baja del precio de la carne de cordero en el mercado nacional ocurrió al mismo tiempo que la baja del precio de las carnes competidoras, especialmente de la carne de cerdo.<sup>86</sup> Alegar que el precio de la carne de cordero nacional responde a las importaciones es ignorar la pertinencia de un importante factor, como es el precio de las carnes competidoras. A este respecto es incorrecta la afirmación de los Estados Unidos, contenida en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial<sup>87</sup> de que "con respecto a la competencia de otros productos cárnicos, la USITC no encontró prueba alguna de que otros productos cárnicos desplazaran a la carne de cordero".

4.13 Es evidente que uno de los temas principales que trataron los miembros de la USITC fue la competencia con otras carnes, afirmando uno de ellos que "bien se puede decir que cuanto mayor es la competencia [de la carne de cordero importada] más difícil es la competencia de otras fuentes

---

<sup>82</sup> Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 39 y 40, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

<sup>83</sup> *Ibid.*, cuadros 39 a 42, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

<sup>84</sup> *Ibid.*, cuadro 43, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

<sup>85</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, página 43, figura 5. En el párrafo 45 de su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos ponen en duda la fuente de la figura 5 (y de la figura 6). El *Red Meat Yearbook*, que es la fuente de las figuras, se cita en el informe de la USITC como fuente del cuadro 37 y de los cuadros D1 y D2 de su apéndice D.

<sup>86</sup> Informe de la USITC, II-70, figura 17.

<sup>87</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 70.

alternativas de proteínas, especialmente de otras carnes".<sup>88</sup> La afirmación de los Estados Unidos tampoco es compatible con las constataciones de la USITC. Los miembros de la USITC constataron que los consumidores de carne de cordero son sensibles al precio<sup>89</sup>, y consideraron que era "plausible" que algunos compradores de carne de cordero la hubiesen reemplazado con otra carne.<sup>90</sup> Por lo tanto la afirmación de los Estados Unidos sobre la falta de repercusión de la competencia de otras carnes carece totalmente de fundamento.

4.14 Los Estados Unidos tampoco tienen en cuenta la fluctuación de los precios agropecuarios ni la situación en la que estaba el resto del sector agropecuario en 1997 y 1998. El fondo de la investigación de la USITC fue la brusca caída de los precios de todos los productos agropecuarios en esos años. En la audiencia de la USITC se dijo que " hoy en día no se puede ganar dinero con nada", y que cuando baja el precio del ganado porcino y del vacuno, también baja el de los corderos en pie.<sup>91</sup> Y, sin embargo, los Estados Unidos hacen caso omiso de la influencia de esas otras carnes competidoras en el precio de la carne de cordero.

4.15 La tercera presunción falsa de los Estados Unidos es que con la estabilización del consumo a partir de 1996, el aumento de las importaciones haría bajar los precios. El hecho de tomar esta estabilización del consumo en el período de 1996 a 1998 como una señal de salud de la rama de producción tampoco está justificada. Los Estados Unidos no tuvieron en cuenta el hecho de que el consumo en ese período había disminuido en relación con años anteriores, y que el consumo total de carne de cordero había sido muy superior en la primera parte del período objeto de investigación.<sup>92</sup> La razón de la estabilización entre 1996 y 1998 fue un retraso en la disminución de la producción nacional de carne de cordero. La caída en los envíos internos en 1997 fue la menor en los cuatro años posteriores a 1993, y los envíos aumentaron en el período considerado de 1998.<sup>93</sup> Aun cuando el consumo de carne de cordero se haya estabilizado a partir de 1996, e incluso haya aumentado en el período considerado de 1998, seguía siendo muy inferior al nivel de consumo en 1993.

4.16 Los Estados Unidos tampoco tuvieron en cuenta el carácter de la oferta y la demanda en el mercado de carne de cordero de los Estados Unidos. Los precios de la carne de cordero en 1996 y 1997 tuvieron un nivel alto sin precedentes. Estos altos precios fueron el resultado de una disminución de la oferta por debajo del nivel de demanda existente en el mercado. La caída en la producción nacional desde 1993 hasta 1996 debido a la supresión del pago de las subvenciones de la Ley de la Lana dejó a las importaciones (Ley de la Lana) a la baja (Ley de la Lana) en 1996.

encauzó a un aumento del consumo, cubriendo la demanda insatisfecha y la nueva demanda que previamente no se abastecía de carne de cordero.

4.17 La situación de la rama de producción nacional en 1998 se debió a factores relativos a la oferta y la demanda en el mercado de carne de cordero. Se esperaba que el fin de la Ley de la Lana tuviese, como realmente tuvo, un profundo efecto sobre la rama de producción nacional. Este efecto continúa hasta el presente. Para poder soportar una caída del 20 por ciento de sus ingresos los criadores y los establecimientos de engorde aumentaron sus precios hasta mediados de 1997. Pero cuando los consumidores se enfrentaron a una carne de cordero de alto precio y una caída considerable en los precios de las carnes competidoras se produjo una corrección natural de los precios. Al ocuparse solamente de lo que ocurrió en el período posterior a 1997 los Estados Unidos no tomaron en cuenta esta situación general de la rama de producción nacional. Esto no es una base fundamentada para imponer una determinación de la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional.

4.18 Además, los Estados Unidos no analizaron la forma en que la situación de la rama de producción nacional evolucionaría en comparación con su situación anterior. No existía un análisis ni una base fáctica para determinar la forma en que los precios evolucionarían. De haberse realizado un análisis adecuado, los Estados Unidos no habrían llegado a la conclusión de que la rama de producción nacional estaba amenazada de un daño grave de clara inminencia.

4.19 Tanto en su Primera comunicación escrita como en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial los Estados Unidos fueron incapaces de explicar en qué forma el razonamiento de la USITC se conformaba a la letra del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ahora los Estados Unidos presentan el nuevo argumento de que aunque la rama de producción nacional sólo comprendiera a mataderos y plantas de despiece se probaría la existencia de una amenaza de daño grave.  
producción 5a rama de

4.21 Con respecto a la capacidad, el Informe de la USITC constató que las empresas más grandes entre los mataderos de los Estados Unidos habían estado aumentando su capacidad durante el período de 1995-período considerado de 1998.<sup>100</sup> Sobre todo la capacidad aumentó en un 15 por ciento entre 1995 y 1997, y luego aumentó en un 14 por ciento en el período considerado de 1998. Esto siguió a una reducción de la capacidad desde principios de 1993 hasta 1995. También en el caso de las plantas de despiece la producción y la capacidad aumentaron desde 1995, pero la capacidad aumentó más rápido que la producción. Estas tendencias continuaron en 1998.<sup>101</sup> Esta expansión sugiere que las empresas en cuestión son rentables. Lo cual no es compatible con la afirmación de que la rama de producción se encuentra frente a una amenaza de daño grave.

4.22 Como en 1998 la producción era todavía considerablemente superior a la de 1995, la presunta disminución de la utilización de la capacidad en los mataderos determinada por la USITC<sup>102</sup> debe haber sido provocada exclusivamente por la expansión de la capacidad. Es probable que esto haya ocurrido con las empresas más grandes cuando intentaron aumentar su participación en un mercado de carne de cordero que estaba en decadencia.

4.23 En relación con la rentabilidad, la USITC afirmó que había una considerable disminución en el valor de las ventas netas y en los ingresos de explotación de los mataderos y las plantas de despiece.<sup>103</sup> La información que han presentado ahora los Estados Unidos muestra que el costo laboral directo y otros costos de procesamiento de los mataderos aumentaron considerablemente en el período considerado de 1998, contribuyendo evidentemente a una disminución de las ganancias en ese período.<sup>104</sup> Según la situación financiera de los mataderos y plantas de despiece las ganancias brutas aumentaron en el período considerado de 1998 en un 53 por ciento.<sup>105</sup> Los Estados Unidos no divulgan información sobre la situación financiera de la única planta de despiece informante. Según la información suministrada parecería claro que sólo los mataderos tuvieron una menor rentabilidad en 1998. Dado el aumento de la capacidad emprendido por las empresas de mataderos, cualquier disminución en los ingresos de explotación no habrá sido causada por las importaciones, sino más bien por los propios actos de las empresas al expandir su capacidad.

4.24 Las existencias de los mataderos disminuyeron en el período considerado de 1998 en relación con las del año anterior.<sup>106</sup> Esto parecería indicar una mejora en la capacidad de realizar ventas durante este período. La única afirmación en el informe de la USITC sobre empleo en relación con los mataderos es que la contratación directa y demás gastos de operaciones de los mataderos se mantuvieron relativamente constantes durante el período objeto de investigación.<sup>107</sup> Pero la información que se acaba de divulgar deja en claro que los gastos de contratación directa y demás

---

<sup>100</sup> Informe de la USITC, II-22, cuadro 8.

<sup>101</sup> Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 3, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

<sup>102</sup> Informe de la USITC, I-20.

<sup>103</sup> *Ibid.*, I-19.

<sup>104</sup> Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 16, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

<sup>105</sup> *Ibid.*, cuadro 18, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

<sup>106</sup> Informe de la USITC, II-22.

<sup>107</sup> *Ibid.*, II-27.

gastos de procesamiento subieron abruptamente en el período considerado de 1998.<sup>108</sup> En relación con la productividad, la USITC afirmó que los datos sobre gastos de contratación directa de los mataderos y plantas de despiece señalaban que en el período objeto de investigación la productividad se había mantenido relativamente constante.<sup>109</sup> No se divulgó más información. Por lo cual la información sobre existencias, empleo y productividad no justifica la conclusión de que mataderos y plantas de despiece estuviesen amenazados por un daño grave.

4.25 La información específica sobre mataderos es confidencial y no se ha divulgado. Pero el hecho de que la USITC contara con información sobre la situación financiera de sólo una planta especializada de despiece<sup>110</sup>, sugiere que la USITC no habría tenido una base fundada para evaluar si los mataderos se enfrentaban a una amenaza de daño grave. En realidad la información disponible sobre la capacidad de producción y los valores unitarios de las plantas de despiece justifica la opinión de que no están amenazadas por un menoscabo general significativo.<sup>111</sup>

4.26 De esto se desprende que la información contenida en el informe de la USITC no sirve de base para llegar a la conclusión de que existe un menoscabo general significativo de la situación de los mataderos, plantas de despiece/mataderos y plantas de despiece que tenga una clara inminencia. Más bien las pruebas que constan en el informe de la USITC parecerían indicar que no había inminencia de tal menoscabo general significativo para los productores de carne de cordero. Vale decir que si la rama de producción nacional sólo hubiese incluido a mataderos y plantas de despiece no se podría haber hecho una determinación de amenaza de daño grave.

4.27 Para resumir, la USITC no tomó en cuenta los hechos relativos a la situación general de la rama de producción nacional, incluida su decadencia a largo plazo, el efecto de la supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana, y el precio de las carnes competidoras. Trató de determinar que existía una amenaza de menoscabo general significativo simplemente basándose en que los precios, que llegaron a un máximo a principios de 1997, no se podían mantener. Ésta no era una conclusión fundamentada que estuviese basada en pruebas objetivas. Era una determinación basada en conjeturas. Esto no es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

V.

bien los Estados Unidos mantienen la opinión de que el criterio de la causa sustancial concuerda con las normas de la OMC, tratan de reafirmar la determinación de causalidad de la USITC con la justificación de que ésta había constatado, en realidad, que las importaciones eran la única causa de la amenaza de daño grave.<sup>115</sup> Para lo cual han tenido que reformar el Informe de la USITC y adecuarlo a esta nueva interpretación.

5.2 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que el aumento de las importaciones debe ser en condiciones que "causan o amenazan causar un daño grave". Según el párrafo 2 b) del artículo 4 la relación de causalidad entre las importaciones y el daño o la amenaza de daño grave se debe demostrar sobre la base de pruebas objetivas. La segunda oración de este apartado establece que el daño causado por otros factores no se atribuirá al aumento de las importaciones.

5.3 Nueva Zelanda considera que el efecto de estas disposiciones es que la relación causal entre la amenaza de daño grave y el aumento de las importaciones será tal que la amenaza debe haber sido *causada* por el aumento de las importaciones. Esta es la "relación de causalidad" que se debe demostrar de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Además, cuando existen múltiples causas que conforman un daño grave o una amenaza de daño grave, el daño causado por otros factores no se puede atribuir al aumento de las importaciones. El "daño grave" o la "amenaza de daño grave" que se constaten tienen que deberse o atribuirse al aumento de las importaciones y no a esos otros factores. Este es el significado de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4.

5.4 Es por esa razón, como ha sostenido Nueva Zelanda, por la que el criterio de la "causa sustancial" no concuerda con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. El criterio de los Estados Unidos en las situaciones en las que existen múltiples causas de daño grave o de amenaza de daño grave es examinar la "importancia relativa" de ellas mediante la aplicación del criterio de la "causa sustancial".<sup>116</sup> En el presente asunto los Estados Unidos llegan a la conclusión de que, como la USITC no constató la existencia de otros factores "significativos" distintos del aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave no podría haberse atribuido a ningún factor más que a ese aumento de las importaciones.<sup>117</sup> Pero este criterio no es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, especialmente con el párrafo 2 b) de su artículo 4.

5.5 El párrafo 2 b) del artículo 4 admite la posibilidad de que otros factores distintos del aumento de las importaciones puedan menoscabar la situación de una rama de producción nacional. El apartado b) estipula que cuando éste sea el caso, el daño no se atribuirá al aumento de las importaciones. Al aplicar el criterio de la "causa sustancial" la USITC determinó, en vez, que no existían factores "significativos" distintos del aumento de las importaciones que hubiesen causado o amenazaran causar un daño grave. Partiendo de esa determinación, los Estados Unidos sostienen que el daño grave no se atribuyó a otros factores distintos del aumento de las importaciones. Al adoptar este criterio no cumplieron con lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4.

5.6 En su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, Nueva Zelanda también señaló que el criterio de la "causa sustancial", según la formuló la USITC, significa que cuando el daño grave o la amenaza de daño grave está causado equitativamente por tres factores, uno de los cuales es un aumento de las importaciones, éste bastaría para dar por cumplido el criterio de causalidad. Pero un resultado de este tipo implica atribuir al aumento de las importaciones un daño que han causado otros factores. Implica considerar como causa del "daño grave" o de la "amenaza de daño grave" algo que, en ese caso, puede ser realmente una causa secundaria. Esto no es compatible

con las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 4, según las cuales el daño causado por factores de causalidad distintos del aumento de las importaciones no debe atribuirse a esas importaciones. Sólo cuando perdura el "daño grave" o la "amenaza de daño grave" una vez excluido el daño causado por esos otros factores se puede decir que el aumento de las importaciones ha "causado" el daño grave o la amenaza de daño grave.

5.7 Varios factores pueden contribuir a la existencia de un daño grave, incluido el aumento de las importaciones. Si una vez excluido el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones perdura el daño grave o la amenaza de daño grave, recién entonces se los podrá atribuir al aumento de las importaciones. En este sentido el aumento de las importaciones debe ser *la* causa o la única causa del "daño grave" o de la "amenaza de daño grave" para los que se aplica una medida correctiva de salvaguardia. Pero si una vez excluido el daño atribuible a otros factores lo que queda no es un daño grave ni una amenaza de daño grave, entonces no existe un daño grave ni una amenaza de daño grave atribuible al aumento de las importaciones.

5.8 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos tratan de evitar las consecuencias de este análisis recurriendo al diccionario para las definiciones de la palabra "causa" para poder demostrar que la palabra es *capaz* de soportar el significado de una de las muchas causas que los Estados Unidos le desean adjudicar.<sup>118</sup> Justifica este recurso al término genérico "causa" afirmando que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias emplean la palabra "causa" en una forma u otra.<sup>119</sup> El objetivo de los Estados Unidos al recurrir a estas definiciones del diccionario se descubre con una sola afirmación reveladora. Afirman que "el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que la autoridad competente simplemente demuestre una conexión entre el aumento de las importaciones y el daño que ha constatado".<sup>120</sup> Con esto los Estados Unidos reducen a una mera "conexión" la "causa" que menciona el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.9 Aparte de este intento por suprimir la causalidad, además de la evolución imprevista de las circunstancias, de sus obligaciones en materia de salvaguardia, cuando los Estados Unidos citan la definición del diccionario se equivocan. El párrafo 1 del artículo 2 utiliza la forma verbal "causan", que da al concepto de causa una dirección o un contenido más específicos. Causar algo es diferente de ser una entre varias causas de algo. Además, la disposición decisiva del párrafo 2 b) del artículo 4 emplea la palabra "causalidad" como un adjetivo, mencionando en el texto inglés "*the* causal link" (la relación de causalidad) y no "*a* causal link" (una relación de causalidad), que podría ser una entre muchas. Vale decir que todo el argumento de los Estados Unidos sobre el carácter flexible del concepto de causa se basa en una premisa falsa.

5.10 El recurso a los antecedentes de negociación que emplean los Estados Unidos tampoco les sirve de justificativo para lo que ellos quieren demostrar.<sup>121</sup> Más bien muestra que en este caso los antecedentes de negociación no sirven de nada. Es evidente que en las negociaciones hubo diversas opiniones sobre la definición de causa, y no hubo consenso. Esto aumenta la importancia de la primera norma de interpretación, que la intención de las partes se extraiga del mismo texto y no de las opiniones, a menudo contradictorias, de las partes en el proceso de redacción que finalmente se aglutinan en el texto definitivo.

---

<sup>118</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 46.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*, párrafo 48.

<sup>121</sup> *Ibid.*, párrafos 52 y 53.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

5.14

futuro la rama de producción nacional de corderos en pie tendría que seguir ajustándose a un mercado nacional sin las subvenciones de la Ley de la Lana.<sup>134</sup>

5.17 Los Estados Unidos también intentan dejar de lado las conclusiones de la USITC basadas en la prueba de la competencia con otras carnes. Señalan que el consumo de carne de cordero por habitante se había mantenido relativamente estable desde 1995.<sup>135</sup> Sin embargo, este consumo fue de aproximadamente 1,1 libras desde 1995 a 1997, en comparación con un consumo medio per capita de carne roja de aproximadamente 120 libras.<sup>136</sup> El consumo de cerdo fue 60 veces el consumo de cordero en el período considerado de 1998, mientras que el consumo de bovino fue 85 veces el de cordero.<sup>137</sup> Dada la disparidad entre el tamaño del mercado de carne de cordero y el de las otras carnes competidoras, es evidente que estos otros mercados repercutirán en el mercado de carne de cordero.

5.18 La USITC constató que la demanda definitiva de carne de cordero estaba determinada, entre otras cosas, por "los precios de la carne de cordero y de los productos sustitutivos".<sup>138</sup> Al comparar los precios minoristas de la carne de cordero con el de las demás carnes competidoras se observa que el precio de la carne de cordero ha sido coherentemente superior al de las demás carnes competidoras, cuyo precio tuvo una caída significativa desde mediados de 1997 que coincidió con la caída en el precio de la carne de cordero.<sup>139</sup> El informe de la USITC incluye pruebas de que la tendencia a una baja de los precios de los posibles sustitutos puede haber provocado un reemplazo de la carne de cordero por los demás productos.<sup>140</sup> Los integrantes de la USITC llegaron a la conclusión de que los consumidores finales de carne de cordero eran sensibles al precio.<sup>141</sup>

5.19



de producción nacional.<sup>145</sup> El intento de los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial de alegar ahora que es el "contenido del informe de la USITC en su conjunto" y no las palabras en sí lo que debe ser determinativo<sup>146</sup>, no quita el hecho de que el ajuste se aplicó para rectificar un factor que, en palabras de la USITC, no era una "causa más importante" de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones.<sup>147</sup>

5.25 Si la USITC realmente había eliminado todos esos factores como causas de una amenaza de daño grave, como sostienen ahora los Estados Unidos, ¿cuál era el fundamento de que quedara una amenaza de daño grave en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4?

5.26 En todos sus argumentos los Estados Unidos tratan de evitar que se dé sustento a la obligación de asegurarse de que una amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones. En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos impugnan la idea de la "precisión en la evaluación de los factores de causalidad".<sup>148</sup> Pero *es* posible realizar una evaluación y análisis apropiados, como lo señaló Nueva Zelandia en su declaración oral ante el Grupo Especial y en el análisis económico adjunto.<sup>149</sup> Mediante el uso de un simple análisis económico es posible hacer distinciones entre el daño causado por factores nacionales y el daño causado por un aumento de las importaciones. La USITC no realizó tal análisis y, por lo tanto, no demostró la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave cuya

medida menos restrictiva del comercio con la cual se puedan lograr esos objetivos.<sup>152</sup> Los Estados Unidos objetaron esta formulación, alegando en su Primera comunicación escrita que en el contexto del párrafo 1 del artículo 5 no existe justificativo para un criterio de la medida "menos restrictiva del comercio".<sup>153</sup> Esto no coincide con lo que la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, Charlene Barsherfsky, expresó ante una comisión parlamentaria, en junio de 1999, cuando dijo que al determinar la aplicación de la medida correctiva de salvaguardia a la importación de carne de cordero los Estados Unidos "habían ponderado lo que consideraban ... la medida más apropiada y menos restrictiva del comercio".<sup>154</sup> Pero los Estados Unidos no admiten que al

propuesto la mayoría relativa de la USITC. Aun así los Estados Unidos tratan de eludir las consecuencias de este argumento afirmando que no se podía suponer que la medida correctiva propuesta por la USITC "sería suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste".<sup>157</sup> Alegan que la recomendación de la mayoría relativa "no cabe presumir que [...] es suficiente".<sup>158</sup>

6.7 Mediante este ingenioso argumento los Estados Unidos tratan de poner a Nueva Zelanda y el Grupo Especial frente a un dilema. Por un lado los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no puede iniciar un examen *de novo* de la investigación de la USITC y, por el otro, sostienen que el Grupo Especial no puede asumir que la USITC ha cumplido con su obligación de proponer una medida correctiva que prevenga eficazmente el daño grave y facilite el reajuste. *Ergo*, Nueva Zelanda no ha probado que los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les imponía el párrafo 1 del artículo 5, y no puede hacerlo porque esto sería invitar al Grupo Especial a realizar un examen *de novo*.

6.8 Nueva Zelanda considera que el Grupo Especial debe rechazar este sofisma. La mayoría relativa de la USITC propuso una medida correctiva para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Según la legislación de los Estados Unidos la constatación de esta medida debe ser considerada por el Presidente como la constatación de la USITC.<sup>159</sup> El Gobierno de los Estados Unidos adoptó una medida diferente. El Grupo Especial tiene derecho a comparar estas dos medidas. Vale decir que los Estados Unidos deben convencer al Grupo Especial de que la medida elegida por la USITC no reúne los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 si quieren evitar la comparación entre la medida del Gobierno y la recomendada por la USITC a fin de determinar si se han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5.

6.9 Los Estados Unidos también alegan que, en realidad, la medida adoptada por ellos no era más restrictiva del comercio que la propuesta por la USITC.<sup>160</sup> Pero un análisis cuidadoso muestra que esto es evidentemente incorrecto. Al comparar la medida recomendada por la USITC y la medida aplicada por los Estados Unidos hay tres niveles de restricciones que se deben evaluar<sup>161</sup>: niveles de los contingentes, aranceles dentro de contingente y aranceles fuera de él. Los niveles de los contingentes son aproximadamente iguales en ambas medidas.<sup>162</sup> La medida recomendada por la USITC no contenía un arancel dentro de contingente superior al tipo consolidado ordinario de la OMC de 0,8c por kg.<sup>163</sup> Por lo tanto los costos dentro de contingente con la medida recomendada por la USITC no son superiores a lo que serían de no existir ninguna medida de salvaguardia. Con esa medida, el único costo adicional para el comercio es, en todos los años, el costo fuera de contingente. En especial, el único costo que se puede atribuir al cuarto año de esa medida, cuando quizás ya no haya ninguna salvaguardia con la medida que los Estados Unidos han impuesto por tres

---

<sup>157</sup> *Ibid.*, párrafo 111.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Informe de la USITC, I-29.

<sup>160</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 193 a 198, 201 y 202.

<sup>161</sup>



insuficiente para facilitar el reajuste.<sup>167</sup> En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos objetaron las reclamaciones de Australia y Nueva Zelandia relativas a la medida, alegando que los reclamantes deseaban "[dejar] a la rama de producción de carne de cordero estadounidense en el empeorado estado en que la encontró la USITC".<sup>168</sup> En cambio la medida tiene por objeto devolver la rentabilidad a la rama de producción.<sup>169</sup>

6.14 Este cambio de objetivo de prevenir un daño grave a facilitar el reajuste es revelador. Destaca el hecho de que los problemas que tiene la rama de producción nacional son problemas de reajuste provocados por factores internos, y no responden a una amenaza causada por las importaciones. Más bien se ha elegido el control de las importaciones para resolver problemas internos de reajuste.

6.15 Resumiendo, el error de los Estados Unidos en el presente asunto es no haber elegido una medida correctiva proporcional a la presunta amenaza que se ha constatado. O, en otras palabras, que se aplique "en la medida necesaria para *prevenir* o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". En vez de ello han tratado de conformar una medida que devolverá la rentabilidad a la rama de producción independientemente del carácter de la amenaza. Trata de mejorar la situación de una rama de producción que no ha sufrido un daño grave. Por esta razón la medida no se limita a mantener las importaciones al nivel de 1998, el presunto nivel de la amenaza. Sino que tiene por objetivo recapturar para la rama de producción las pérdidas que ésta había sufrido a consecuencia de la supresión de las subvenciones de la Ley de la Lana. Estas pérdidas se recuperarán de las importaciones de carne de cordero. En realidad, lo que los Estados Unidos están haciendo en este caso es reemplazar una subvención a la lana por un arancel a las importaciones de carne de cordero.

## VII. TRATO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

7.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia alegó que los Estados Unidos, al incluir en la determinación de la existencia de daño las importaciones procedentes de determinados países, pero excluirlas de la aplicación de la medida de salvaguardia, habían infringido las obligaciones que les incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de aplicar la medida de salvaguardia al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.<sup>170</sup> Como consecuencia de ello los Estados Unidos también han infringido las obligaciones dimanantes del GATT de 1994.<sup>171</sup> Los Estados Unidos respondieron que estaban perfectamente justificados en no aplicar la medida a los miembros de una zona de libre comercio, pero que, en realidad, para su determinación de la amenaza de daño no habían tomado en cuenta las importaciones de México, el Canadá e Israel.<sup>172</sup>

7.2 Nueva Zelandia no discute el derecho de los miembros de una zona de libre comercio a excluir a los demás participantes de la aplicación de las medidas de salvaguardia. En realidad Nueva Zelandia lo hace con Australia en el marco de su acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas. Lo que sí objeta es la *inclusión* de los productos de un interlocutor de una zona de libre comercio para realizar la determinación de daño, y su *exclusión* de la aplicación de la medida. Los Estados Unidos alegan que la USITC no hizo esto, para lo cual dicen que eliminó las

---

<sup>167</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 126.

<sup>168</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176.

<sup>169</sup> Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 134.

<sup>170</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.113.

<sup>171</sup> *Ibid.*, párrafo 7.114.

<sup>172</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 247 y 254 a 257.

importaciones procedentes del Canadá e Israel de su análisis de causalidad sin mencionar el hecho de que sí las incluyó en la determinación de la amenaza de daño grave.

7.3 En resumen, la USITC hizo en este caso precisamente lo que el Órgano de Apelación dijo en el asunto *Argentina - Calzado* que no debía hacerse. Como lo señalaron las Comunidades Europeas en su declaración oral ante el Grupo Especial, el "principio de paralelismo" establecido en ese asunto se aplica también a éste. A las importaciones incluidas en una investigación de salvaguardia para determinar la existencia de un daño grave o de una amenaza de daño grave también se les debe aplicar la medida de salvaguardia que finalmente se adopte. Al no haberlo hecho, los Estados Unidos infringieron sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo I del GATT de 1994.

## VIII. CONCLUSIÓN

8.1 Nueva Zelanda ha probado que la acción de los Estados Unidos al imponer la medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero procedente de Nueva Zelanda no era compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias ni del GATT de 1994. El intento de los Estados Unidos por demostrar que la USITC basó efectivamente su determinación en la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias implica, en realidad, suprimir el concepto de evolución imprevista de las circunstancias de las obligaciones que les incumben en materia de salvaguardia en el marco de la OMC. Su definición de "rama de producción nacional" no tiene fundamento en las normas de la OMC, y su intento por demostrar que la USITC alcanzó una determinación fundamentada de que existía una amenaza de daño grave a su rama de producción nacional no es más que una suposición de que si aumentan las importaciones la rama de producción nacional se perjudicará. No demostraron que ninguna amenaza a su rama de producción nacional era causada por las importaciones. Además, atribuyeron al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, ignorando la obligación de no hacerlo que le imponía el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Y por último, no aplicaron esa medida correctiva sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, ni la aplicaron a todas las importaciones que presuntamente habían contribuido a esa amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

8.2 Hay otra cuestión que Nueva Zelanda desea señalar. Además de los argumentos que han presentado los Estados Unidos para tratar de justificar las acciones de la USITC en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, los Estados Unidos sostuvieron que si los Miembros no tenían confianza en que tomarían medidas temporales para ayudar a sus ramas de producción cuando un incremento súbito de las importaciones dañara o amenazara dañar gravemente las ramas de producción nacional recurrirían a las medidas de la "zona gris", como por ejemplo los acuerdos de limitación voluntaria.<sup>173</sup>

8.3 Pero la verdadera cuestión de confianza planteada en ésta y en otras diferencias de la OMC es la confianza que todos los Miembros de la Organización deben tener en que se observarán efectivamente los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo sobre la OMC, sin exceptuar el uso de los mecanismos previstos para hacer responder a todo Miembro que actúe en una forma incompatible con esos derechos y obligaciones. Habría que hacer caso omiso de ese espectro que tratan de invocar los Estados Unidos cuando se refieren a que un Miembro recurra a medidas de la "zona gris" cuando hayan visto contrariado su deseo de utilizar medidas de salvaguardia que no se conforman a sus obligaciones dimanantes de la OMC. La tarea del Grupo Especial es clara. Consiste en aplicar la letra del Acuerdo sobre Salvaguardias de conformidad con los reconocidos principios de interpretación de los Acuerdos de la OMC. La flexibilidad de que gozan los Miembros para la imposición de salvaguardias es, exactamente, lo que esté permitido por dichos Acuerdos. Los Miembros no están autorizados a interpretar los Acuerdos en una forma que ignore las palabras





Análogamente, en este caso los Estados Unidos invitan al Grupo Especial a no tener en cuenta las decisiones del Órgano de Apelación y de la anterior jurisprudencia del GATT. Como lo indicara Nueva Zelanda en la presente declaración, no se justifica ni lo uno ni lo otro.

6. En este caso, la obligación que tiene el Grupo Especial de interpretar los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias de conformidad con las normas básicas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sólo se completa con lo afirmado por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*<sup>3</sup>, según el cual una medida de salvaguardia es de "carácter extraordinario". Y como añadió el Órgano de Apelación: "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".<sup>4</sup> La resolución del Órgano de Apelación es la directriz apropiada para interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias y no las alegaciones de los Estados Unidos, que hacen caso omiso del sentido corriente de las palabras y del objeto y fin del Acuerdo.

7. Mi tercera observación preliminar se refiere a la norma que debe cumplir un Miembro antes de aplicar una medida de salvaguardia y a la norma de examen para que un Grupo Especial examine la medida de salvaguardia de un Miembro. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos alegan haber demostrado que las constataciones y las conclusiones económicas de la USITC estaban "razonadas cuidadosamente y articuladas ampliamente".<sup>5</sup> La norma de examen del Grupo Especial, expuesta por el Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos* es la siguiente:

"una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si la [autoridad competente] ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión ... (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 [del Miembro]."<sup>6</sup>

La USITC no cumplió esta norma. No examinó todos los hechos que estaban en su posesión y no facilitó explicaciones adecuadas y razonadas sobre la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada. Los Estados Unidos intentaron elaborar conclusiones razonadas para la USITC, haciendo suponer que ese análisis había sido efectuado, cuando tal no era el caso. Sea como fuere, el hecho es que la USITC no hizo en el presente caso lo que Grupo Especial *Corea - Productos lácteos* afirmó que debía realizar la autoridad competente.

8. A lo largo de todo el presente caso, los Estados Unidos han tratado de impedir el examen apropiado de las medidas de la USITC con el argumento de que se trataba de realizar un examen *de novo* de todos los hechos que apoyaban la última frase del párrafo 11.25 del artículo 80 del Acuerdo.

declaración, en que se expresa un concepto similar al contenido en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, parece que los Estados Unidos tratan de introducir en el Acuerdo sobre Salvaguardias una norma de examen exclusiva del Acuerdo Antidumping, que no fue incorporada al Acuerdo sobre Salvaguardias. Como dijo el Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Productos de acero*, la norma establecida en el párrafo 6 del artículo 17 sólo es aplicable al Acuerdo Antidumping y no a las diferencias que se planteen en el marco de otros Acuerdos abarcados.<sup>8</sup>

9. Señor Presidente, en lo que respecta a cualquier impugnación contra medidas adoptadas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, un Grupo Especial debe tener la convicción de que la autoridad competente ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión, realizado un análisis adecuado y proporcionado conclusiones razonadas de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada. Un grupo especial debe estar en condiciones de realizar una investigación que le permita determinar si esto se ha sido cumplido. No se puede coartar su acción mediante alegaciones de que se procede a un examen *de novo* o reclamaciones falaces acerca de la norma de examen dimanante del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10. Señor Presidente, mi última observación preliminar es que este caso en su esencia es un intento de los Estados Unidos por atribuir a una víctima expiatoria los declives económicos de sus ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero. Como reconoció la USITC, estas ramas de producción han atravesado por una prolongada situación de deterioro debido a factores internos del mercado.<sup>9</sup> Luego se vieron adicionalmente afectadas por la supresión de la considerable fuente de ingresos para los productores de corderos en pie que eran las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana. Esa pérdida de ingresos hizo que un importante número de productores abandonaran la actividad con la consiguiente disminución de la producción. El descenso de la producción nacional tuvo a su vez repercusiones más extensas. Supuso una contracción de la oferta para los productores de carne de cordero, que obviamente tuvo un efecto negativo en sus ingresos. También supuso que las importaciones respondieran a la demanda interna no satisfecha, lo cual condujo a un aumento de las importaciones de carne de cordero.

11. La cuestión fundamental en este caso se refiere a la utilización apropiada de las medidas de salvaguardia. ¿Puede un Miembro hacer repercutir en las importaciones los gastos en que haya incurrido su rama de producción nacional como consecuencia de factores de su mercado interno? Concretamente, en el presente caso, ¿puede un Miembro imponer a las importaciones los gastos de los productores de corderos en pie resultantes de la supresión de las subvenciones de la Ley de la Lana? O bien, como lo hemos señalado en nuestra Segunda comunicación escrita, ¿pueden los Estados Unidos reemplazar sus subvenciones a la producción de lana por un impuesto a las importaciones de carne de cordero?<sup>10</sup> En ese sentido, como lo hemos dicho, se trata de un caso que concierne a la integridad del régimen de las medidas de salvaguardia en el marco de los Acuerdos de la OMC.<sup>11</sup>

### **Evolución imprevista de las circunstancias**

12. Señor Presidente, mucho se ha dicho y escrito en este caso sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias", con la consecuencia de que una cuestión clara y sencilla se

---

<sup>8</sup> *Estados Unidos - Establecimiento de derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente originarios del Reino Unido* (WT/DS138/AB/R, 10 de mayo de 2000), párrafo 50.

<sup>9</sup> Informe de la USITC, I-17.

<sup>10</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 6.15.

<sup>11</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 8.3.

convierte en algo innecesariamente complicado. El artículo XIX del GATT introduce el derecho de un Miembro de tomar medidas de salvaguardia de la siguiente manera: "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 ..." y luego añade, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave, se podrán

utiliza de la forma en que se supone que debería utilizarse, es decir, según la explicación de la Comisión de Derecho Internacional, una prueba *objetiva* del *acuerdo* de las partes en cuanto al sentido del tratado.<sup>17</sup> Aunque los Estados Unidos se refirieron a esta declaración de la Comisión de Derecho Internacional en su Segunda comunicación escrita, omitieron el análisis adicional de la

Estados Unidos [...] carece de sentido"? En opinión de Nueva Zelandia, la interrogante se responde a sí misma.

20.

23. Por lo tanto, sobre este aspecto se plantean dos preguntas para el Grupo Especial. El hecho de que la autoridad competente no haya demostrado la existencia de circunstancias que determinan la evolución imprevista ¿pueden acaso subsanarlo los Estados Unidos ante este Grupo Especial rehaciendo el informe de la USITC? En caso afirmativo, ¿puede sustituir una constatación de aumento de las importaciones a una constatación de evolución imprevista de las circunstancias? Como lo ha demostrado Nueva Zelanda, la respuesta a ambas preguntas es "no".

**Rama de Poderes (33) 12057405m 00855276516 072116047854711611159113313510851295201125618211**

que no exista una "integración vertical" en los cuatro segmentos que integran la rama de producción.<sup>34</sup> Sin embargo, el argumento de los Estados Unidos sobre la integración vertical muestra la existencia de vínculos entre los criadores y los establecimientos de engorde, así como de vínculos entre los mataderos y las plantas de despiece. Excepto en casos aislados, no demuestra ninguna integración entre los productores de corderos en pie, o sea, los criadores y los establecimientos de engorde, y los productores de carne de cordero, o sea los mataderos y las plantas de despiece, que son las dos ramas de producción que la USITC ha vinculado indebidamente en este caso.

27. En resumen, simplemente el enfoque adoptado por los Estados Unidos para determinar la rama de producción nacional no puede justificarse sobre la base de ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias.

**272 embargo 1 roddias.**



la descripción que los Estados Unidos hacen del informe de la USITC y el contenido real de ese informe.<sup>38</sup> Además, hay en el propio informe de la USITC incoherencias intrínsecas.

36. Por ejemplo, la USITC encontró pruebas de que el producto importado era de tamaño mayor.<sup>39</sup> Al mismo tiempo, halló pruebas de diferencias entre el producto importado y el nacional<sup>40</sup>, incluidas las considerables diferencias de tamaño.<sup>41</sup> ¿Qué es lo cierto? Los hechos expuestos en el informe de la USITC muestran que lo cierto es lo segundo. Análogamente, la USITC indicó que en 1997 las importaciones desplazaron al producto nacional.<sup>42</sup> También dijo que numerosas importaciones satisficieron la nueva demanda.<sup>43</sup> La prueba de que disponía la USITC indica con claridad que la segunda afirmación es la cierta. Veamos otro ejemplo. La USITC afirmó que después de 1996 el consumo de carne de cordero era estable.<sup>44</sup> Sin embargo, también dijo que el mercado era un tanto sensible a los precios.<sup>45</sup> La caída del precio de las demás carnes que hacían la competencia, al mismo tiempo en que bajaron los precios del cordero, apoya la segunda afirmación. La USITC también señaló que los precios se habían mantenido "bajos" al final del período objeto de la investigación.<sup>46</sup> Pero en cambio, la información acopiada por la USITC muestra que los precios del período considerado de 1998 eran superiores a los precios del principio del período objeto de la investigación.<sup>47</sup> Por último, la USITC indicó que los precios de las importaciones de varios de los productos investigados estaban en un nivel un 20 por ciento o más inferior con respecto a los trimestres comparables de los años 1996 y de principios de 1997<sup>48</sup>, lo cual fue utilizado por los Estados Unidos para justificar sus alegaciones de que el producto importado había provocado una disminución del 20 por ciento del precio de venta del producto nacional.<sup>49</sup> Sin embargo, las pruebas objetivas indican que sólo pueden hacerse comparaciones significativas con respecto a tres de los

---

<sup>38</sup> Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 6 a 9.

<sup>39</sup> Informe de la USITC, I-22.

<sup>40</sup> Informe de la USITC, I-23.

<sup>41</sup> Informe de la USITC, II-8. Véase asimismo la página II-37, donde se muestra que el aumento del tamaño del producto importado de Australia observado por la USITC era de sólo 2 libras en peso medio en canal durante un período de tres años.

<sup>42</sup> Informe de la USITC, I-24.

<sup>43</sup> Informe de la USITC, I-32. Además, el cuadro 5 en la página II-17 muestra que en el período considerado de 1998 el aumento de las importaciones se vio equiparado por un leve aumento de las exportaciones del producto nacional, lo que sugiere que las importaciones no desplazaron al producto nacional.

<sup>44</sup> Informe de la USITC, I-22.

<sup>45</sup> Informe de la USITC, I-22.

<sup>46</sup> Informe de la USITC, I-20.

<sup>47</sup> Informe de la USITC, II-55. La USITC también señaló que los precios del período considerado de 1998 excedían de la media correspondiente a la totalidad del período objeto de la investigación.

<sup>48</sup> Informe de la USITC, I-20. La nota de pie de página correspondiente a esta afirmación se refiere a las categorías de productos congelados y las canales que representan un número muy limitado de las ventas en el país.

<sup>49</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

ocho productos investigados, una de las cuales muestra que el producto nacional en realidad se vendió más caro que el producto importado.<sup>50</sup>

37. Ante tales diferencias, tanto dentro del informe de la USITC como entre lo encontrado efectivamente por la USITC y lo que los Estados Unidos alegan que fue encontrado, la tarea del Grupo Especial consiste en determinar si la autoridad competente formuló conclusiones fundamentadas sobre la base de las pruebas que tenía ante sí. Como lo admiten los Estados Unidos en su Segunda comunicación escrita, la cuestión que ha de dilucidar el Grupo Especial es si la determinación efectuada en su momento por la USITC era *adecuada*.<sup>51</sup> El Grupo Especial debería examinar el análisis efectuado por la autoridad competente sobre la base de las determinaciones formuladas por dicha autoridad, así como de las pruebas que reunió o debía haber reunido.

38. Ese examen mostrará que si se utilizó un período corto de apenas más de un año para determinar la clara inminencia de una amenaza de daño grave, no ha sido posible efectuar un análisis apropiado de la amenaza. Una determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave depende de una predicción de las tendencias futuras sobre la base de un análisis de las tendencias pasadas. Debe haber un *análisis* de las tendencias pasadas, y no tan sólo una "instantánea" de lo sucedido en un momento determinado. Los Estados Unidos tratan de justificar su enfoque basándose en que en el asunto *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación se centró en el período más reciente.<sup>52</sup> Pero, claro está, en *Argentina - Calzado* se trataba de un daño grave efectivo, y es apropiado considerar el período más reciente para que la investigación determine si la rama de producción en cuestión sufre un daño efectivo. Pero, ¿cómo predecir lo que va a suceder en el futuro basándose solamente en un breve período del pasado? Analizar las tendencias durante un período representativo *constituye* una base para determinar lo que va a suceder en el futuro. Considerar rápidamente un acontecimiento breve en el tiempo, no lo es.

39. Además, incluso durante ese breve período no representativo en el que pasaron a centrarse los Estados Unidos, no ocurrió nada que no ocurriese durante el período prolongado objeto de la investigación. Los precios subieron y bajaron durante el período objeto de la investigación, y aumentaron al principio de 1997 y luego volvieron a disminuir en el curso de ese año. Las importaciones habían aumentado durante el período objeto de la investigación, y habían aumentado en 1997 y 1998. Lo que procuran los Estados Unidos es formular la suposición de que el aumento de las importaciones estaba vinculado con la disminución de los precios. La determinación de existencia de la amenaza que formulan los Estados Unidos es, por consiguiente, una determinación basada en una suposición de relación de causalidad, es decir, la suposición de que en caso de seguir aumentando las importaciones, se produciría un daño grave. Como señaló Nueva Zelandia, una determinación en materia de salvaguardias debe estar basada en una amenaza de daño grave, y no en una amenaza de aumento de las importaciones.<sup>53</sup>

40. El enfoque de los Estados Unidos ilustra precisamente por qué es un error basar las predicciones futuras en acontecimientos de corta duración y no en tendencias a más largo plazo. Suponer que hay una relación entre la disminución de los precios en 1997 y un aumento de las importaciones, pasa por alto el hecho de que antes de 1997 la producción nacional había disminuido a causa de los criadores, que habían perdido rentabilidad al perder la subvención destinada a la lana, y

---

<sup>50</sup> Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 38 a 43, adjunta a las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial.

<sup>51</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 48.

<sup>52</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 32.

<sup>53</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.2.

abandonado la rama de producción. Las importaciones aumentaron en respuesta a la consiguiente demanda nacional no satisfecha. Al mismo tiempo, los criadores que permanecieron en la rama de producción necesitaban precios más elevados para tratar de compensar las pérdidas resultantes de la supresión de la subvención proporcionada por la Ley de la Lana. Pero, a mediados de 1997 debido a la tendencia a la baja registrada en los precios de las carnes competidoras, debió producirse una corrección, y, en consecuencia, disminuyeron los precios del cordero.

41.

un corolario simple. Si, al excluir la amenaza de daño causada por esos otros factores, no existe amenaza de daño grave, no habrá una amenaza de daño grave que atribuir a las importaciones. En este caso, no se justifica la adopción de una medida de salvaguardia.

45. Los Estados Unidos tratan de evitar las consecuencias de estas propuestas de varias maneras. Por ejemplo, hacen una digresión desarrollando el concepto de "causa única".<sup>58</sup> Pero su argumento sobre este punto no es pertinente. Por cierto, pueden haber numerosas causas del daño o de la amenaza de daño. Esto se reconoce en el párrafo 2 b) del propio artículo 4. Pero no justifica que se atribuya al aumento de las importaciones el daño o la amenaza de daño causado por otros factores. El párrafo 2 b) del artículo 4 lo prohíbe específicamente. Una autoridad competente no puede atribuir un daño grave al aumento de las importaciones si éste causa sólo un daño, pero, conjuntamente con otros factores, causa un daño grave.

46. Del mismo modo, la teoría de los Estados Unidos de que está prohibido "aislar" los efectos de las importaciones, en la medida en que ello tenga algún significado, parece sugerir que es admisible atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.<sup>59</sup> Sin embargo, evidentemente esto no es correcto.

47. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos trataron de reforzar su posición haciendo una referencia extensiva a la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>60</sup> Sin embargo, se trata de una utilización extraña de la historia de la negociación. El artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados permite recurrir a la historia de la negociación como medio de interpretación complementario para confirmar el sentido resultante de la aplicación de la norma básica de interpretación contenida en el artículo 31 o cuando haya ambigüedad. La Corte Internacional de Justicia dijo: "no procede recurrir a los trabajos preparatorios si el texto de una convención es suficientemente claro por sí mismo".<sup>61</sup> Los Estados Unidos no han invocado ninguna ambigüedad, por lo cual el recurso a la historia de la negociación debe ser para confirmar el sentido existente. Pero no es en absoluto lo que hacen los Estados Unidos. En vez de ello, los Estados Unidos tratan de utilizar la historia de la negociación para contradecir el sentido corriente de las palabras del Acuerdo sobre Salvaguardias. Eso exactamente es lo que no permiten las disposiciones del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

48. En cualquier caso, al exponer la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el mejor de los casos, los Estados Unidos lograron mostrar que los negociadores tenían opiniones divergentes en cuanto al significado de las palabras que utilizaban. Cabe preverlo, y es precisamente el motivo por el cual el intérprete de un tratado debe en virtud de la Convención de Viena buscar la intención de las palabras que por fin se emplearon en el tratado y no buscar la intención resultante de las expresiones de los motivos diferentes, ni de la intención de las partes durante sus negociaciones. Los argumentos esgrimidos por los Estados Unidos en este caso demuestran cuán sensata es esa regla. Además, es una ironía que la historia de la negociación con respecto al criterio para determinar la relación de causalidad a que hacen referencia los Estados Unidos, precisamente pone de manifiesto con claridad -como quedó consignado en la versión final del texto- que el Grupo de Negociación

---

<sup>58</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 63 a 86.

<sup>59</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 87 a 89.

<sup>60</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 64 a 80.

<sup>61</sup> Opinión consultiva de 28 de mayo de 1948 sobre la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [1948] ICJ Reports, página 57 a página 63. Citado en el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 244, que se adjunta como Anexo NZ21.

sobre las Salvaguardias, después de proceder a su examen, rechazó el criterio de "causa sustancial" preconizado por los Estados Unidos en este caso.<sup>62</sup>

49. En todos sus argumentos acerca de la "causa única" y el "aislamiento de las importaciones", y su recurso a la historia de la negociación, los Estados Unidos dejan la siguiente cuestión en la más completa oscuridad. ¿Qué significa la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4? En su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos casi admitieron que esa oración significaba precisamente lo que dice, en otros términos, su sentido corriente. Afirmaron que la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 "insta a los Miembros a no achacar al aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores".<sup>63</sup> En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos se aproximan nuevamente de este enfoque, al afirmar que "en virtud de la segunda frase los Miembros tienen que garantizar su distinción entre diferentes causas de daño en vez de, simplemente, suponer que el aumento de las importaciones es responsable de todo el daño que haya sufrido la rama de producción".<sup>64</sup> Estamos de acuerdo.

50. No obstante, como si luego advirtiese las consecuencias de tal afirmación, los Estados Unidos vuelven a formular su posición de manera que no guarda ninguna relación con lo apenas expresado e incluso parece contradecirlo. "Dicho de otro modo", dicen los Estados Unidos, "la segunda frase da instrucciones a los Miembros para que no pasen del establecimiento de la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave a la conclusión de que la única causa del perjuicio sufrido por la rama de producción se debe a esas importaciones".<sup>65</sup> Ahora bien, señor Presidente, si el aumento de las importaciones en sí han causado un daño grave, no interesa saber si también hay otras causas del daño. En esas circunstancias, la advertencia que perciben los Estados Unidos en la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, de no pasar de una conclusión de relación de causalidad a una conclusión de causa única, simplemente carece de sentido. Y si eso fuera todo lo que significa la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, entonces para los Estados Unidos ha sido efectivamente eliminada del Acuerdo sobre Salvaguardias.

51. Al fin y al cabo, los Estados Unidos no pueden eludir el sentido simple, corriente y literal de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4. Al determinar si la amenaza de daño grave que ha constatado era imputable o no al aumento de las importaciones, los Estados Unidos no podían atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Sin embargo, es exactamente lo que hizo la USITC. Determinó que su rama de producción nacional era objeto de una amenaza de un daño causado por varios factores. Conjuntamente, representaban, a juicio de la USITC una amenaza de daño grave. Y, como ninguno de los factores causantes de la amenaza de daño era una causa más importante que el aumento de las importaciones, la USITC imputó el daño grave conjunto al aumento de las importaciones. Como consecuencia, se hizo una determinación de relación de causalidad atribuyendo al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, precisamente lo que no puede hacerse conforme de conformidad con la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4.

52. Señor Presidente, ahora desearía referirme muy someramente al Anexo NZ13.<sup>66</sup> Los Estados Unidos formularon varias objeciones sobre su admisibilidad. Aducen que es una invitación a realizar

---

<sup>62</sup> Como queda ilustrado en *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Proyecto de texto de un Acuerdo*, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, 31 de octubre de 1990.

<sup>63</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

<sup>64</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

<sup>65</sup> Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

<sup>66</sup> Adjunto a la declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial.

un examen *de novo*.<sup>67</sup> Aducen que sería admisible solamente de haber sido presentado desde un principio a la USITC.<sup>68</sup> Pero estos argumentos de los Estados Unidos eluden el problema. El Anexo NZ13 no fue presentado como prueba en relación con la decisión que debía adoptar la USITC. No fue presentado para invitar al Grupo Especial a proceder a un examen *de novo*. Fue presentado en respuesta a la opinión manifestada por los Estados Unidos de que la relación de causalidad no podía demostrarse con ninguna precisión, de que, en cierto sentido, la relación de causalidad no podía ser sino una respuesta subjetiva a las circunstancias, formulada por los miembros experimentados de la USITC.

53. El Anexo NZ13 muestra que es posible determinar si el daño o la amenaza de un daño es consecuencia del aumento de las importaciones o de factores internos, sobre la base de un análisis objetivo; que es posible demostrar el vínculo de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave sobre la base de pruebas objetivas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Del mismo modo, el Anexo NZ13 muestra que es posible determinar cuándo factores distintos del aumento de las importaciones causan la amenaza de daño grave en cuestión. Las objeciones de los Estados Unidos con respecto al Anexo NZ13 no lo niegan.

54. Además, todos los argumentos de los Estados Unidos utilizados para criticar el Anexo NZ13 no consiguen menoscabar su objeto esencial. En efecto, para poder aducir que el daño grave que amenazaba a los productores de carne de cordero era una consecuencia de las importaciones, debían haber demostrado que los precios nacionales en el mercado de los Estados Unidos estaban disminuyendo y que los hacían descender las importaciones más baratas. Ello no fue demostrado por la USITC, ni podría haberlo sido.

55. Por añadidura, la conclusión básica del Anexo NZ13 sería la misma, aunque se hubiese comprobado un cambio de la composición de la carne, de congelada a refrigerada, como lo aducen los Estados Unidos.<sup>69</sup> El precio de la carne de cordero congelada aumentó significativamente en el período comprendido entre 1993 y 1998.<sup>70</sup> Por lo tanto, el aumento del precio global de las importaciones no era sólo la consecuencia del aumento de la proporción de carne de cordero refrigerada, como querrían los Estados Unidos que creyera el Grupo Especial.<sup>71</sup>

56. Por consiguiente, en relación con la causalidad, señor Presidente, la cuestión que se plantea al Grupo Especial es si los factores distintos del aumento de las importaciones de carne de cordero congelada causaron el daño grave a los productores de carne de cordero refrigerada. Ello no fue demostrado por la USITC, ni podría haberlo sido.

culocu

**Necesidad**

57. Señor Presidente, la pregunta fundamental que se plantea con respecto al párrafo 1 del

observado en sus argumentos en relación con otros aspectos de este caso, a saber, no pueden imponerse disciplinas a los Miembros que adoptan medidas de salvaguardia; es una esfera que debe quedar librada a la subjetividad de cada Miembro. En efecto, no se le debe atribuir ninguna sustancia al párrafo 1 del artículo 5.

62. A este respecto, los argumentos de los Estados Unidos sobre la carga de la prueba simplemente son una cortina de humo para ocultar su deseo de evitar la articulación de una norma con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 con la demostración de que la cumple. Plantea una carga de la

**NMF**

65. Señor Presidente, la cuestión relativa a la violación por los Estados Unidos del artículo I del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es muy simple. La USITC incluyó las importaciones de algunos países, en particular, el Canadá, México e Israel, en su determinación de la existencia del daño, pero excluyó las importaciones de esos países de la aplicación de su medida de salvaguardia.

66. En su Pri

producción nacional excluyendo el elemento que la define, o sea, "que produce productos similares o directamente competidores" y reemplazarla con conceptos de "línea de producción continua" y "coincidencia de intereses económicos"; eliminar la prescripción de que una determinación de existencia de una amenaza de daño grave se base en hechos y no en alegaciones, conjeturas

**ANEXO 3-1**

CARTA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA QUE SE

El Órgano de Apelación recordó su decisión anterior en el caso *Banano* en el sentido de que "basta que las partes reclamantes enumeren las disposiciones de los Acuerdos concretos que se alegan han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos Acuerdos". (*Banano* nota 13 a pie de página, párrafo 141) Sin embargo, el Órgano de Apelación aclaró seguidamente que en el caso *Banano* había reiterado, en primer lugar, las razones por las que es necesaria la precisión en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial; en segundo lugar, había subrayado que lo que era necesario exponer con suficiente claridad eran las alegaciones, y no los argumentos detallados; y en tercer lugar, que en ese asunto, la enumeración de los artículos cumplían los requisitos *mínimos* del ESD, y que no se había inducido a error a las Comunidades Europeas en relación con las alegaciones que se formulaban contra ellas. (*Corea - Productos lácteos*, párrafo 123)

3. El Órgano de Apelación señaló a continuación que: "la identificación de las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas por el demandado es siempre necesaria para definir el mandato de un grupo especial y para informar al demandado y a los terceros de las alegaciones formuladas por el reclamante; esa identificación es un requisito previo mínimo de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación". El Órgano de Apelación siguió diciendo que existían situaciones en que "la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata" puede bastar para que se cumpla la norma de la *claridad* de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, pero que puede haber también situaciones en las que 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". (*Id.*, párrafo 124). El Órgano de Apelación consideró luego que era necesario examinar esa cuestión caso por caso, teniendo 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". (*Id.*, párrafo 127).

4. El Órgano de Apelación examinó luego la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas en el caso *Corea - Productos lácteos*. Comprobó que el artículo XIX del GATT y los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("el Acuerdo") -todos los cuales se citaron en esta diferencia- tenían muchos párrafos, en la mayoría de los cuales se establecía al menos una obligación distinta. (*Id.*, párrafo 129) Constató que en el caso *Corea - Productos lácteos* el Grupo Especial abordó "de forma superficial" la cuestión del párrafo 2 del artículo 6 del ESD planteada por las Comunidades Europeas, lo cual a su juicio no constituye un tratamiento satisfactorio. (*Id.*, párrafo 130) Determinó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas que contenía exactamente los mismos elementos que la solicitud de establecimiento de un grupo especial en el presente caso- debería haber sido más detallada. El Órgano de Apelación desestimó la apelación de Corea tan sólo porque Corea no había demostrado al Órgano de Apelación que la simple enumeración de los artículos había redundado en perjuicio de su capacidad de defenderse en el curso de las actuaciones del Grupo Especial. Corea sostenía haber sufrido perjuicios pero no había proporcionado detalles en apoyo de esa afirmación. (*Id.*, párrafo 131) El Órgano de Apelación observó que sería conveniente resolver estas cuestiones mediante resoluciones preliminares. Los Estados Unidos solicitan ahora una de estas resoluciones preliminares.

5. Todas las disposiciones citadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda contienen muchas obligaciones, pero en ninguna de las solicitudes se determinan las obligaciones concretas en cuestión. Ni la enumeración de artículos ni ningún otro material que figura en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial aclara cuál

es la obligación de que se trata entre las muchas obligaciones que pueden ser objeto de litigio. Por consiguiente, esas solicitudes son insuficientes con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

6. Los Estados Unidos no afirman haber sufrido perjuicio sustancial debido a las reclamaciones de los reclamantes en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y con los artículos 5, 11 y 12 del Acuerdo, puesto que era posible para nosotros determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento. Sin embargo, la simple enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo, sin ninguna aclaración de las reclamaciones de que se trata, no cumple con el criterio establecido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y constituye un perjuicio sustancial para los Estados Unidos al menoscabar su capacidad de responder a las reclamaciones de las partes reclamantes.

7. Tanto en la comunicación de Australia como en la de Nueva Zelandia se plantean muchas reclamaciones con arreglo a cada uno de los artículos citados del Acuerdo, en particular el artículo 4, que no son conocidas por los Estados Unidos, ni podían serlo, sobre la base de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y de sus correcciones. Por ejemplo, en lo que respecta a las obligaciones enumeradas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no es claro si Australia y/o Nueva Zelandia presentan una reclamación con respecto a la constatación de los Estados Unidos en relación con: 1) la amenaza de daño grave, tal como se define ese término en el párrafo 1 b) del artículo 4; 2) la rama de producción nacional, tal como se define ese término en el párrafo 1 c) del artículo 4; 3) uno o todos los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4, cada uno de los cuales representa una obligación independiente; 4) la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4); o 5) el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2 c) del artículo 4. Las comunicaciones de los reclamantes tampoco son claras en muchos casos en cuanto a cuáles son las disposiciones que se alega han sido vulneradas, y por qué, por ejemplo en lo que se refiere a la determinación del daño con arreglo al artículo 3. Los Estados Unidos sólo pueden llegar a la conclusión de que en este caso las reclamaciones seguirán cambiando, y que estos cambios no estarán regidos por el mandato debido a la vaguedad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

8. Debido a lo inadecuado de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial, los Estados Unidos tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones escritas para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho. Sin embargo, mientras que ambas partes reclamantes habían dispuesto de varios meses para preparar sus argumentos jurídicos, los Estados Unidos sólo tuvieron tres semanas para responder. Más aún, a pesar del mucho tiempo de que dispusieron Australia y Nueva Zelandia para preparar sus primeras comunicaciones escritas, ambas partes reclamantes, durante el proceso de organización de las diligencias de este grupo especial, solicitaron -y les fue concedido- *aún más tiempo*, seis días más, a fin de preparar sus comunicaciones, de lo que se había propuesto en el proyecto de calendario. En cambio sólo se concedió a los Estados Unidos un día más para que respondieran.

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

10. El hecho de que los reclamantes no cumplieran lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 también ha afectado la capacidad de los demás Miembros para saber cuáles son las cuestiones que son objeto de litigio en este procedimiento, de modo que les sea posible decidir si intervienen en tanto que terceros con un interés en esas cuestiones. Los demás Miembros sólo podrán conocer el verdadero alcance del caso después de que se distribuya el informe del Grupo Especial, y en ese momento será demasiado tarde para reservar su derecho de participar en calidad de terceros en las actuaciones. En consecuencia, el hecho de no cumplir las obligaciones en materia de transparencia y procedimiento prescritas en el párrafo 2 del artículo 6, es contrario a valores importantes del sistema de solución de diferencias de la OMC. El perjuicio causado a los derechos de terceros no puede subsanarse con una simple modificación del calendario de este procedimiento.

11. Por consiguiente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6. Puesto que, con arreglo al ESD, uno de los requisitos para iniciar un procedimiento de grupo especial es una solicitud de establecimiento de un grupo especial que tenga la debida validez, este procedimiento del Grupo Especial carece de base jurídica y no puede proseguir en la medida en que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6.

12. Como observó el Órgano de Apelación (*Banano* nota de pie de página 13, párrafo 144; *Corea - Productos lácteos* nota de pie de página 81, párrafo 130), la adopción de resoluciones preliminares por los grupos especiales constituye un medio de abordar los problemas que se plantean en conexión con el párrafo 2 del artículo 6 sin dar lugar a perjuicio o falta de equidad respecto de cualquier parte o tercero. Justamente, los Estados Unidos tratan de obtener una resolución preliminar en el presente caso a fin de evitar todo perjuicio o falta de equidad. Si el Grupo Especial decide que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6, Australia y Nueva Zelandia pueden resolver el problema tratando nuevamente de obtener el establecimiento de un grupo especial presentando nuevas solicitudes. De esta manera se proporcionaría la información, se lograría la transparencia y se cumplirían los requisitos procesales prescritos en el ESD, con lo cual todos los Miembros podrían saber si deben reservar sus derechos a participar como terceros en el presente caso. Si el Grupo Especial adoptara rápidamente una medida en tal sentido se facilitaría asimismo la solución de la presente diferencia aumentando en un mínimo el tiempo que exige todo el procedimiento. En el caso de *Guatemala - Cemento*, el hecho de que

14. Si el Grupo Especial decide proseguir y examinar las alegaciones formuladas con arreglo a los artículos 2, 3 y/o 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a pesar de lo insuficiente de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial prorrogue el plazo asignado a los Estados Unidos para responder a las alegaciones y argumentos expuestos en las primeras comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelandia. Si bien una prórroga no subsanaría los defectos de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, el hecho de disponer de más tiempo atenuaría en parte el perjuicio causado a los Estados Unidos por una solicitud insuficiente. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial le conceda por lo menos dos semanas más para presentar su Primera comunicación escrita.

15. Los Estados Unidos solicitan además que el Grupo Especial dicte de inmediato una resolución postergando el plazo fijado para la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos hasta que se haya pronunciado sobre las solicitudes antes mencionadas.

B.

<sup>3</sup> Modificada posteriormente en virtud de la "Proclamación 7214 de 30 de julio de 1999 para la administración y eficacia equitativa de las medidas adoptadas respecto de las importaciones de carne de cordero y otros fines" del Presidente de los Estados Unidos de América, publicada en el volumen 64, N° 149, páginas 42265-42267 del *Federal Register*, el 4 de agosto de 1999.

No se hace ninguna referencia a la legislación de los Estados Unidos.

19. En el documento WT/DS177/4, Nueva Zelanda dice lo siguiente:

En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos de América, publicados en el volumen 64, N° 131, páginas 37389-37392 del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y en el volumen 64, N° 132, páginas 37393-37394, del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos de América impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado.<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Como figura en las partidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20, y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos según el Sistema Armonizado.

<sup>2</sup> Parte de esta información figura también en las notificaciones al Comité de Salvaguardias presentada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

Tampoco en este caso se hace referencia alguna a la legislación de los Estados Unidos.

20. Por consiguiente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no forma parte del mandato del Grupo Especial y por lo tanto no está comprendida en el ámbito de la presente diferencia.

#### C. Información comercial confidencial

21. Las partes reclamantes han solicitado que los Estados Unidos proporcionen información que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") ha designado como información comercial confidencial. Esta información fue comunicada a la USITC tanto por productores extranjeros como nacionales con todas las garantías de que no sería divulgada. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prohíbe que la USITC divulgue la información sin el consentimiento de las empresas que la presentaron. Conforme a ese artículo, y al artículo 202 a) 8) de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974 (19 U.S.C. 2252 a) 8), que es la disposición legal estadounidense en virtud de la cual se aplica el párrafo 2 del artículo 3, se prohíbe a la USITC que revele la información comercial confidencial que reciba durante las investigaciones de salvaguardia sin permiso de las partes que la presentaron.

22. Suponemos que los reclamantes pedirán al Grupo que trate de obtener esta información de los Estados Unidos. En ese caso, se debe pedir a Australia y Nueva Zelanda que especifiquen cuál es la información comercial confidencial que desean obtener y las razones por la cual esa información es de utilidad para las reclamaciones, si las hubiere, que hayan presentado debidamente con arreglo al mandato del Grupo. Una vez que esto se sepa, los Estados Unidos podrán ayudar al Grupo a elaborar procedimientos que contribuyan a convencer a las empresas que presentaron información comercial confidencial a la USITC a que autoricen la divulgación de dicha información. Basándose en su

experiencia, los Estados Unidos consideran improbable que los productores nacionales den este consentimiento a menos que se les informe cuál es la información específica que se solicita, quién tendrá acceso a la información, y qué procedimientos se aplicarán para protegerla. El Grupo ha de tener presente que los compradores, que no son necesariamente beneficiarios de la medida de salvaguardia, pueden considerar que no es de su interés responder prontamente u otorgar su consentimiento.

23. Por último, con respecto a la información comercial confidencial proporcionada a la USITC por los productores de Nueva Zelanda y Australia, los Estados Unidos consideran que las partes reclamantes son las que más probabilidades tienen de obtener el consentimiento necesario de dichos productores. En consecuencia, si el Grupo solicita información, damos por supuesto que Australia y Nueva Zelanda ayudarán a los Estados Unidos a obtener el consentimiento de esos productores.

**ANEXO 3-2**

**PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS**

(15 de mayo de 2000)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>357</b>
<b>II. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO.....</b>	<b>358</b>
<b>III. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS.....</b>	<b>359</b>
<b>IV. NOTIFICACIONES Y CONSULTAS.....</b>	<b>362</b>
<b>V. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA .....</b>	<b>363</b>
A. LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS DIFERENCIAS RELATIVAS AL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS.....	364
B. NORMA DE EXAMEN APLICABLE A LA PRESENTE DIFERENCIA .....	365
C. EL INFORME DE LA USITC NO DEJA SIN DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS" .....	367
D. A	

- b) El hecho de que los reclamantes puedan señalar otros factores que habrían afectado negativamente a largo plazo a la rama de producción estadounidense carece de pertinencia en cuanto a determinar si esa rama de producción se encuentra amenazada de daño grave por el aumento de las importaciones..... 382
  - i) *En el análisis a largo plazo que hace Nueva Zelanda de los efectos de las importaciones no se tiene en cuenta la notable modificación de las tendencias que tuvo lugar a partir de 1996 ..... 383*
  - ii) *Los intentos de los reclamantes de atribuir las dificultades de la rama de producción a la terminación de los pagos de sostenimiento en virtud de la Ley de la Lana hacen caso omiso de que la USITC constató que la rama de producción se había recuperado ya de esa terminación en 1997 ..... 384*
- 3. **Los términos en que expresó sus conclusiones la USITC son compatibles en todo con el Acuerdo sobre Salvaguardias ..... 386**
  - a) El ataque teórico de Nueva Zelanda a la ley estadounidense no puede servir de base para impugnar la determinación de que se trata en el presente procedimiento

*ii)*

	<u>Página</u>
ii) <i>Descripción de la medida de los Estados Unidos</i> .....	413
iii) <i>La medida se ocupa del daño y de la amenaza determinados por la USITC</i> .....	413
<b>7. Australia y Nueva Zelanda no han demostrado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3</b> .....	<b>416</b>
<b>8. Los Estados Unidos actuaron debidamente al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de países en desarrollo, del Canadá, de México y de Israel</b> .....	<b>418</b>
a) Importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos .....	418
b) Importaciones procedentes del Canadá, México e Israel.....	420
<b>9. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes de los artículos 8 y 12</b> .....	<b>422</b>
a) Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes del artículo 8 .....	422
b) Los Estados Unidos cumplieron las prescripciones del artículo 12 en cuanto a notificaciones .....	424
i) <i>Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias "toda la información pertinente", de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 12</i> .....	424
ii) <i>Los Estados Unidos celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12</i> .....	426
iii) <i>Los Estados Unidos notificaron debidamente sus "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos", de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12</i> .....	426
<b>10. La medida de los Estados Unidos no es incompatible con el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias</b> .....	<b>428</b>
<b>11. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones en virtud del artículo II del GATT de 1994</b> .....	<b>428</b>
<b>VI. CONCLUSIÓN</b> .....	<b>429</b>

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. En octubre de 1998, la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos pidió a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) que investigase si el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y de Nueva Zelandia habían hecho bajar los precios en el mercado estadounidense y disminuir las ventas y los beneficios de la rama de producción hasta tal punto que se había puesto en grave peligro la solidez financiera de dicha rama de producción. La rama de producción hizo notar el espectacular aumento de las importaciones de carne de cordero, que había comenzado en 1996 y había ido creciendo en 1997 y a lo largo de los nueve primeros meses de 1998. Alegó que ese incremento súbito de las importaciones había ocasionado extensos daños a los productores estadounidenses de carne de cordero, y que los perjuicios seguían acumulándose.

2. La USITC inició con prontitud una investigación con objeto de determinar si la rama de

2) demoró la puesta en práctica del contingente para que éste no se aplicase a las expediciones de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia en tránsito a los Estados Unidos; y 3) accedió a que el contingente se aplicase mediante un sistema de licencias de exportación que permitiese que los



económicos dependientes entre sí, como se pone de manifiesto en la correspondencia de las repercusiones de la baja de precios en todos los sectores.<sup>2</sup>

19. La USITC constató que la rama de producción de carne de cordero estaba amenazada de daño grave, y determinó la relación de causalidad entre esa amenaza y el aumento de las importaciones, a tenor del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC obtuvo información sobre la evolución de la rama de producción, examinando para ello el largo período que va de 1993 a los nueve primeros meses de 1998 ("el período considerado de 1998"). Su constatación de que existía amenaza se basó en gran medida en el cambio notable e imprevisto que sobrevino en la última parte del citado período. La USITC constató que, antes de 1996, la rama de producción estadounidense se había visto afectada por dos importantes factores adversos: la eliminación gradual, en su mayor parte en 1994 y 1995, de los pagos que recibían los criadores y los establecimientos de engorde en virtud de la Ley de la Lana, y el descenso de la demanda. Si bien juzgó que los efectos de la desaparición del programa de apoyo a la lana habían disminuido, sin llegar a desaparecer del todo, en 1997, la USITC llegó a la conclusión de que la rama de producción se había recuperado en cierta medida desde la terminación de dicho programa en 1996.<sup>3</sup> De manera análoga, la USITC llegó a la conclusión de que la demanda de carne de cordero, que había venido descendiendo durante un largo período, había empezado a estabilizarse en esas mismas fechas aproximadamente.<sup>4</sup>

20. El año 1997 marcó, sin embargo, el cenit de la recuperación de la rama de producción, ya que aumentaron mucho súbitamente las importaciones a bajo precio y empezaron a empeorar los índices de solidez financiera del sector.<sup>5</sup> Con anterioridad a 1996, el volumen de las importaciones se había mantenido relativamente constante, habiendo descendido de 41 millones de libras en 1993 a 38,7 millones en 1994, y aumentado luego, en 1995, a 43,3 millones de libras. A partir de ahí, sin embargo, aumentaron las importaciones, que llegaron a 50,7 millones de libras en 1996 y a 60,4 millones en 1997. Si se comparan los nueve primeros meses de 1997 con el mismo período de 1998, se comprueba que las importaciones aumentaron rápidamente, pasando de 46,1 a 55,1 millones de libras.<sup>6</sup>

21. La USITC constató que el referido aumento coincidía con una modificación del carácter de las importaciones. Entre 1995 y 1997 las importaciones experimentaron una modificación sustancial. Tradicionalmente, casi toda la carne de cordero estadounidense se vendía fresca o refrigerada, mientras que casi toda la carne de cordero importada llegaba congelada.<sup>7</sup> El volumen de cordero importado en fn6t Tw (made la) DeTw j 210TD /F,1con3n dsicaci100o afecestab eciones. c 0 Tw (y) Tj 0

22. La USITC constató que esas modificaciones del carácter de las importaciones, al poner a éstas en competencia cada vez más directa con los productos nacionales de carne de cordero, hacían que las importaciones captasen una parte sustancial del mercado que antes tenían las empresas estadounidenses. Apoyaba esa conclusión el hecho de que los 9,7 millones de libras en que se cifraba el aumento de las importaciones en 1997 tenían por contrapartida un descenso de 8,4 millones de libras en las exportaciones de los Estados Unidos.<sup>9</sup> Según concluyó la USITC, el valor unitario de la carne de cordero de los Estados Unidos, de Australia y de Nueva Zelandia descendió durante el incremento súbito de las importaciones al final del período, lo cual expresa los efectos del aumento de la oferta sobre los precios del mercado interno.<sup>10</sup>

23. En 1997 y el período considerado de 1998, empeoraron los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción. Los ingresos procedentes de las operaciones de la mayoría de los mataderos y de los elaboradores llegaron a su mínimo en ese período. Después de haber venido funcionando con beneficios en 1995 y 1996, los establecimientos de engorde funcionaron con pérdidas en 1997, y sus pérdidas se agudizaron en el período considerado de 1998. Si bien se apreció una tendencia al alza en los valores netos de las ventas de los criadores en el período de 1993 a 1997, esos valores sufrieron un descenso del 19 por ciento en el período considerado de 1998. La USITC comprobó un nivel más bajo de los beneficios de los criadores en 1997.<sup>11</sup>

24. La USITC determinó que era probable que los aumentos de las importaciones tuviesen ulteriores efectos negativos en los precios, los volúmenes de las exportaciones y la situación financiera de la rama de producción nacional en el futuro inmediato.<sup>12</sup> Constató que, según las proyecciones de los productores de Australia y Nueva Zelandia, las exportaciones de éstos a los Estados Unidos en 1999 superarían en un 21 por ciento a las efectuadas en 1998, y consistirían en su mayor parte en carne de cordero fresca y refrigerada.<sup>13</sup> Puesto que los criadores y los establecimientos de engorde no pueden reducir a corto plazo su producción, el aumento de las importaciones ya ha causado un descenso de los precios y todo nuevo aumento ejercerá más presión a la baja de los precios en el mercado de los Estados Unidos.<sup>14</sup> Dado que las importaciones ya habían arrebatado directamente a la rama de producción estadounidense una parte del mercado, la USITC llegó a la conclusión de que el ulterior aumento de las importaciones en la misma forma en que comercializa sus productos la rama de producción nacional, tendría probablemente efectos negativos en las exportaciones de dicha rama.<sup>15</sup> La USITC determinó que esos efectos negativos redundarían en perjuicio de los resultados financieros de la rama de producción, que ya se encuentran gravemente dañados.<sup>16</sup> Tras haber examinado todas las demás causas del daño alegadas por los productores de Australia y Nueva Zelandia y por los importadores de carnes de cordero de los Estados Unidos ("los demandados"), la USITC reiteró su conclusión de que era muy probable que el aumento de las

---

<sup>9</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22.

<sup>10</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22.

<sup>11</sup> Informe de la USITC, párrafo I-19-20

<sup>12</sup> Informe de la USITC párrafo I-23.

<sup>13</sup> Informe de la USITC, párrafo I-23.

<sup>14</sup> Informe de la USITC, párrafo I-24.

<sup>15</sup> Informe de la USITC, párrafos I-24-25.

<sup>16</sup> Informe de la USITC, párrafo I-24.

importaciones tuviese un efecto negativo sustancial en el volumen y en los precios de las ventas de carne de cordero de la rama de producción estadounidense.<sup>17</sup>

25. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, cuando los integrantes de la USITC hacen una determinación afirmativa, formulan luego recomendaciones al Presidente acerca de las medidas correctivas apropiadas. En el presente caso, los seis integrantes de la USITC formularon tres recomendaciones diferentes, en todas las cuales se proponían cuatro años de medidas correctivas de los efectos de las importaciones y un conjunto de medidas de asistencia para el ajuste. En otros aspectos, existían diferencias sustanciales entre las recomendaciones. Si bien la medida de salvaguardia que dictó el Presidente utilizó algunos elementos de esas propuestas, el Presidente no adoptó en su totalidad ninguna de las recomendaciones.

26. El 7 de julio de 1999 el Presidente, en atención a la amenaza de daño que había constatado la USITC, proclamó<sup>18</sup> un contingente arancelario de tres años y un día de duración para la



33. La comunicación de los Estados Unidos comienza con una exposición de determinadas cuestiones jurídicas que surgen de las comunicaciones de las demás partes.<sup>24</sup> En primer lugar, los Estados Unidos elucidan cuál es la carga de la prueba que recae sobre los reclamantes. En segundo lugar, exponen los Estados Unidos la norma de examen aplicable. En tercer lugar, los Estados Unidos

38. El Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* hizo notar, además, que era de la incumbencia de las Comunidades Europeas, en su calidad de reclamante, acreditar la existencia de una presunción

efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de la Argentina en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>32</sup>

41. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación examinó la formulación de la norma de examen por parte del Grupo Especial y llegó a la conclusión de que éste había expresado dicha norma "correctamente". Según manifestó el Órgano de Apelación,

el artículo 11 del ESD y, en particular, su requisito de 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", establece la norma de examen apropiada para examinar la compatibilidad de una medida de salvaguardia con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.<sup>33</sup>

42. Los Estados Unidos sostienen, con todo respeto, que la norma que se deja citada es la norma de examen apropiada que debe aplicarse a la presente diferencia en virtud del artículo XIX y de las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. En cuanto a las determinaciones que haga la autoridad competente a tenor de los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la naturaleza del examen del Grupo Especial viene determinada por las obligaciones que esos artículos imponen. En concreto, el artículo 3 exige "conclusiones fundamentadas [...] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", y el artículo 4 exige "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Por consiguiente, las conclusiones de la autoridad satisfacen lo prescrito en el Acuerdo si son conclusiones fundamentadas con base en la información obtenida en la investigación, y si en el análisis de la autoridad se demuestra la pertinencia de los factores que ésta examinó. El que el Grupo Especial pudiera haber seguido un razonamiento que lo llevase a conclusiones diferentes si examinase *de novo* las pruebas no constituye infracción del Acuerdo si las conclusiones de la autoridad son fundamentadas y se basan en factores que puede demostrarse que son pertinentes. En cuanto a las demás determinaciones que se realicen partiendo del informe de la autoridad competente, la cuestión reside en si el informe demuestra en forma razonable los hechos que han de ser objeto de examen, aun cuando no sea necesaria una conclusión jurídica específica.

43. La advertencia del Órgano de Apelación de que los grupos especiales deben abstenerse de llevar a cabo exámenes *de novo* de las pruebas se aplica igualmente a los exámenes por el Grupo Especial de la cuestión de si un Miembro ha aplicado medidas de salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos indican en el párrafo 210 *infra* cuál es el tipo de indagación que juzgan que sería apropiado con arreglo al párrafo 1 del artículo 5. Esa indagación se

---

<sup>32</sup> *Argentina - Calzado*, párrafo 8.124. De modo análogo, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 7.30) llegó a la conclusión de que:

la función del Grupo Especial consiste en evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional [...] Una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si [la autoridad nacional de Corea] 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.

<sup>33</sup> *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 45 (*Argentina - Calzado*, Informe del Órgano de Apelación).

basaría, por un lado, en un examen de la relación entre el daño grave o la amenaza de daño grave, determinada por la autoridad competente del Miembro, y, por el otro, en la naturaleza, duración y alcance de las medidas de salvaguardia aplicadas.

44. Los argumentos utilizados por Australia y Nueva Zelandia en el presente procedimiento son, en buena parte, incompatibles con la norma de examen que se deja indicada. Como se expondrá por extenso seguidamente, en gran parte de esa argumentación se trata simplemente de presentar otro punto de vista sobre los hechos, en lugar de demostrar que las conclusiones a que llegaron las autoridades contravienen de algún modo los acuerdos. Esa argumentación se encamina, indebidamente, a hacer que el Grupo Especial lleve a cabo *de novo* una interpretación de lo ya registrado.

45. Además, Nueva Zelandia y Australia parecen haber ido aún más lejos en tres casos, por lo menos, al presentar al Grupo Especial, para refutar las constataciones de la USITC pruebas que ésta no había tenido ante sí. En los párrafos 7.85 y 7.86 de su Primera comunicación escrita, Nueva Zelandia incluye una "Figura 5: Índices de los precios reales de la carne de cordero importada y nacional de venta en los Estados Unidos" y "Figura 6: Índices de los precios reales (ajustados con el IPC) del cordero en el mercado de los Estados Unidos". Se indica entre las fuentes de esos índices la publicación titulada "Anuario sobre la carne roja USDA/AMS" (*USDA/AMS Red Meat Yearbook: "Livestock, Dairy and Poultry" 1997-1999*). Nueva Zelandia no explica de qué modo formaba parte ese Anuario de los datos que tenía la USITC cuando efectuó su determinación de que existía una amenaza. De manera análoga, en el párrafo 48 de su Primera comunicación por escrito, Australia presenta un gráfico titulado "Precio del cordero en los Estados Unidos" y cita como fuente el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Australia no indica dónde figura esa información en los datos registrados por la USITC, y ni siquiera afirma que fuese parte de esos datos cuando la USITC efectuó su determinación de que existía una amenaza. Puesto que esos documentos no formaban parte de los datos recogidos por la USITC, Australia y Nueva Zelandia están tratando de inducir al Grupo Especial a que lleve a cabo un examen *de novo* de los hechos subyacentes y a que suplante con su juicio el de la entidad nacional que hizo la investigación. Al instar tal enfoque, Australia y Nueva Zelandia rechazan de hecho la norma de examen que dicen aceptar.

46. El Grupo Especial sobre el asunto *Corea - Productos lácteos* insistió en 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".<sup>34</sup> El Grupo Especial debe hacer caso omiso de toda nueva prueba que Australia y Nueva Zelandia intenten presentarle, así como también de los argumentos basados en tales pruebas.

C. EL INFORME DE LA USITC NO DEJA SIN DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

47. Tanto Australia como Nueva Zelandia alegan que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no se ajusta al artículo XIX del *GATT de 1994*, puesto que no es consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". La argumentación de Australia y de Nueva Zelandia carece de validez y debe ser rechazada, por las razones que seguidamente se exponen.

48. Según reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, el artículo XIX del *GATT de 1994* no establece "condiciones independientes" para la aplicación de medidas de salvaguardia, sino que "describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse

---

<sup>34</sup> *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.30.

como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia".<sup>35</sup> En  
*Argentina - Calzado*

tendencia hasta 1994 no daban motivo para que los Estados Unidos previesen un incremento relativo de las importaciones del producto fresco o refrigerado.

53. Cuando se llevó a cabo, en 1999, la determinación de la USITC, constató ésta que, mientras que tradicionalmente la mayor parte de la carne de cordero de los Estados Unidos se vendía fresca o refrigerada y la carne de cordero importada se vendía congelada, estaba entrando en los Estados Unidos cada vez más carne de cordero importada fresca o refrigerada.<sup>41</sup> En 1998 los exportadores extranjeros preveían que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca y refrigerada.<sup>42</sup>

54. Cabe decir, pues, en pocas palabras, que la estructura de la competencia que había existido hasta 1995 se invirtió de súbito a partir de ese año.

55. Los datos de la USITC muestran que, en realidad, los productos importados y los nacionales se hicieron más semejantes durante el período objeto de investigación.<sup>43</sup> No sólo se fueron desplazando cada vez más de los productos congelados a los frescos o refrigerados las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia, sino que los cortes importados fueron mayores y más parecidos a los de producción nacional.<sup>44</sup>

56. La USITC expone detalladamente cómo sufrió un cambio brusco e inesperado el mercado estadounidense de la carne de cordero a partir de 1995. De 1993 a 1994 habían descendido las importaciones de carne de cordero australiana y neozelandesa.<sup>45</sup> En la segunda mitad del período objeto de investigación, en cambio, aumentaron espectacularmente las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia.<sup>46</sup> Entre 1995 y 1997 sobre todo, como constató la USITC, aumentaron en un 101 por ciento las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada, mientras que las de carne de cordero congelada sólo aumentaron en un 11 por ciento durante el mismo período.<sup>47</sup> Constató también la USITC que el aumento general de las importaciones de carne de cordero a partir de 1997 había dado lugar a una mayor participación de los importadores en el mercado.<sup>48</sup> Además, los exportadores del extranjero preveían que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca y refrigerada.<sup>49</sup>

---

<sup>41</sup> Informe de la USITC, párrafo I-11.

<sup>42</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22.

<sup>43</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22.

<sup>44</sup> Informe de la USITC, párrafo I-23, n.114.

<sup>45</sup> Informe de la USITC, párrafo II-19, cuadro 6.

<sup>46</sup> El período objeto de investigación fue del 1° de enero de 1993 al 30 de septiembre de 1998. Informe de la USITC, párrafos I-7 y II-18-19. Durante los años de 1993 a 1997 la cantidad de las importaciones de carne de cordero aumentó un 47 por ciento, mientras que el valor de dichas importaciones aumentó un 131 por ciento. Desde el período considerado de 1997 hasta el período considerado de 1998 la cantidad y el valor de las importaciones aumentaron un 19 y un 8 por ciento, respectivamente. Informe de la USITC, párrafo II-18.

<sup>47</sup> Informe de la USITC, párrafo I-31.

<sup>48</sup> Informe de la USITC, párrafo I-31.

<sup>49</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22, n. 113, con citas, cuadros 24-25, 29-30, II-40, II-47-48.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

60. Las constataciones de la USITC demuestran, de hecho, la existencia de circunstancias constitutivas de una evolución imprevista y, por lo tanto, carecen de fundamento las alegaciones de Australia y de Nueva Zelanda en el sentido de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no cumple la prescripción relativa a "evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX.

D. ALEGACIONES DE AUSTRALIA Y DE NUEVA ZELANDIA A TENOR DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

**1. La USITC constató debidamente que la rama de producción nacional consistía en empresas con intereses económicos mutuos que forman una línea de producción continua**

a)

párrafo 1 c) del artículo 4), merece la pena examinar el análisis fáctico que hicieron los integrantes de la USITC y que queda oscurecido por los argumentos de los reclamantes.

64. Quedó probada con claridad la existencia de una línea de producción continua desde un producto en bruto, que son los corderos vivos, hasta un producto elaborado, que es la carne de cordero.<sup>63</sup> En los Estados Unidos, en especial, "la mayor parte" de los corderos y de las ovejas son ganado de carne que se cría primordialmente para producir corderos destinados a la producción de carne.<sup>64</sup> Decir "la mayor parte" fue, como se expondrá más adelante, quedar muy por debajo de la realidad. La USITC constató que, con excepción de los animales que se conservan para la

parcelas de engorde, pagando el engorde, o asociándose de algún modo con el propietario de la parcela.<sup>74</sup> Los productores de cordero tienen, por lo tanto, un interés directo en el funcionamiento de los mataderos, ya que, según estimaciones, del 70 al 80 por ciento de los corderos sacrificados procede de parcelas de engorde.<sup>75</sup> Ninguno de los representantes de los cuatro sectores de la rama de producción atestiguó ante la USITC que los intereses económicos de los mataderos y las plantas de despiece fuesen divergentes de los de los cultivadores y los establecimientos de engorde.<sup>76</sup> Lo que es más, el precio de la carne de cordero repercute de manera análoga en los cuatro sectores de la rama de producción.<sup>77</sup>

67. La USITC concluyó que esto significa que, cuando las cosas les van bien a los elaboradores, también los criadores y los establecimientos de engorde se benefician, pero cuando los elaboradores se encuentran con una baja de precios, transfieren la baja a los establecimientos de engorde, y éstos a los criadores, con lo que todos sufren en cierto grado.<sup>78</sup> La baja de los precios de venta al por menor se va transfiriendo hacia atrás a lo largo de la línea de producción<sup>79</sup>, y los precios de la carne de cordero afectan de modo similar a los cuatro sectores de la rama de producción.<sup>80</sup> En el presente caso, los cuatro sectores sufrieron repercusiones financieras adversas y todos ellos acusaron bajas apreciables del valor unitario de sus ventas al final del período.<sup>81</sup> Por ejemplo, un ganadero manifestó, en su testimonio a la USITC, que los bajos precios de importación obligaban a los elaboradores a reducir los precios de las canales que compraban a los mataderos, los cuales, a su vez, tenían que bajar los precios que pagaban a los establecimientos de engorde por los corderos vivos.<sup>82</sup> Ese mismo ganadero manifestó que, como los establecimientos de engorde habían vendido sus corderos en la primavera de 1998 por menos de lo que habían pagado por ellos en el otoño de 1997, tuvieron que reducir el precio que podían pagar por los corderos en el otoño de 1998. Por consiguiente, la baja de los precios de importación "obligó a toda la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos a reducir, en oleadas sucesivas, el precio que pueden pagar por sus corderos".<sup>83</sup>

- b) Una definición de "productores" en la que queden comprendidas las empresas que tienen intereses económicos compatibles a lo largo de una línea de producción continua está en consonancia con las salvaguardias

---

<sup>74</sup> Informe de la USITC, párrafo II-12.

<sup>75</sup> Informe de la USITC, párrafo I-24.

<sup>76</sup> Informe de la USITC, párrafo I-14.

<sup>77</sup> Informe de la USITC, párrafo I-14.

<sup>78</sup> Informe de la USITC, párrafo I-14.

<sup>79</sup> Informe de la USITC, párrafo II-66.

<sup>80</sup> Informe de la USITC, párrafo I-13.

<sup>81</sup> Informe de la USITC, párrafo I-14.

<sup>82</sup> Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 50.

<sup>83</sup> Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 50.

68. Los Estados Unidos alegan que, cuando se trata de un producto elaborado, el término "productores" que se emplea sin definirlo en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias puede entenderse debidamente que incluye a los criadores y los establecimientos de engorde, si existe una línea de producción continua y una coincidencia de intereses. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice así:

para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquéllos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

69. En los casos en que existe tal relación integradora entre los productores del producto sin elaborar y quienes elaboran el producto acabado, está en consonancia tanto con el contexto de esa disposición como con el objeto y la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias el considerar que los unos y los otros son productores del producto acabado.<sup>84</sup> La definición de "productores" que da el artículo 4 sirve de base para el análisis del daño que se contempla en dicho artículo. El término "productores" debe entenderse, por lo tanto, dentro del contexto en que debe llevarse a cabo el necesario análisis del daño. El Acuerdo presupone que una autoridad competente podrá evaluar "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción.<sup>85</sup> Si se circunscribiese la definición de "productores" a quienes aportan solamente un reducido valor añadido a las fases finales de un proceso que se lleva cabo como línea de producción continua, se configuraría una "rama de producción nacional" artificialmente definida y se impediría necesariamente ese análisis. Eso ocurriría sobre todo en casos como el presente, en los que existe una gran integración entre las empresas que intervienen en las distintas fases de esa línea de producción continua.

70.

"nivees de ul.2742 Tw (e-422.1 -0nes437,y la tordaá de nbneniciaan alos que ese lizgura.2cabado.0 0

701 da deftrminnción de la rama de producción.nacional"iue eefecou363nla rUSI

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

En el Canadá existe poca integración vertical entre los abastecedores de ganado y las empresas que explotan los mataderos y naves de deshuesar. Las operaciones de elaboración las realizan a veces empresas integradas, y otras veces son empresas separadas las que se encargan de sacrificar a los animales y deshuesarlos. Las empresas canadienses que participan en las operaciones de elaboración no eran parte en el procedimiento en materia de derechos compensatorios ni tomaron posición respecto de la cuestión de la existencia de daño importante.<sup>93</sup>

73. Al contrario de lo ocurrido en ese caso, se sumaron a la petición y apoyaron la solicitud de medidas de alivio en la investigación sobre salvaguardias empresas que representan a los cuatro sectores de la rama de producción nacional. Además, la rama de producción de carne de cordero estadounidense está integrada verticalmente de manera tal que es prácticamente imposible analizar cada sector de esa rama que produce carne de cordero centrándose en un solo sector por separado. Por ejemplo, hay criadores que se dedican a más de una actividad de producción de cordero, ya que engordan y a veces sacrifican los animales.<sup>94</sup> Unos importantes mataderos estadounidenses son dueños, además, de una planta de despiece y de *Superior Farms*, que es una empresa de engorde de corderos.<sup>95</sup> Algunos productores de cordero mantienen derechos sobre sus corderos en parcelas de engorde, pagando el engorde, o asociándose de algún modo con el propietario de la parcela.<sup>96</sup> No se puede, por lo tanto, calificar por separado las operaciones de cría y de engorde.<sup>97</sup> Esos hechos demuestran que la rama de producción está tan integrada que no es posible centrarse en un solo sector del proceso de producción. La imposibilidad de separar los sectores que producen el producto similar, es decir la carne de cordero, exige que la definición de la rama de producción nacional abarque los cuatro sectores que contribuyen a la producción del producto similar.

74. El apoyo que Nueva Zelandia cree encontrar en el asunto *Estados Unidos - Definición de producción aplicada con respecto a los vinos y productos vitícolas*<sup>98</sup>, que llevó consigo un examen de la definición de la rama de producción nacional con arreglo al párrafo 5 del artículo 6 del Código de

*Esos hechos*

las uvas de mesa y el de las uvas pasas).<sup>101</sup> Los corderos de carne, por el contrario, se destinan casi exclusivamente a la producción de carne de cordero<sup>102</sup>, la cual se mantiene esencialmente igual a lo largo del proceso y no llega a transformarse nunca en un artículo diferente.

75. Según comprobó la USITC, si bien se crían algunos animales con la doble finalidad de destinarlos a la producción de lana y a la de carne, la gran mayoría de los corderos se cría para producir carne y no lana.<sup>103</sup> En 1997, la proporción entre las ventas e ingresos netos obtenidos con respecto a los corderos destinados a mataderos y empresas de engorde y los obtenidos por los criadores de corderos por cualquier otro concepto, incluida la producción de lana, fue del 84,6 por ciento; en el período considerado de 1997 fue del 86,8 por ciento y en el período considerado de 1998 del 88,9 por ciento.<sup>104</sup> Indican esas proporciones que, a diferencia de lo que ocurría en el asunto *Vinos y productos vitícolas*, la rama de producción de cordero estadounidense se dedica casi por completo a la producción de corderos para carne.

76. Dicho en pocas palabras, los hechos que se comprobó que no se daban en los asuntos *Canadá - Carne vacuna para manufactura* y *Vinos y productos vitícolas* son precisamente los que se dan en el presente asunto. La definición de la rama de producción que hizo la USITC se basa en factores pertinentes y constituye una definición realista de la rama de que se trata, coherente con la finalidad expresa del Acuerdo sobre Salvaguardias y con la jurisprudencia al respecto.

## **2. La determinación por la USITC de existencia de daño grave se ajusta en todo a las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

a) Los reclamantes, por no prestar atención a las constataciones de la USITC, no acreditan *prima facie* que la determinación de la USITC contravenga ninguna de las prescripciones de la OMC

77. La USITC evaluó, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo, "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". La determinación de la USITC demuestra claramente que ésta constató "sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trata y [la amenaza de] daño grave". Nueva Zelandia y Australia, en sus argumentos acerca de esa conclusión, no llegan a acreditar *prima facie* que la determinación de la USITC haya infringido esas disposiciones. Hacen caso omiso de las constataciones que la USITC efectuó en realidad y de las decisiones del Órgano de Apelación acerca de los elementos necesarios para un análisis del daño con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.

78. A diferencia de las alegaciones de los Miembros reclamantes, las conclusiones de la autoridad competente en la presente diferencia son compatibles con la reciente decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en el sentido de que los datos recientes son los más probatorios en cuanto a si las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave.<sup>105</sup> La determinación por la USITC de la existencia de amenaza se

---

<sup>101</sup> *Certain Table Wine From France and Italy*, Inv. N<sup>os</sup> 701-TA-210 y 211 (Preliminar), publicación de la USITC N<sup>o</sup> 1502 (marzo de 1984), página 9, que se adjunta como Prueba documental 11 de los Estados Unidos.

<sup>102</sup> Informe de la USITC, párrafo II-4.

<sup>103</sup> Informe de la USITC, párrafo II-4.

<sup>104</sup> Informe de la USITC, párrafo II-26.

<sup>105</sup> *Argentina - Calzado*, párrafos 130-131.

basa, en lo esencial, en que las pruebas que la USITC tenía ante sí sirven de apoyo a las cuatro constataciones principales que se exponen a continuación.

79. En primer lugar, la constatación de que las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia registraron un incremento súbito hacia finales del período que era objeto de la investigación, y se preveía que seguirían registrando un incremento súbito en 1999, más allá de dicho período.

80. En segundo lugar, la constatación de que la composición por productos de esas importaciones de carne de cordero había cambiado durante la investigación, pasando de consistir en cordero congelado a consistir en cordero fresco o refrigerado, y de estar integrada por cortes pequeños a estarlo por cortes mayores, que son las formas y tamaños de corte más semejantes a los que producen y comercializan los productores nacionales de carne de cordero. Se preveía que esa tendencia, que situaba a las importaciones en competencia cada vez más directa con la producción nacional, continuaría en 1999.

81. En tercer lugar, la constatación de que ese incremento súbito de las importaciones y esa modificación de su composición por productos dieron lugar a un descenso de los precios de la carne de cordero en el mercado interno. El hecho de que la demanda de carne de cordero en los Estados Unidos se había estabilizado a partir de 1996 y los criadores y productores nacionales no podían reducir su producción a corto plazo llevó a que el aumento de la oferta ocasionase un descenso de los precios a corto término. Los precios de la carne de cordero sufrieron acusado descenso en 1997 y el período considerado de 1998, y, como constató la USITC, esas tendencias continuaron después de esas fechas.

82. En cuarto lugar, la constatación de que los indicadores económicos relativos a la prosperidad de la rama de producción nacional se habían estabilizado en 1996 a raíz de la supresión de los beneficios previstos en la Ley de la Lana de los Estados Unidos. En 1997 y 1998, sin embargo, empeoraron esos indicadores al registrar un incremento súbito las importaciones, y se preveía que ese empeoramiento continuaría en 1999. La rentabilidad del sector sufrió acusado descenso, en especial, en 1997 y en el período considerado de 1998.

83. Las comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelandia no impugnan esa descripción esencial de lo ocurrido. La USITC, partiendo de esas constataciones, llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional de carne de cordero se veía amenazada de daño grave a causa del aumento de las importaciones, y que ese daño grave era inminente. Como indica este resumen, si bien la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción nacional durante el período de 1993-97 y ell,

meses de 1998, con respecto al mismo período del año anterior.<sup>106</sup> Esos incrementos en 1997 y 1998 están en marcado contraste con los niveles de las importaciones en 1993-95, que fueron relativamente estables. En realidad, las importaciones descendieron entre 1993 y 1994.<sup>107</sup> La USITC constató que la parte del mercado interno correspondiente a las importaciones había aumentado más del doble durante el período que fue objeto de investigación, y la mayoría de ese aumento había tenido lugar en 1997 y 1998.<sup>108</sup> La parte del mercado estadounidense correspondiente a las importaciones (en términos de cantidades) fue del 11,2 al 16,6 por ciento en 1993-96, y aumentó luego acusadamente hasta llegar al 19,7 en 1997 y al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998.<sup>109</sup> Así pues, las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos y la parte del mercado estadounidense correspondiente a las importaciones aumentaron acusadamente en 1997, en un 19 por ciento, y de nuevo en el período considerado de 1998, una vez más en un 19 por ciento (en comparación con el período considerado de 1997). Las empresas australianas y neozelandesas preveían que sus exportaciones a los Estados Unidos seguirían registrando un incremento súbito en 1999, y que sus exportaciones de carne de cordero a los Estados Unidos en 1999 alcanzarían un nivel superior en un 21 por ciento al correspondiente a 1998<sup>110</sup>, lo que supondría el doble del alcanzado en 1995. Ni Australia ni Nueva Zelandia impugnan ninguna de esas constataciones.

85. Aunque intentan describir un mercado en el que sus productores sirven a una base de clientes diferente de la que sirven los productores nacionales, Australia y Nueva Zelandia no discuten las constataciones que llevaron a la USITC a concluir que era cada vez mayor la convergencia de los productos nacionales y los importados en el mercado estadounidense. Según comprobó la USITC, lo tradicional era que prácticamente toda la carne de cordero nacional que se vendía en el mercado estadounidense fuese fresca o refrigerada, y que la mayor parte de la carne de cordero importada fuese congelada.<sup>111</sup> Constató, sin embargo, la USITC que la composición por productos de las importaciones de carne de cordero había cambiado durante el período objeto de investigación, pasando de la carne congelada a la fresca o refrigerada, y a cortes de mayor tamaño, con lo cual vinieron a ser más semejantes los productos de carne de cordero nacional y los de carne de cordero importada.<sup>112</sup> La USITC constató que buena parte del aumento de las importaciones entre 1995 y 1997 se debía a la carne de cordero fresca o refrigerada, que había aumentado en el 101 por ciento durante el período en cuestión, en comparación con el 11 por ciento correspondiente a las importaciones de carne de cordero congelada.<sup>113</sup> El informe de la USITC mostró que, a partir de 1996, la mayor parte de la carne de cordero importada de Australia había sido fresca o refrigerada<sup>114</sup>; mostró también que aumentaba cada vez más la parte de las exportaciones de carne de cordero de Nueva Zelandia consistente en carne fresca o refrigerada.<sup>115</sup> Además, los exportadores del

---

<sup>106</sup> Informe de la USITC, párrafos I-15 y I-23.

<sup>107</sup> Informe de la USITC, párrafo I-15.

<sup>108</sup> Informe de la USITC, párrafo I-24.

<sup>109</sup> Informe de la USITC, párrafo I-18.

<sup>110</sup> Informe de la USITC, párrafo I-23.

<sup>111</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22.

<sup>112</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22.

<sup>113</sup> Informe de la USITC, párrafo I-22.

<sup>114</sup> Informe de la USITC, párrafo II-16.

<sup>115</sup> Informe de la USITC, párrafo II-43.

extranjero manifestaron a la USITC que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca o refrigerada.<sup>116</sup> La USITC constató también que, mientras que las canales de cordero nacional y los cortes procedentes de esas canales solían ser mayores que los cortes de importación<sup>117</sup>, los cortes de carne de cordero de importación se habían ido haciendo de mayor tamaño y más comparables con los cortes nacionales durante el período objeto de investigación.<sup>118</sup>

86. Australia y Nueva Zelandia apenas mencionan tampoco las constataciones de la USITC acerca de los efectos, recientes y probables, de las importaciones en cuanto a hacer bajar los precios. Aun cuando alegan que la rama de producción nacional estadounidense ha venido en declive desde hace mucho tiempo debido al descenso de la demanda de carne de cordero, no impugnan la constatación de la USITC en el sentido de que la demanda se estabilizó a partir de 1996. No disienten tampoco de que, a corto plazo, los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no pueden reducir su producción. Esa situación de competencia responde a características específicas de la rama de producción de carne de cordero, como son, en especial, la de que el ciclo de crecimiento de los corderos, relativamente largo, reduce la capacidad de los criadores y los establecimientos de engorde domésticos para reducir su producción a corto plazo; la de que los corderos de carne tienen como destino primordial la producción de carne y no pueden desviarse hacia otras finalidades; y la de que los corderos tienen que ser enviados al matadero poco después de haber llegado a su madurez, cualquiera que sea entonces el precio del mercado.<sup>119</sup> Australia y Nueva Zelandia no discuten la premisa de que, cuando reinan esas condiciones, es probable que los aumentos de la demanda ejerzan presión a la baja sobre los precios en los Estados Unidos.

87. Australia y Nueva Zelandia confirman<sup>120</sup>, en vez de cuestionarlo, que los precios bajaron en el período de incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que los precios de varios productos de carne de cordero habían sufrido marcado descenso a mediados de 1997. Durante el segundo semestre de 1997 y el período considerado de 1998, los precios de algunos de los productos fueron inferiores en un 20 por ciento o más a los de los mismos trimestres de 1996 y comienzos de 1997.<sup>121</sup> La determinación de la USITC puso de manifiesto también la correlación entre el descenso de los precios y la presión que ejercía sobre los precios el aumento de las importaciones. Según comprobó la USITC, aun cuando los cortes de carne de cordero importada fueron de mayor tamaño y aumentaron cada vez más las importaciones de cordero fresco o refrigerado, tanto los valores unitarios como el precio de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia descendieron entre el período considerado de 1997 y el período considerado de 1998. Descendieron también los valores unitarios y los precios de los productos nacionales.<sup>122</sup> Los datos que recopiló la



importaciones y del marcado empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional de carne de cordero en 1997 y el período considerado de 1998. Además, según constató la USITC, los pagos había 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*.<sup>131</sup> La USITC constató que en el período que media entre la eliminación gradual de esos pagos y el incremento súbito de las importaciones los sectores de la rama de producción dedicados a la cría y al engorde experimentaron una recuperación, y que todo efecto que pudiese haber quedado de la eliminación de los pagos después de 1996 iba reduciéndose cada mes.<sup>132</sup> Para decirlo con brevedad, la USITC constató que la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana no servía para explicar el rápido empeoramiento de la rama de producción en 1997 y el período considerado de 1998 ni la amenaza de daño grave en las fechas en que la USITC hizo su determinación en cuanto a daño. Por consiguiente, la extensa argumentación de los reclamantes acerca de los efectos de la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana en todo el período de 1993 y el período considerado de 1998 carece de pertinencia, puesto que no se refiere al período de incremento súbito de las importaciones y de la determinación por la USITC de daño grave en el futuro inminente, e induce a confusión, puesto que hace caso omiso del hecho de que no se efectuaron pagos a los sectores de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional.

91. La USITC no encontró prueba alguna de que ningún otro de los factores alegados, con

i) *En el análisis a largo plazo que hace Nueva Zelandia de los efectos de las importaciones no se tiene en cuenta la notable modificación de las tendencias que tuvo lugar a partir de 1996*

93. Puesto que todos los argumentos fácticos que han formulado los reclamantes dejan simplemente de lado la naturaleza de la determinación de la autoridad competente, ninguno de ellos pudo acreditar *prima facie* que esa determinación infringió el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, la alegación de Nueva Zelandia<sup>134</sup> de que el aumento de las importaciones no podía haber causado la amenaza de daño grave porque durante el período que fue objeto de la investigación de la

96. Tampoco menciona ni discute Nueva Zelanda que hubo una modificación de la composición



104. En realidad, además, la caracterización de los precios del mercado que hacen tanto Australia como Nueva Zelandia parece contradictoria de su descripción de una rama de producción estadounidense en declive inexorable de larga duración que anularía todo efecto a corto plazo. Dice Australia, por ejemplo, que "la posterior caída cíclica de los precios a los niveles imperantes antes de la supresión de las subvenciones fue parte de un ciclo normal".<sup>145</sup> De manera análoga, la única razón que Nueva Zelandia expone para el descenso de los precios en 1998 es la de que éstos habían subido en años anteriores y "los precios del sector agropecuario fluctúan".<sup>146</sup> Ambas afirmaciones están en consonancia con la opinión de que en ese mercado los precios oscilan en función de las variaciones de la oferta y la demanda. Ninguno de los dos Miembros impugna la constatación de que la demanda fue estable después de 1996, al contrario de su anterior tendencia a largo plazo. Así pues, sus caracterizaciones del mercado son compatibles con la conclusión de la USITC de que un aumento de las importaciones a razón del 19 por ciento en 1997 y un nuevo aumento del 19 por ciento en el período considerado de 1998 con relación al período considerado de 1997, ocasionarían descensos de los precios. En los datos que tenía ante sí la USITC quedó establecido que los precios de los productos importados habían descendido y que, en muchos casos, eran sustancialmente inferiores a los precios de venta del producto estadounidense.

**3. Los términos en que expresó sus conclusiones la USITC son compat**

107. Por lo que respecta a la concentración de los mataderos, la USITC tomó nota de la información en la que se indicaba que esa concentración había ido a menos, en realidad, en lugar de haber aumentado. La USITC constató también que los mataderos, al igual que otros sectores de la rama de producción, habían sufrido un empeoramiento de los beneficios, y que un nivel de concentración inesperado hubiese revelado una mayor capacidad de transferir a los criadores y a los establecimientos de engorde la baja de los precios.<sup>149</sup> En términos análogos, si bien la USITC constató que un plan de comercialización eficaz podría haber tenido importantes repercusiones en la rama de producción, no constató que el no haberse llevado a cabo tal plan hubiese sido una causa más importante de la amenaza de daño grave.<sup>150</sup>

108. Puede verse con claridad en las conclusiones de la USITC que ésta no constató que ninguna de esas otras posibles causas hubiese tenido repercusiones apreciables en cuanto al empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional que tuvo lugar en 1997 y el período considerado de 1998, o constituyese una amenaza de daño grave en el futuro inmediato. Así pues, la USITC sólo constató una posible causa de amenaza de daño grave, a saber, el aumento de las importaciones. La constatación de la USITC es compatible, evidentemente, con lo prescrito en el párrafo 2 b) del artículo 4 en cuanto a que no se atribuya al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. La USITC no atribuyó la amenaza de daño grave a factores distintos del aumento de las importaciones. No podría, en realidad, haber hecho tal cosa, dado que no constató que existiese ningún factor considerable, aparte del aumento de las importaciones, que amenazase ocasionar daño grave.

109. Nueva Zelanda (sin que, por cierto, se le sumara Australia en esto) sostiene, sin embargo, que la USITC actuó en forma incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que expresó sus conclusiones acerca de la amenaza que planteaba el aumento de las importaciones en los términos prescritos en la legislación de los Estados Unidos. La USITC llegó a la conclusión de que el aumento de las importaciones de carne de cordero constituía una "causa sustancial" de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Con arreglo a la legislación sobre salvaguardias estadounidense, "causa sustancial" significa "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra causa".<sup>151</sup>

110. Nueva Zelanda alega que el análisis de la "causa sustancial" que realizó la USITC fue improcedente, porque, a juicio de Nueva Zelanda, podía llevar a la USITC a "evaluar" de forma impermisible los factores causales y a imputar al aumento de las importaciones una amenaza de daño grave que, en realidad, era imputable a otros factores. Por el contrario, la legislación de los Estados Unidos obliga a la USITC a actuar con especial diligencia para no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. La legislación estadounidense exige expresamente que la USITC examine los factores distintos de las importaciones que puedan haber sido causa de daño grave o de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.<sup>152</sup> Como se deja indicado, la USITC constató que los factores distintos del aumento de las importaciones no habían desempeñado papel apreciable alguno como causa de la amenaza de daño constatada por la USITC. No constató la USITC que el aumento de las importaciones fuese una entre varias causas del descenso

---

<sup>149</sup> Informe de la USITC, párrafo I-25.

<sup>150</sup> Informe de la USITC, párrafo I-26.

<sup>151</sup> Artículo 202(b)(1)(B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado, que se adjunta como Prueba documental 12 de los Estados Unidos.

<sup>152</sup> Artículo 202(c)(2)(B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado, que se adjunta como Prueba documental 13 de los Estados Unidos.

de los precios y de las ventas de la rama de producción nacional.<sup>153</sup> Por consiguiente, la cuestión de si es permisible o no evaluar los factores causales es un debate puramente hipotético en el presente asunto, puesto que el aumento de las importaciones no fue un factor causal más entre muchos otros y la USITC no procedió a evaluar factores.

111. Así pues, aun cuando fuesen acertadas las objeciones de Nueva Zelanda a la utilización de un análisis de la causa sustancial -y los Estados Unidos no creen que lo sean- no serían pertinentes para fines del presente asunto. No pueden servir de base para concluir que fue inadecuada la determinación de la USITC de que existía una amenaza de daño grave. No es necesario, por consiguiente, que el Grupo Especial se ocupe, para decidir acerca de la presente diferencia, de la alegación de Nueva Zelanda a ese respecto.<sup>154</sup>

condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

114. Si bien el párrafo 1 del artículo 2 establece claramente una prescripción de causalidad, nada de lo que dice especifica el *grado* de causalidad que se requiere para poder aplicar una medida de salvaguardia.<sup>157</sup>

aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores. La USITC cumplió en todo esa prescripción, como se deja indicado.

120. Nueva Zelandia no está en lo cierto tampoco al alegar en los párrafos 7.73 a 7.76 de su Primera comunicación escrita que la prueba de la relación de causalidad en la legislación estadounidense es un criterio "menos riguroso" que el que exige el Acuerdo. En realidad, la ley de los Estados Unidos entraña una prueba *más exigente*. Nada puede verse en el Acuerdo que exija que la autoridad compare el alcance de los daños causados por los diferentes factores que afectaron a una rama de producción. Así pues, la legislación estadounidense requiere que la autoridad lleve a cabo un análisis más detallado que el que requiere el Acuerdo.

121. Una vez más no está en lo cierto Nueva Zelandia al alegar que el criterio de prueba estadounidense puede satisfacerse incluso cuando el aumento de las importaciones sea "sólo una entre otras varias causas

datos acerca de cada uno de los sectores económicos por lo que respecta a los cuatro sectores de la rama de producción. La USITC estimó que ésta era la mejor manera de examinar los datos y evitar dobles cálculos o combinaciones de datos expresados en formas diferentes (exportaciones frente a producción, por ejemplo).<sup>159</sup>

WT/DS177/R  
WT/DS178/R  
Página A-

suelen ser muy útiles para explicar lo ocurrido en el período más reciente ni para hacer proyecciones de lo que ocurrirá en el futuro inmediato. Por tratarse de modelos más útiles para indicar tendencias a largo plazo, podría ocurrir que el basarse en ellos fuese incompatible con lo que sostuvo el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Ca(ApBadoto ) u97A,6le con la havs5a o-0.1515*

- c) La USITC extrajo debidamente de las tendencias recientes de los indicadores de la rama de producción conclusiones acerca del futuro inmediato de ésta

134. La USITC, en consonancia con lo decidido por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, se centró, para hacer su determinación, en los datos más recientes de que se disponía, que son los referentes a la totalidad del año 1997 y al período considerado de 1998. La USITC examinó también el nivel de las importaciones y los desplazamientos de la composición por productos de las importaciones en ese período, así como las proyecciones para la totalidad de los años de 1998 y 1999 facilitadas por los productores de Australia y Nueva Zelandia. Examinó asimismo las características de la rama de producción, con inclusión del hecho de que los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no pueden ajustar su producción a corto plazo. Partiendo de esos datos y de las tendencias que revelan, la USITC llegó, por inferencia, a la conclusión de que era inminente un daño grave. En consonancia con la definición de "amenaza de daño grave" que figura en el párrafo 1 b) del artículo 4, la determinación de la USITC se basó "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

135. La USITC juzgó, por lo tanto, que las pruebas de tendencias recientes de los resultados de la rama de producción proporcionaban la base más fiable para llegar a conclusiones acerca del futuro inminente. Los datos que tenía ante sí no ofrecían base alguna para concluir que las referidas tendencias no fuesen probatorias a corto plazo, y Australia no aportó ningún fundamento para creer que no lo fuesen. De todos modos, sostiene Australia<sup>165</sup> que eso no fue suficiente, y alega que la USITC debía haber llevado a cabo un "análisis prospectivo" de la rama de producción. Afirma Australia que la USITC debía haber recogido, como asistencia para ese análisis, datos "orientados hacia el futuro" procedentes de los criadores.<sup>166</sup> Australia no manifiesta qué tipo de datos adicionales debía haber recogido la USITC ni explica por qué el análisis que utilizó la USITC infringe el Convenio sobre Salvaguardias.

136. La USITC se apoyó en las proyecciones que facilitaron los productores de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia acerca de los niveles de exportación y la composición por productos de las exportaciones a los Estados Unidos en los años completos de 1998 y en 1999. Tres de los integrantes de la USITC expresaron la opinión adicional de que no creían que los exportadores hubiesen exagerado sus exportaciones a los Estados Unidos en un futuro próximo, dado que una exageración en ese sentido no habría favorecido sus intereses.<sup>167</sup> La USITC llegó también a la conclusión de que, a corto plazo, los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no podrían reducir su producción, que no era probable que se desplazase la demanda, y que no cabía prever que los costos fuesen a variar considerablemente.<sup>168</sup> Por lo tanto, las constataciones de la USITC ofrecieron una base sólida y objetiva para concluir que las tendencias recientes de los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional servirían de guía fiable para predecir el futuro inminente. Como resultado de ese análisis, la USITC llegó a la conclusión de que había un "alto" grado de posibilidad de que "el aumento de las importaciones tenga un efecto negativo sustancial sobre el volumen o los precios de las ventas de carne de cordero de la rama de producción nacional, o sobre ambas cosas".<sup>169</sup> Australia no ha argumentado nada que sirva de base para concluir que ha existido contravención del Acuerdo.

---

<sup>165</sup> Véase, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 139.

<sup>166</sup> Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 133.

<sup>167</sup> Informe de la USITC, párrafo I-23 n.23.

<sup>168</sup> Informe de la USITC, párrafos I-22-24.

<sup>169</sup> Informe de la USITC, párrafo I-26.

- d) La argumentación de los reclamantes según la cual la USITC debía haber dado más importancia a determinadas pruebas no hace menos adecuada la determinación a que ésta llegó
- i) *La USITC calificó con exactitud y objetividad las pruebas sobre la rentabilidad*

137. Los argumentos de Nueva Zelandia acerca de las pruebas de rentabilidad instan al Grupo Especial, sencillamente, a que caracterice de nuevo dichas pruebas. Nueva Zelandia afirma<sup>170</sup> que lo manifestado por la USITC en cuanto a que una buena parte de los criadores habían declarado que



144. De hecho, la decisión de la USITC en otros aspectos da una razón más para no haber juzgado especialmente pertinente el descenso de los inventarios en el período considerado de 1998. Como constató la autoridad, la producción disminuyó en el período considerado de 1998.<sup>178</sup> En esas circunstancias, un descenso de los inventarios no tiene por qué indicar una tendencia positiva.

e) Las demás críticas de Australia a la metodología de la decisión de la USITC hacen presunciones erróneas acerca de la determinación de la USITC y no llegan a sustanciar infracción alguna del Acuerdo

145. Al contrario de lo que alega Australia, la USITC no hizo ninguna constatación de que la rama de producción nacional no estuviese sufriendo daño grave.<sup>179</sup> En el presente asunto, la USITC constató que se estaba importando carne de cordero en cantidades cuyo aumento era tanto que causaba una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. No hizo una constatación negativa de que existiese ya daño grave. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo, un Miembro puede aplicar una medida de salvaguardia si determina que las condiciones prescritas causan o amenazan causar un daño grave. El Acuerdo no estipula en ninguna parte que la autoridad, al hacer esa determinación, tenga que constatar que no existe el otro motivo posible para aplicar la medida. Australia no sostiene que la USITC debía haber comenzado por hacer una determinación de si el aumento de las importaciones causaba ya daño grave, y esa cuestión no está sometida a la consideración de este Grupo Especial.

146. <sup>178</sup>statócantidlsaba.6221 istnTj 0 -d61o grave a la ram,do cpuma

presente escrito, examinaron todos los elementos que tenían en su poder o que debían haber obtenido con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con inclusión de los que pudieran militar en contra de una determinación afirmativa.

149. Las objeciones de los Miembros reclamantes a los datos en que se apoyó la USITC están igualmente fuera de lugar. La USITC llevó a cabo una investigación en gran escala, que proporcionó una base objetiva para efectuar el análisis prescrito en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Carecen simplemente de valor las alegaciones<sup>181</sup> de que la USITC utilizó los datos en forma selectiva para llegar a un determinado resultado.

- a) La USITC hizo una evaluación objetiva de la información relativa a los criadores y a los establecimientos de engorde para la que utilizó datos oficiales y datos procedentes de un cuestionario

150. Para evaluar la situación de la rama de producción nacional, la USITC se apoyó en datos procedentes de las respuestas a los cuestionarios de la propia USITC y en datos procedentes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Como señaló la USITC, el USDA recopila y publica anualmente datos sobre el sacrificio de corderos en los mataderos y sobre las explotaciones de cría de corderos, y esos datos son más amplios que los que la USITC pudo obtener en el curso de su investigación. La USITC hizo notar que las dimensiones de la rama de producción nacional -con más de 70.000 criadores en 1997- le hacían imposible consultar a un gran porcentaje de ella, y ni siquiera permitía formar una muestra con validez estadística como las que se emplean para ramas de producción menores y menos dispersas. Por lo tanto, al evaluar los diversos factores, la USITC se valió de los datos del USDA, más completos, siempre que fue posible. Para evaluar factores tales como las condiciones financieras, con respecto a los cuales no hay datos del USDA, la USITC se valió de los datos procedentes de las respuestas a los cuestionarios.<sup>182</sup> Los reclamantes no han indicado ninguna razón por la cual esa manera de proceder no sería del todo una evaluación objetiva de las pruebas.

151. Con el fin de obtener datos financieros y de otra índole acerca de las actividades de los criadores, la USITC envió cuestionarios a 110 empresas y personas que se estimó figuraban entre los criadores de cordero en mayor escala. Recibió como respuesta datos de 57 empresas o personas que se calcula que representan el 6 por ciento de la producción nacional de cordero. Dada esa amplitud relativamente escasa de la respuesta, la USITC no atribuyó importancia decisiva a los datos procedentes de las respuestas de los criadores a los cuestionarios. De todos modos, la USITC juzgó procedente tener en cuenta esos datos, junto con los demás que obtuvo en su investigación, para evaluar la situación de la rama de producción. La USITC dedujo tres conclusiones de su evaluación de la respuesta de los criadores: en primer lugar, que la comparación de los datos procedentes del cuestionario con los del USDA indicaba que las respuestas de los criadores nacionales revelaban, en todo caso, que quienes respondían se encontraban en mejores condiciones que la rama de producción en general; en segundo lugar, que las tendencias generales que se desprendían de los datos del cuestionario enviado a los criadores no eran muy diferentes de las que se desprendían de los de los

alegado que se apreciase sesgo en esos datos o que éstos no reflejasen con exactitud la situación de los criadores.<sup>183</sup>

152. La USITC indicó las fuentes de los datos en que se había basado y explicó cuidadosamente las razones para basarse en ello. La USITC se basó en los datos que juzgó más objetivos y completos. Por último, la USITC señaló con toda franqueza las limitaciones que pudiera haber en una serie de datos determinada y la importancia que había atribuido a esos datos.

153. Por lo que respecta a los factores acerca de los cuales pudo la USITC obtener datos tanto de los cuestionarios como del USDA, la USITC comparó cuidadosamente las respectivas series de datos para ver cuáles eran las diferencias entre ellas y a qué se debían. Por ejemplo, la USITC observó las respuestas a su cuestionario sobre producción y expediciones de todos los sectores de la rama de producción indicaban, en general, tendencias más positivas que los datos del USDA. Observó también la USITC que los datos del USDA indicaban la pérdida de cerca de 20.000 empresas de cría de corderos durante el período objeto de investigación, mientras que los datos del cuestionario

manera de prever su futuro. Ninguno de los Miembros reclamantes ha expuesto ninguna razón



163. Carece de validez la alegación de Australia de que las series de datos de la USITC acerca de



170. El Acuerdo no exige que la autoridad atribuya importancia a cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Lo único que exige es que sean evaluados esos factores, y aun eso tan sólo cuando ofrezcan pruebas de carácter objetivo y cuantificable. La decisión de la USITC de no atribuir importancia a factores acerca de los cuales no había datos fiables fue perfectamente compatible con el Acuerdo.

171. En resumen, y pese a las extensas objeciones de los reclamantes, sus comunicaciones a este Grupo Especial no demuestran que quepa decir que la investigación o la determinación de la USITC hayan infringido el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como han dejado establecido anteriores Grupos Especiales, las autoridades, al hacer constataciones de daño a una rama de producción en su conjunto, pued63nde prv a lAama51 Twc 0 Tw (Estpruenevbl qud(Esp27 Tw (E,cia a factores diir 3n teriores Grup786



180. En resumen, no cabe sostener la interpretación que Australia y Nueva Zelandia hacen del párrafo 1 del artículo 5, si el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias han de dar, como se propuso que diesen, una oportunidad a los Miembros para que adopten medidas relativas a las importaciones que proporcionen alivio, en forma limitada y temporal, pero real, a los sectores que sufren ya daño grave y a los que se encuentran en peligro inminente de sufrirlo.

b) El párrafo 1 del artículo 5 no establece como norma que la medida sea la "menos restrictiva del comercio"

181. Nueva Zelandia fundamenta su argumento contra la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero, por lo que respecta al párrafo 1 del artículo 5, en la premisa de que la primera oración del citado párrafo obliga a los Estados Unidos a encontrar y aplicar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio" que esté a su disposición para prevenir el daño grave a la rama de producción de carne de cordero estadounidense y facilitar su reajuste.

182. Nueva Zelandia ha calificado erróneamente la prescripción que impone la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, redactando de nuevo esa frase, prácticamente, para hacer que obligue a los Miembros a encontrar y aplicar una sola e hipotética medida de salvaguardia que sea la menos restrictiva del comercio que se pueda concebir.<sup>206</sup> Es ése un criterio prácticamente imposible y que se aparta de la forma directa en que se ha venido interpretando hasta la fecha la primera oración del párrafo 1 del artículo 5.

183. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 dice así:

Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

Nueva Zelandia interpreta esa oración en el sentido de que obligaría a los Estados Unidos a cerciorarse de que su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero era "necesaria" para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sin embargo, en esa oración no se dice que la

183.

necesarias". La interpretación de Nueva Zelanda hace caso omiso de que la expresión "en la medida" significa "alcance" o "grado", y no "si" o "cuando".

186. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5, leída en ese contexto, trata del grado en que pueden aplicarse las medidas para lograr los objetivos que se indican en ese artículo; no cabe interpretarla en sentido de que haya que justificar las medidas como "necesarias", ni mucho menos como "menos restrictivas del comercio". El párrafo 1 del artículo 5 amplía la redacción del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, que permite que una parte contratante suspenda sus obligaciones dimanantes del GATT y modifique sus compromisos a tenor del GATT cuando el aumento de las importaciones de un producto determinado cause o amenace causar un daño grave a una rama de producción nacional de esa parte contratante.

187. El pertinente texto del párrafo 1 a) del artículo XIX dice que en las indicadas circunstancias, la parte contratante:

podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.

188. En el texto citado, la palabra "necesarios" modifica claramente la expresión "en la medida", al igual que en el párrafo 1 del artículo 5. Además, la totalidad de la expresión "en la medida [...] necesarios" está subordinada a "suspender [...] la obligación [...] o modificar la concesión". El sentido ordinario de ese texto es que la parte puede apartarse de sus compromisos y obligaciones dimanantes del GATT en la medida (y durante el tiempo) que sean necesarios para prevenir o reparar el daño. Si bien el texto incluye también el término "necesarios", no cabe interpretar que obligue a la parte contratante a adoptar ninguna medida en especial, y mucho menos una sola opción hipotética consistente en una medida menos restrictiva del comercio.

189. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 debe ser interpretada, junto con el resto del artículo 5, de manera que amplíe las pertinentes disposiciones del párrafo 1 a) del artículo XIX, y no de manera que se aparte de ellas. Tal interpretación estaría en consonancia con uno de los objetivos y finalidades principales del Acuerdo sobre Salvaguardias, expuesto en el preámbulo de éste, que es el de aclarar y reforzar las disciplinas del artículo XIX. La citada oración no debe ser interpretada de una manera tan restrictiva que contradiga el objetivo del artículo XIX, que es el de dar a las partes contratantes (ahora los Miembros) una auténtica oportunidad de dar a su vez una auténtica oportunidad a las ramas de producción asediadas por el aumento de las importaciones para que recuperen su competitividad.

190. Nueva Zelanda alega que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* aceptó una norma de "medida menos restrictiva del comercio" como criterio pertinente para interpretar la observancia del párrafo 1 del artículo 5 por parte de un Miembro. En realidad, ese Grupo Especial declaró que, a fin de dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 5, el Miembro "debe aplicar una medida que en su totalidad no sea más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". El Grupo Especial no se refirió a una prueba de "medida menos restrictiva del comercio", ni la estableció.<sup>207</sup> Lo que manifestó fue que la medida que elija el

---

<sup>207</sup> Si los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias se hubiesen propuesto apartarse del artículo XIX e imponer una prueba de "medida menos restrictiva del comercio" en el párrafo 1 del artículo 5, lo hubiesen hecho con una inclusión explícita. El intento de Nueva Zelanda de leer en el párrafo 1 del artículo 5 lo que no está en su texto infringe la norma fundamental de interpretación de los tratados que exige que quien interpreta un tratado "lea e interprete las palabras efectivamente utilizadas en el acuerdo objeto del examen y no las palabras que el intérprete pueda considerar que se deberían haber utilizado". *Comunidades Europeas*

Miembro debe ser examinada en su totalidad para determinar si es más restrictiva de lo necesario para lograr su finalidad. El Órgano de Apelación confirmó esa interpretación.<sup>208</sup>

191. Según declaró el Órgano de Apelación, el párrafo 1 del artículo 5 impone al Miembro la obligación de asegurarse de que su medida de salvaguardia "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".<sup>209</sup> Por consiguiente, el párrafo 1 del artículo 5 no obliga al Miembro a elegir ninguna medida en especial, ni menos a encontrar y aplicar la que sea "menos restrictiva del comercio". Lo que dice es que la medida que elija el Miembro tiene que estar concebida para alcanzar el doble objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, y no debe ir más allá de lo que sea necesario para alcanzar esos objetivos.

192. Nueva Zelanda no ha demostrado por qué no supera esa prueba la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero. El principal argumento de Nueva Zelanda consiste en referirse a la medida correctiva que recomendaron tres de los integrantes de la USITC, indicar que esa medida era una opción menos restrictiva del comercio, y concluir que, por lo tanto, los Estados Unidos no aplicaron la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio" que tenían a su disposición. Como se ha hecho notar *supra*, la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 no obliga a los Estados Unidos a aplicar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio". Esa primera oración del párrafo 1 del artículo 5 no reduce las opciones de los Miembros a una sola medida

192.



de Nueva Zelanda de que los Estados Unidos tienen que demostrar que su medida de salvaguardia es "necesaria" se basa en una mala interpretación de la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 y debe ser desestimada.

c) Australia no ha conseguido establecer una acreditación *prima facie* de incumplimiento del párrafo 1 del artículo 5

200. A diferencia de Nueva Zelanda, Australia no juzga que la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 imponga un criterio de "medida menos restrictiva del comercio" para la medida correctiva. Lo que Australia indica es que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos fue excesiva porque, a juicio de Australia, es más restrictiva que la que recomendaron tres de los integrantes de la USITC. Tanto la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC como la que se adoptó en definitiva consistieron en un contingente arancelario. Australia formula objeciones al hecho de que la medida de salvaguardia estadounidense abarca un arancel para las importaciones "hasta el nivel del contingente" y un arancel para las importaciones por encima del nivel del contingente que es más elevado que el que recomendó la mayoría relativa.<sup>214</sup> A juicio de Australia, esas diferencias significan que la medida de salvaguardia estadounidense fue más allá de lo "necesario" para prevenir o reparar al daño grave y facilitar el reajuste, y, por consiguiente, estarían en contravención del párrafo 1 del artículo 5.

201. El defecto inicial de esa teoría de Australia es que su análisis es demasiado simplista. Australia no tiene en cuenta que la recomendación de la mayoría relativa, si se hubiese llevado a la práctica, habría impuesto una medida de salvaguardia por cuatro años. Por el contrario, el contingente arancelario que los Estados Unidos aplicaron a la carne de cordero terminará dentro de tres años y un día. En ese sentido, la medida estadounidense es evidentemente *menos* restrictiva, considerada en conjunto, que la que recomendó la mayoría relativa.

202. La mención de Australia de la diferencia en cuanto a los tipos arancelarios para las importaciones por encima del nivel del contingente es un segundo ejemplo de los defectos de sus razonamientos. Es cierto que la mayoría relativa de los integrantes de la USITC recomendó unos tipos fuera de contingente que eran más bajos que los que figuran en la medida de salvaguardia de los Estados Unidos. Sin embargo, y al contrario de lo que afirma Australia, no existe diferencia, por lo que respecta a efectos restrictivos del comercio, entre el tipo arancelario del 20 por ciento *ad valorem* que recomendó la mayoría relativa de la USITC para el primer año de la medida de salvaguardia y el tipo arancelario del 40 por ciento *ad valorem* que los Estados Unidos aplicaron de hecho. Tanto la recomendación de la mayoría relativa de la USITC como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos fijaron el contingente al nivel de las importaciones de 1998. A ese nivel, el tipo del 20 por ciento propuesto por la mayoría relativa de la USITC se proponía ser un impedimento al comercio<sup>215</sup>, igual que el tipo del 40 por ciento que figura en la medida estadounidense. La única diferencia real entre la recomendación de la mayoría relativa y la medida adoptada por los Estados Unidos, en cuanto al efecto del tipo arancelario fuera de contingente, es la de que, con arreglo a la recomendación de la USITC, la reducción anual de los tipos arancelarios, sobre todo en el tercer y cuarto años, admitía la posibilidad de importaciones limitadas durante esos años por encima de los niveles de 1998.

203. El argumento adicional de Australia de que no había "ninguna base concebible" para aplicar un arancel a las importaciones dentro de contingente es igualmente errónea. La única justificación de la alegación de Australia es la de que, como la USITC constató por unanimidad que el nivel de las importaciones en 1997-1998 ocasionaba una amenaza de daño grave, y no un daño grave todavía, la

---

<sup>214</sup> Nueva Zelanda formula un argumento similar (en el párrafo 7.102).

<sup>215</sup> Véase el Informe de la USITC, párrafos I-34 y I-37.



en definitiva se adoptó para la medida. Dos recomendaron un simple arancel. Uno recomendó una restricción cuantitativa. Cada uno de ellos expuso razones por las que su recomendación constituía el mínimo necesario para fines de prevenir un daño grave y facilitar el reajuste.

209. Esa diferencia de opinión pone de manifiesto que puede existir una serie de medidas entre las que elegir en un caso determinado, según cómo pondere el órgano decisorio la prueba de daño o amenaza y cuál estime que sea el mejor medio de ocuparse de ella. No se debe obligar a los Miembros a encontrar y aplicar una sola medida correctiva que sea la óptima o la "menos restrictiva del comercio". Al imponer una medida de salvaguardia, deben los Miembros, por el contrario, cerciorarse de que la medida que imponen -

i) *Indicadores de daño y de amenaza identificados por la USITC*

213. Como se expuso a fondo *infra*, la USITC identificó una serie de índices que mostraban que la situación de la rama de producción de cordero estadounidense había empeorado notablemente durante 1997-98 a consecuencia del aumento de las importaciones de carne de cordero, y daban a entender que la rama de producción se encontraba en inminente peligro de seguir decayendo hasta llegar a una situación de "daño grave". Figuraban entre esos indicadores la reducción de la parte que representa la rama de producción nacional en el mercado, los descensos de la producción nacional y de las exportaciones, el declive de la rentabilidad de la rama de producción y la baja de los precios.<sup>219</sup> La USITC constató también que la rama de producción tropezaba con dificultades para generar capital adecuado para financiar su modernización. La medida de salvaguardia de los Estados Unidos fue concebida para ocuparse de esas dificultades y conseguir una mejora, yendo acompañada su aplicación de un conjunto de medidas de asistencia financiera y de medidas reglamentarias procedentes del Gobierno federal.

ii) *Descripción de la medida de los Estados Unidos*

214. La medida de los Estados Unidos se estructuró como contingente arancelario, con una duración de tres años y un día, y fue acompañado de un considerable conjunto de medidas de asistencia a la rama de producción. La naturaleza del contingente arancelario es la siguiente:

En el primer año, un arancel del 9 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 31.851.151 kg, y del 40 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel;

en el segundo año, un arancel del 6 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 32.708.493 kg, y un arancel del 32 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel; y

en el tercer año, un arancel del 3 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 33.565.835 kg, y un arancel del 24 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel.

215. Además, se prescriben en el contingente arancelario, a petición de los respectivos países, asignaciones del contingente, por separado, a Australia y a Nueva Zelanda. Esas asignaciones garantizan a Australia y a Nueva Zelanda el 99 por ciento, aproximadamente, de la totalidad de las importaciones al amparo del contingente.

iii) *La medida se ocupa de la amenaza y el daño determinados por la USITC*

216. Los Estados Unidos concibieron la medida de manera tal que abordase las dificultades financieras y comerciales concretas que la USITC había determinado como indicadores de que la rama de producción estadounidense estaba amenazada de daño grave, y utilizaron luego un modelo económico para poner a prueba diversas combinaciones de aranceles dentro y fuera de contingente y encontrar la combinación de variables que mejor atendiese al daño sin que su alcance fuese más allá de lo necesario.<sup>220</sup>

---

<sup>219</sup> Informe de la USITC, párrafos I-18-21.

<sup>220</sup> Se trata de un sencillo modelo de equilibrio parcial que mide los efectos de la aplicación de diversas medidas correctivas. Ese modelo indica las variaciones de las ventas de los Estados Unidos, en cantidad y en valor, en función de la aplicación del contingente arancelario. Es un modelo de la oferta y la demanda en el que se parte del supuesto de que los productos nacionales y los importados no llegan a ser sustitutos perfectos. Los

217. El componente del contingente arancelario correspondiente al arancel "dentro de contingente" se proponía abordar los bajos precios y el consiguiente descenso de la rentabilidad que, según había determinado la USITC, eran una de las fuentes principales de la amenaza de daño grave.<sup>221</sup> El modelo económico predecía que el arancel dentro del contingente que formaba parte de la medida de salvaguardia originaría un modesto incremento del precio. Se calculaba que, a un nivel del 9 por ciento *ad valorem* en el primer año de la medida de salvaguardia, el arancel dentro del contingente daría lugar a un aumento de los precios del producto nacional a razón del 0,8 al 3,4 por ciento.

218. La finalidad del componente del contingente arancelario correspondiente al arancel fuera de contingente era la de abordar la cuestión misma del aumento de las importaciones. La investigación de la USITC había llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones había hecho que éstas capturasen directamente parte del mercado que antes ocupaban los productores nacionales, y que era posible que tuviese repercusiones negativas en las exportaciones, los precios y los resultados financieros de la rama de producción.<sup>222</sup> Tres de los seis integrantes de la USITC concluyeron explícitamente que la rama de producción estadounidense sufriría grave daño si las importaciones y los precios se mantenían a sus niveles de 1998, incluso si no tenían lugar nuevos descensos de los precios.<sup>223</sup> El arancel fuera de contingente garantizaba que las importaciones no podrían exceder de su nivel de 1998 (el más elevado que habían alcanzado hasta entonces las importaciones) en el primer año de la medida y ofrecía a la rama de producción nacional también cierta estabilidad y previsibilidad con respecto al máximo cuantitativo de la competencia procedente de las importaciones en el segundo y tercer año.<sup>224</sup>

219. Partiendo de la base de un arancel dentro de contingente de un 9 por ciento *ad valorem* y de un arancel fuera de contingente de un 40 por ciento *ad valorem*, el modelo económico indicaba que el contingente arancelario daría lugar en el primer año de la medida correctiva a un descenso, a razón del 4,4 al 11,9 por ciento, de las importaciones totales, con respecto a sus niveles de 1998. A consecuencia de ello, según los cálculos del modelo, la rama de producción nacional podría recobrar parte del mercado que había perdido y las exportaciones del producto nacional aumentarían a razón del 0,2 al 2,2 por ciento. Se preveía que la combinación de precios altos y mayores volúmenes de

220. Como indica lo que antecede, el contingente arancelario fue estructurado para que ofreciese un mínimo de alivio a los productores estadounidenses de carne de cordero durante un breve período, suficiente para ayudarles a responder al desafío de la competencia procedente de las importaciones sin restringir éstas más de lo debido. En su primer año, la medida arancelaria aspiraba a dejar las importaciones de carne de cordero a niveles más elevados que en ningún otro año, excepto 1998. Cabía prever que los niveles de importación aumentasen en el segundo y tercer año de la medida, al ir descendiendo los tipos arancelarios dentro de contingente e ir aumentando los niveles del contingente. Además, al hacer que fuesen decrecientes los tipos arancelarios dentro de contingente, los Estados Unidos garantizaron también que los modestos aumentos de precios del primer año de las medidas, descenderían en el segundo y tercer año.

221. Además, aun cuando los seis integrantes de la USITC recomendaron mantener la medida relativa a las importaciones durante cuatro años<sup>225</sup>, el Presidente promulgó el contingente arancelario por tres años y un día solamente, limitando así los efectos de la medida en los productores de Australia y Nueva Zelandia. Los Estados Unidos han aplicado la medida, por otra parte, mediante un sistema de permisos de importación. Los Estados Unidos adoptaron ese enfoque en atención a lo solicitado por Australia y Nueva Zelandia, que trataron de asegurar el buen orden de sus exportaciones y de la comercialización en los Estados Unidos de los productos de carne de cordero de sus respectivos productores.

222. Además, e igualmente a petición de Nueva Zelandia y Australia, los Estados Unidos accedieron a aplazar la entrada en vigor de la medida con el fin de que no se aplicase a las exportaciones de carne de cordero ya en camino hacia los Estados Unidos. Tal y como fue inicialmente promulgado, el contingente arancelario se aplicaba a la carne de cordero que *entrara* en los Estados Unidos a partir del 22 de julio de 1999 inclusive. A petición de Australia y Nueva Zelandia, el Presidente hizo una proclamación modificada en virtud de la cual el contingente arancelario se aplicaría a la carne de cordero *exportada* a partir del 22 de julio de 1999 inclusive. Esa modificación tuvo por resultado permitir que se importasen en los Estados Unidos, sin estar sujetas al contingente arancelario, más de 1,5 millones de libras más de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia, con lo que se redujeron más todavía las repercusiones de la medida en los productores australianos y neozelandeses.

223. Por último, los Estados Unidos hicieron que acompañase a la medida de salvaguardia un programa sustancial de asistencia federal financiera y reglamentaria, que tenía por objeto facilitar el reajuste de la rama de producción, asignando hasta 100 millones de dólares EE.UU. para ayuda a la promoción en el mercado, mejoras del producto y de la producción, investigaciones básicas sobre el ganado ovino, un programa de erradicación de la tembladera (*scrapie*) y un programa de remoción del excedente de cordero. La mitad de esa suma de 100 millones de dólares EE.UU. se facilita a la rama de producción en el primer año. Con la provisión de un conjunto de medidas de asistencia sustancial, los Estados Unidos se propusieron reducir al mínimo posible el componente de la medida relativo a las importaciones.

224. En resumen, la medida de los Estados Unidos se configuró especialmente para abordar los factores que la USITC había determinado como causantes de la amenaza de daño a la rama de producción estadounidense y se estructuró cuidadosamente para prestar asistencia a la rama de producción en sus actividades de reajuste durante un período relativamente breve, sin restringir durante ese período las importaciones de carne de cordero.

---

<sup>225</sup> Véase Informe de la USITC, párrafos I-29, I-39 y I-47.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R



pensar que dichas autoridades lleguen a constataciones y conclusiones acerca de la medida que sus gobiernos impongan en definitiva.

237. Por último, el artículo 4, en el que se especifican los factores del daño y la causalidad que debe examinar la autoridad competente en el curso de su investigación, dice en su párrafo 2 c) lo siguiente:

Las autoridades competentes publicarán con prontitud, *de conformidad con las disposiciones del artículo 3*, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.<sup>229</sup>

238. Esa vinculación explícita entre las prescripciones de los artículos 3 y 4 está en marcado contraste con los términos del artículo 5, en el que no existe tal prescripción. La ausencia de esa prescripción en el artículo 5, junto con la que sí establece, limitada a que el Miembro justifique determinadas medidas de salvaguardia cuantitativas, demuestra que los Estados Unidos no estaban obligados a publicar un informe en el que se enunciasen las razones por las que impusieron la medida de salvaguardia de que se trata.

239. En resumen, nada hay en el párrafo 1 del artículo 3 que obligase a la USITC ni a ninguna otra entidad de los Estados Unidos, a facilitar de antemano una justificación escrita de su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero.

ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.

242. Significa esto que los Estados Unidos estaban obligados a excluir de su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros cuyas participaciones en el mercado de importación fuesen del 3 por ciento como máximo, a condición de que la parte que representaban en conjunto las importaciones procedentes de esos países no fuese más del 9 por ciento.

243. Todos y cada uno de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos son países en desarrollo Miembros.<sup>232</sup> Las importaciones de carne de cordero procedentes de todos los países en desarrollo Miembros en el período de 1996 a 1998 representaron, como promedio, bastante menos del 9 por ciento de las importaciones.<sup>233</sup>

244. Las importaciones de carne de cordero procedentes de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, en especial durante los tres últimos años del período objeto de investigación, los de 1996 a 1998, fueron nulas.<sup>234</sup> Por lo tanto, los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 1 del artículo 9, a excluir las importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos -si hubiere tales importaciones- de su contingente arancelario relativo a la carne de cordero. Además, hubiese habido justificación para excluir esas importaciones de la medida de salvaguardia, incluso si la USITC hubiese basado su determinación afirmativa de daño grave en las importaciones de todas las procedencias, como alegan Nueva Zelandia y Australia. Nueva Zelandia concede que así es en la nota de pie de página 188 de su Primera comunicación.

245. Sin embargo, el argumento de Australia y de Nueva Zelandia según el cual la USITC basó su determinación en la totalidad de las importaciones es sencillamente erróneo. La USITC manifestó

246. Habida cuenta de esos hechos y de la prescripción específica del párrafo 1 del artículo 9, Australia y Nueva Zelandia no tienen fundamentos para hacer objeciones a que fuesen excluidas de la medida de salvaguardia de los Estados Unidos las importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos.<sup>236</sup>

b) Canadá, México e Israel

247. Estuvo también plenamente justificado que los Estados Unidos excluyesen de su contingente arancelario relativo a la carne de cordero las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel.

248. Como señalan Australia y Nueva Zelandia, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la regla general de que "las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Ese párrafo 2 del artículo 2 no aborda específicamente la aplicación de medidas de salvaguardia por países miembros de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio a las importaciones procedentes de los demás países partes de la unión o de la asociación.

249. Las disposiciones que se ocupan específicamente de esas cuestiones se encuentran en la nota de pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, correspondiente al párrafo 1 de su artículo 2. La última oración de la nota de pie de página 1 dice que "ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994".

250. Esa expresión deja lugar para que los miembros de un acuerdo de libre comercio establecido de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994 excluyan de sus medidas de salvaguardia las importaciones de productos procedentes de sus asociados en tal acuerdo. Los Estados Unidos han concertado acuerdos de libre comercio, compatibles con el artículo XXIV, con el Canadá y México, en virtud del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, y con Israel, en virtud del *Acuerdo entre los Estados Unidos e Israel para el establecimiento de una zona de libre comercio*, y notificaron

El artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no ofrecen la base para adoptar medidas con respecto a las importaciones en Australia comprendidas en el Acuerdo Australia-Nueva Zelandia por el que se estrechan las relaciones económicas (CER).<sup>238</sup>

252. También Nueva Zelandia ha hecho declaraciones análogas.<sup>239</sup> Los Estados Unidos adjuntan, para mayor facilidad de referencia del Grupo Especial, copias de las declaraciones de Australia y Nueva Zelandia sobre esta cuestión al Comité de Salvaguardias de la OMC.

253. Así pues, lo que Australia y Nueva Zelandia deben estar argumentando, en vez de eso, es que los Estados Unidos cometieron un error al excluir del contingente arancelario las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, México y el Canadá, porque la USITC fundamentó su determinación de amenaza de daño grave en todas las importaciones, con inclusión de las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, México y el Canadá.

254. Ese argumento parte de una premisa defectuosa. La USITC no fundamentó su determinación de amenaza de daño grave en las importaciones procedentes de Israel, México o el Canadá. Como se hizo notar *supra*, en el informe de la USITC se manifiesta claramente que sus constataciones y recomendaciones no se aplican a Israel.

255. En los tres últimos años del período abarcado por la investigación no hubo importaciones de carne de cordero procedentes de México.<sup>240</sup> Carece de base, por lo tanto, indicar que las importaciones de México hayan desempeñado ninguna función apreciable en la determinación de la USITC.<sup>241</sup>

256. Por último, las importaciones procedentes del Canadá fueron insignificantes durante el período de 1996 a 1998, habiendo alcanzado un máximo del 0,3 de las importaciones totales en 1997. A ese nivel, las importaciones no representaron, ni hubieran podido representar, la amenaza de daño grave que determinó la USITC. Es más, la USITC manifestó esto en forma muy explícita:

Constatamos que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá [...] no contribuyen de modo importante a la amenaza de daño grave. Las importaciones procedentes del Canadá representaron menos del 1 por ciento del total de importaciones de carne de cordero en cada uno de los años del período objeto de la investigación. A su nivel más elevado durante ese período objeto de investigación,

---

<sup>238</sup> Respuestas a las preguntas formuladas por el Japón relativas a la notificación de leyes y reglamentos presentada por Australia de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo, G/SG/W/141, párrafo 3

que fue el de 209.000 libras en 1997, las importaciones procedentes del Canadá representaron tan sólo el 0,3 por ciento del total de las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos.<sup>242</sup>

257.



reflejado en la inclusión en el mismo del párrafo 3 del artículo 8 y la del artículo 11, ninguno de los cuales tiene contrapartida en el artículo XIX.

266. El que Australia alegue ahora que un Miembro debe ofrecer concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes para que se apliquen medidas de salvaguardia durante los tres años mencionados en el párrafo 3 del artículo 8 perjudica al objetivo de establecer el control multilateral, puesto que incitaría a los Miembros a encontrar, fuera del Acuerdo sobre Salvaguardias, métodos para proteger a sus ramas de producción nacional dañadas. Tal resultado sería lesivo de una finalidad clave del Acuerdo.

267. Los Estados Unidos sostienen, por lo tanto, con todo respeto, que han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Los Estados Unidos cumplieron las prescripciones del artículo 12 en cuanto a notificaciones

268. Australia alega también (y, una vez más, Nueva Zelandia no se suma a esta alegación) que los Estados Unidos no han observado lo prescrito en cuanto a notificaciones en los párrafos 2, 3 y 6 del artículo 12. Esa alegación carece de fundamento.

i) *Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias "toda la información pertinente", de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 12*

269. Al tiempo que reconoce que ello "no se requiere expresamente" en el Acuerdo sobre Salvaguardias, Australia afirma, sin embargo, que los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 2 del artículo 12, a presentar al Comité de Salvaguardias una justificación por escrito de su medida relativa a la carne de cordero.<sup>245</sup>

270. El texto del párrafo 2 del artículo 12, en su parte pertinente, dice así:

Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva [...].

271. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación llegó a la conclusión (en el párrafo 109) de que, para cumplir los requisitos del párrafo 1 del artículo 12, las notificaciones de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12, debían, como mínimo, referirse a todos los elementos que se enumeran específicamente en el párrafo 2 del artículo 12, así como a los factores del daño que se enumeran en el párrafo 2 del artículo 4. En las notificaciones de los Estados Unidos se facilitó toda esa información, con inclusión de una descripción precisa de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva.<sup>246</sup> Por lo tanto, los Estados Unidos han cumplido con creces las

---

<sup>245</sup> Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 247.

<sup>246</sup> G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/11/USA/3 (distribuidos el 12 de julio de 1999). Se adjuntan como Prueba documental 6 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos hicieron una notificación complementaria en la que pusieron en conocimiento del Comité de Salvaguardias que la medida se haría efectiva con respecto a los productos *exportados* a partir del 22 de julio de 1999, inclusive. Véase G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1. Se adjuntan como Prueba documental 7 de los Estados Unidos.

prescripciones mínimas de notificación estipuladas en el párrafo 2 del artículo 12. Australia no ha alegado que así no fuese.

272. Intenta Australia, en cambio, interpretar el párrafo 2 del artículo 12 en el sentido de que contiene la prescripción de que se presente una justificación por escrito de la medida aplicada por los Estados Unidos. En apoyo de esa afirmación alega Australia tan sólo que la información acerca del fundamento de la medida aplicada por los Estados Unidos sería "sumamente pertinente".<sup>247</sup> Esa escueta conclusión no llega a constituir un argumento jurídico y, por consiguiente, no puede servir de base a una constatación de que los Estados Unidos no hayan cumplido las obligaciones que les impone el párrafo 2 del artículo 12.

273. En cualquier caso, y como se ha expuesto en la presente comunicación, el Órgano de Apelación examinó y desestimó, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, la idea de que los Miembros estén sujetos a la obligación general de justificar sus medidas de salvaguardia. Cerrada esa puerta, Australia ha seguido otros dos caminos para imponer una prescripción de justificación: en primer lugar el párrafo 1 del artículo 3, y, en segundo lugar, el párrafo 2 del artículo 12.

274. La alegación de Australia en virtud del párrafo 2 del artículo 12 no puede prosperar, por la misma razón que no puede prosperar la formulada en virtud del párrafo 1 del artículo 3. El artículo XIX, aplicado de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, permite que los Miembros se aparten hasta cierto punto de sus obligaciones y concesiones en el marco del GATT si, tras una investigación basada en las estrictas normas sustantivas y procesales que se fijan en los artículos 3 y 4, hacen una determinación afirmativa de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo. Tal determinación *es* la justificación de la aplicación de la medida de salvaguardia. No se requiere, ni en virtud del párrafo 1 del artículo 3 ni del párrafo 2 del artículo 12, ninguna otra justificación.

275. 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. Por otra parte, en cuanto que Australia está tratando de obligar a los Estados Unidos a explicar por qué es compatible con el párrafo 1 del artículo 5 la medida que eligió, ya se ha pronunciado el Órgano de Apelación.

276. Australia afirma luego que los Estados Unidos debían haber facilitado información al Comité acerca de la "evolución imprevista de las circunstancias", que, a juicio de Australia, era "información pertinente". La alegación de Australia a este respecto es, una vez más, una mera conclusión jurídica sin argumentación jurídica suficiente para demostrar la validez de su aseveración, ni mucho menos para acreditar *prima facie* la existencia de una infracción.

277. En realidad, nada hay en el párrafo 2 del artículo 12 que obligue a los Estados Unidos a hacer una notificación específica acerca de la "evolución imprevista de las circunstancias". Inferir tal obligación iría en contra de lo enjuiciado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* al manifestar, con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias que "aunque no consideramos que establezca condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia [...] estimamos que describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho".<sup>248</sup> La evolución imprevista de las circunstancias no cuenta, pues, con probabilidades de ser prueba del "daño grave", por ejemplo, que es una de las condiciones

---

<sup>247</sup> Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 247.

<sup>248</sup> Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, párrafo 92.



esa medida, a juicio de Australia, fue más restrictiva que la recomendada por la USITC.<sup>251</sup> Australia llega así a la conclusión de que los Estados Unidos deben haber llevado a cabo "

**10. La medida de los Estados Unidos no es incompatible con el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

286. Australia alega (en los párrafos 266-270), una vez más por sí sola, que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos está en contravención del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que, según dice, no es una "medida de urgencia". El argumento de Australia parece basarse en que si hubiese habido una verdadera urgencia, los Estados Unidos hubiesen impuesto una medida de salvaguardia antes de los seis meses que transcurrieron desde que fue presentada la solicitud.

287. El párrafo 11 a) del artículo 11 dice así:

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

288. El argumento de Australia se fundamenta en el supuesto erróneo de que el párrafo 1 a) del artículo 11 establece una obligación independiente en virtud de la cual el Miembro tiene que demostrar que existe una "urgencia" antes de tomar una medida con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. Como indica su epígrafe, el artículo 11 trata de la "prohibición y eliminación de determinadas medidas". La finalidad del artículo 11 es la de imponer disciplina a ciertas medidas "de zona gris", y no la de establecer más condiciones para la imposición de medidas de salvaguardia que las previstas en el artículo XIX y en el párrafo 2 del artículo 2.

289. Australia incurre sencillamente en una mala interpretación de la expresión del párrafo 1 a) del artículo 11 que dice "medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994". Esa expresión no es más que una reiteración, palabra por palabra, del epígrafe del artículo XIX. No hace, como tal, otra cosa sino invocar el referido artículo XIX del GATT de 1994.

## **VI. CONCLUSIÓN**

292. Por las razones que anteceden, los Estados Unidos sostienen, con todo respeto, que la medida de salvaguardia que adoptaron por lo que respecta a las importaciones de carne de cordero cumple las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no está en contravención del artículo II del GATT de 1994. Las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia en otro sentido carecen de validez y deben ser desestimadas por el Grupo Especial.



5. Si los grupos especiales limitaran a los Miembros a las reclamaciones presentadas durante las consultas, las consultas resultarían innecesariamente rígidas y formales, irían en contra del objetivo de lograr un acuerdo negociado y se reducirían las posibilidades de precisar las diversas cuestiones que podrán presentarse eventualmente a un grupo especial en caso de que no se llegue a un acuerdo. Más aún, por más información que se haya presentado durante dichas consultas, no se habrá comunicado esa información a otros Miembros que pueden desear participar en tanto que terceros. En suma, pedimos que el Grupo Especial rechace las afirmaciones de los reclamantes en el sentido de que podían informar acerca de su reclamación durante las consultas y, en consecuencia, no cumplir con la prescripción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD en el sentido de que deben hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que sea suficiente para presentar el

escrita de las partes. Los Estados Unidos no sabían (y no podían saber) lo deficientes que eran las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, y la medida en que los Estados Unidos habían sido perjudicados, hasta que Australia y Nueva Zelandia presentaron sus primeras comunicaciones escritas. Los Estados Unidos impugnaron el carácter adecuado de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial tan pronto como fue posible después de su presentación y aun antes de presentar su Primera comunicación escrita.

11. Por último, los Estados Unidos observan que los reclamantes fundan gran parte de su argumento en estas declaraciones del Órgano de Apelación en el caso de *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*. Este argumento es enteramente inválido, puesto que el caso de las empresas de ventas en el extranjero se refería al carácter adecuado de una solicitud de *consultas* y no a una solicitud de establecimiento de un grupo especial. Es evidente que una solicitud de consultas entraña cuestiones distintas en cuanto al calendario así como oportunidades distintas para plantear objeciones. Las circunstancias son enteramente diferentes.

12. Por último, la base del argumento de los reclamantes es que, una vez que se presentó la solicitud de un grupo especial, la carga de subsanar cualesquiera defectos de la solicitud pasaba al *Miembro demandado*. No hay nada en el párrafo 2 del artículo 6 ni en ninguna otra parte del ESD que transfiera la carga al Miembro demandado; la carga corresponde en todo momento al Miembro reclamante.

13. En consecuencia los Estados Unidos solicitan respetuosamente que el Grupo Especial desestime enteramente este procedimiento o, de no ser así, que excluya las reclamaciones que no se expusieron de manera adecuada en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes.

#### **Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial**

14. Quisiera ahora referirme brevemente a nuestra solicitud de que el Grupo Especial decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y por consiguiente es ajena al ámbito de la presente diferencia. Tanto Australia como Nueva Zelandia admiten que no solicitan una constatación en el sentido de que la legislación de los Estados Unidos no es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Nueva Zelandia alega, sin embargo, que *sí* impugna la aplicación por parte de la USITC del criterio de "causa sustancial". Esto significa, en realidad, impugnar la propia legislación. Nueva Zelandia tiene libertad para alegar, como en efecto lo hace, que en el informe de la USITC no se establece apropiadamente la existencia de una relación de causalidad como se requiere en el artículo 4. Pero no puede impugnar la aplicación de una norma jurídica de los Estados Unidos si no ha hecho referencia en su solicitud de establecimiento de un grupo especial a la legislación estadounidense.

15. En efecto, como señalaron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita (párrafo 110), la USITC estimó que otros factores que no fueran un aumento de las importaciones, no desempeñaran una función importante en causar la amenaza de daño grave. Como este es el caso, la impugnación de Nueva Zelandia sólo se refiere al hecho de que la USITC expuso sus conclusiones en las condiciones prescritas en la legislación de los Estados Unidos. En esta impugnación se pide al Grupo Especial que se pronuncie sobre la validez de la legislación de los Estados Unidos cualquiera sea el contenido de las constataciones. Puesto que Nueva Zelandia parece convenir en que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no se refiere a esa impugnación, el Grupo Especial debe considerar que este aspecto de la comunicación de Nueva Zelandia no está comprendido en su mandato.

16. En consecuencia, instamos al Grupo Especial a que decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y por lo tanto es ajena al ámbito de la presente diferencia.

### **Solicitud de presentar información**

17. Ahora me referiré brevemente a la solicitud formulada por Australia en su Primera comunicación escrita (párrafos 15 a 18) en el sentido de que el Grupo Especial formule una resolución preliminar en la cual solicite a los Estados Unidos que presente toda la información comercial confidencial reunida por la USITC en su investigación sobre la carne de cordero, así como la información que han tenido en cuenta la Administración y el Presidente de los Estados Unidos para decidir si debe aplicarse la medida de los Estados Unidos. No se trata en realidad de una solicitud de resolución preliminar, pues no hay nada sobre lo cual dictar la resolución. No se pide al Grupo Especial que formule una constatación, sino simplemente que haga uso de su autoridad para solicitar información. El Grupo Especial tiene capacidad para solicitar información en cualquier momento de las actuaciones.

18. Los Estados Unidos explicaron en su carta de 5 de mayo por qué la divulgación de la información comercial confidencial reunida por la USITC es una cuestión compleja y propusieron un procedimiento adecuado que sería la mejor manera de ayudar a la autoridad de los Estados Unidos a que lograra el consentimiento para que se comunicara al Grupo Especial la información confidencial que éste pueda solicitar. Los Estados Unidos reconocen, como lo indicó el Órgano de Apelación en el caso *Canadá - Aeronaves*, que conforme al párrafo 1 del artículo 13 del ESD, cada grupo especial tiene derecho a recabar información de cualquier entidad que estime conveniente, y si los Estados Unidos están plenamente dispuestos a prestar ayuda al Grupo Especial si éste la solicita. Sin embargo, las solicitudes de alcance general presentadas por los reclamantes para obtener toda la información de que dispone la USITC no justifican que el Grupo Especial trate de obtener la información comercial confidencial presentada a la USITC, y esas solicitudes no se han redactado razonablemente para permitir que las autoridades de los Estados Unidos obtengan el consentimiento necesario a fin de comunicar dicha información al Grupo Especial.

19. En el párrafo 2 del artículo 3 del ESD se reconoce el principio fundamental de que el ESD "sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados" y que "las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados". En consecuencia, la facultad del Grupo Especial de obtener información, prevista en el párrafo 1 del artículo 13 del ESD, llega a su límite cuando el hecho de proporcionar la información solicitada haría que un Miembro violase sus obligaciones con arreglo a otro de los acuerdos abarcados.

20. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias rige el trato de la información confidencial obtenida por las autoridades competentes en el curso de su investigación. En el párrafo 2 del artículo 3 se dice que la información confidencial sometida a las autoridades competentes "no será revelada sin autorización de la parte que la haya presentado". Esta disposición no contiene excepción alguna en cuanto a la divulgación de la información confidencial durante las actuaciones de los grupos especiales.

21. En consecuencia, para que los Estados Unidos puedan prestar ayuda al Grupo Especial en obtener acceso a la información confidencial sometida a su autoridad, deben contar con el consentimiento de quien la haya presentado. En esta investigación la USITC recibió información de personas o entidades que habían recibido unos 100 cuestionarios. La solicitud indiscriminada presentada, tanto por Australia como por Nueva Zelanda, en el sentido de que comunique toda la

información confidencial recibida por la autoridad competente asegura que resultará prácticamente imposible obtener la autorización de las muchas y diversas empresas participantes.

22. Más aún, ninguno de los reclamantes ha explicado en qué forma la información que tratan de obtener sería pertinente para el examen por el Grupo Especial de las cuestiones que han planteado, ni mucho menos por qué sería indispensable que el Grupo Especial hiciera una evaluación objetiva de los hechos del presente caso. Esta omisión hace que sea difícil para los Estados Unidos explicar a

## ANEXO 3-4

### PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

(25 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo dar las gracias al Grupo Especial por esta oportunidad de formular observaciones sobre determinadas cuestiones planteadas por Australia y Nueva Zelandia en sus primeras comunicaciones escritas. No tenemos el propósito de presentar hoy una declaración extensa; disponen ustedes de nuestra comunicación escrita, y no repetiremos todas las observaciones que allí hemos formulado. Nos complacerá recibir toda pregunta que puedan ustedes tener una vez concluida nuestra declaración.
2. En primer lugar, formularé algunas observaciones generales sobre la importancia de este procedimiento. El Sr. Gearhart, de la USITC, la autoridad competente de los Estados Unidos, se referirá después brevemente a las cuestiones planteadas por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la determinación de la existencia de daño formulada por la USITC, su determinación de la rama de producción nacional y su demostración de la evolución imprevista de las circunstancias. Posteriormente me referiré a las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia acerca de la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos, así como a determinadas reclamaciones procesales que también han formulado. En aras de la brevedad, nos referiremos conjuntamente a Australia y Nueva Zelandia como los "reclamantes".
3. Señor Presidente, este procedimiento plantea directamente la cuestión de si los Miembros de la Organización Mundial del Comercio pueden procurar una reparación significativa y temporal para las ramas de producción que sufren un daño grave o una amenaza de daño grave, debido a un incremento súbito de las importaciones de productos sujetos a concesiones arancelarias otorgadas por esos Miembros. El artículo XIX, o sea la denominada disposición relativa a las "salvaguardias", ha sido un componente fundamental de las normas comerciales multilaterales durante más de 50 años. El artículo XIX fue detallado y fortalecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, negociado durante la Ronda Uruguay, pero su finalidad fundamental no ha variado. Desde el comienzo, el artículo XIX ha sido un componente esencial del GATT porque ha permitido que las Partes Contratantes, sean países desarrollados o países en desarrollo -y ahora los Miembros de la OMC- otorguen concesiones arancelarias con la confianza de que pueden adoptar medidas temporales para ayudar a sus ramas de producción en el caso de que esas concesiones den lugar a un incremento súbito de las importaciones que dañen gravemente o amenacen dañar a sus ramas de producción nacional. El artículo XIX establece normas estrictas, por ejemplo que debe existir un "daño grave", en lugar de la norma menos estricta, relativa al "daño importante", que se aplica en los casos de medidas antidumping y derechos compensatorios. Pero si esas normas se cumplen, el artículo XIX establece explícitamente que el Miembro "podrá" adoptar medidas para prevenir o reparar el daño grave. Si esta posibilidad no existiera, o si se viera indebidamente limitada, los Miembros, en primer lugar, otorgarían menos concesiones y estarían más dispuestos a responder al daño causado por el aumento de las importaciones mediante la modificación permanente o el retiro de las concesiones con arreglo al artículo XXVIII del GATT, o bien mediante el recurso a medidas de "zona gris", tales como los acuerdos de limitación voluntaria.
4. La prohibición de las medidas de zona gris constituyó un logro decisivo del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Miembros estuvieron dispuestos a aceptar el incremento de disciplinas impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias con la expectativa de que si aplicaban las normas establecidas en ese Acuerdo, podrían ofrecer una reparación significativa, a corto plazo, a las ramas de producción nacional que sufren un daño grave o están amenazadas por un daño grave debido al aumento de las importaciones sujetas a sus concesiones arancelarias.

5. En este caso, los Estados Unidos han observado escrupulosamente las disciplinas impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias y han procurado paliar los efectos de las importaciones de forma moderada y a corto plazo, en una rama de producción - los productores estadounidenses de carne de cordero-, amenazada por el daño grave resultante de un aumento súbito de las importaciones



súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente", para causar una amenaza de daño grave.

14. El informe de la USITC demuestra que estas circunstancias evolucionaron de forma imprevista. El incremento súbito de las importaciones coincidió con una modificación inesperada del tipo de carne de cordero importada en los Estados Unidos. Este cambio del mercado era imprevisible en el momento en que los Estados Unidos negociaron en la Ronda Uruguay su concesión arancelaria sobre la carne de cordero en 1992 y 1993, o cuando otorgaron esa concesión en 1995. Antes de 1995, la mayor parte de la carne de cordero importada era congelada y consistía en cortes más pequeños, mientras que la carne de cordero estadounidense se vendía fresca o refrigerada y en cortes más grandes. Ahora bien, la composición por productos de las importaciones varió después de 1995, y especialmente en 1997 y el período considerado de 1998, pasando de la carne de cordero congelada a la fresca o refrigerada, y al mismo tiempo se importaron cortes más grandes. En consecuencia, el producto importado se hizo inesperadamente más semejante al producto similar nacional. La carne de cordero importada competía más enérgicamente con la carne de cordero nacional en el mercado estadounidense y mermaba la participación de los Estados Unidos en el mercado. De hecho, la participación de las importaciones en el mercado estadounidense prácticamente se duplicó en el período objeto de investigación, y la mayor parte del aumento se produjo en 1997 y 1998. Al final del período, el efecto directo sobre el producto estadounidense resultó evidente, ya que la USITC constató que el aumento de 9,7 millones de libras de las importaciones se produjo directamente a expensas de una reducción de 8,4 millones de libras de los envíos estadounidenses de carne de cordero. Tanto los productores nacionales como los extranjeros expresaron a la USITC que preveían que estas tendencias continuarían e incluso se acelerarían en el futuro inminente.

15. Aunque los productores de Australia y Nueva Zelanda alegaron que algunas de las importaciones cubrían una nueva demanda creada en los mercados estadounidenses como resultado de sus actividades de promoción y comercialización diferenciada, la USITC concluyó en cambio que la demanda se había estabilizado y que el paso de los productos congelados más pequeños a cortes frescos más grandes había hecho que las importaciones fueran más similares a los productos estadounidenses, y no más diferenciados. El incremento súbito de las importaciones y la modificación de la composición por productos de las importaciones hicieron que los precios se redujeran acusadamente en 1997 y el período considerado de 1998. La USITC formuló explícitamente la correlación existente entre la reducción de los precios de la carne de cordero estadounidense y la presión sobre los precios ejercida por el incremento de las importaciones. Los datos reunidos por la USITC sobre determinados cortes demostraron que la carne de cordero importada se había vendido a menor precio que la carne de cordero nacional en la mayor parte de los trimestres, con amplios márgenes de diferencia, a menudo superiores al 20 por ciento.

16. En que algunos productos de la Argentina algunos TD -0.0412 1622.171 T7607 demanda de ITC constató reducciones de 2.442.75 TD T50.3243e cordero considerado y la presión de la Argentina alegaron

los mataderos y las plantas de despiece. Como constató la USITC, las empresas de mataderos y de elaboración de productos cárnicos realizan básicamente actividades de "acabado" de la carne de cordero, y agregan sólo una pequeña proporción de valor añadido. La definición de la rama de producción realizada por la USITC refleja: 1) una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado, en la que los corderos se dedican sustancialmente a la producción de carne de cordero; y 2) una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los

WT/DS177/R  
WT/DS178/R



32. Desearía ahora comentar brevemente la decisión estadounidense de excluir de la medida de salvaguardia las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México, Israel y los países en desarrollo. Los Estados Unidos estaban obligados a excluir las importaciones procedentes de los países en desarrollo en virtud de los términos expresos del párrafo 1 del artículo 9, ya que estas eran insignificantes. En su declaración oral, Australia preguntó por qué los Estados Unidos no habían notificado la medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 9. En realidad, los Estados Unidos sí notificaron la medida de conformidad con el artículo 9; la notificación de los Estados Unidos se adjuntó a nuestra Primera comunicación escrita como prueba documental N° 6 de los Estados Unidos.

33. Como observamos en nuestra comunicación escrita, en su propia legislación sobre salvaguardias, Australia y Nueva Zelandia excluyen sus importaciones respectivas de sus medidas de salvaguardia en virtud del Acuerdo Comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia. Por lo tanto, no cabe que aleguen que los Estados Unidos no pueden hacer lo mismo de conformidad con sus acuerdos de libre comercio concertados con el Canadá, México e Israel.

34. En cambio, quizá alegan simplemente que un Miembro no puede basar la determinación de la existencia de una amenaza de daño en el aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes y después aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones procedentes de sólo una de estas fuentes. Si este es su argumento, carece de validez porque las importaciones de Nueva Zelandia y Australia constituían aproximadamente el 99 por ciento de todas las importaciones durante el período objeto de investigación, y no se registró ningún aumento discernible en las importaciones de carne de cordero procedentes de México, el Canadá o Israel durante 1997 y el período considerado de 1998. Por lo tanto, Australia y Nueva Zelandia no pueden alegar razonablemente que la determinación de la existencia de daño realizada por la USITC se basó en el aumento de importaciones procedentes del Canadá, México o Israel.

35. Australia aduce asimismo argumentos basados en los artículos 8, 11 y 12. Estos argumentos también carecen de fundamento. Uno de los primeros logros del Acuerdo sobre Salvaguardias fue someter las medidas de "zona gris" a las disciplinas del GATT. Como parte del entendimiento global que hizo posible ese logro, el párrafo 3 del artículo 8 permite que los Miembros impongan medidas de salvaguardia durante un período de tres años, sin temor a tener que "pagar" por la adopción de esa medida. El argumento de Australia, de que el párrafo 1 del artículo 8 obliga a los Estados Unidos a ofrecer una compensación por su medida de salvaguardia de tres años de duración pone en peligro el objetivo de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias. Alentaría a los Miembros a encontrar métodos ajenos al Acuerdo sobre Salvaguardias para proteger sus ramas de producción nacional objeto de daño o amenaza de daño. El párrafo 1 del artículo 8 impone a los Miembros que

37. Me referiré ahora brevemente a una última cuestión. Durante su comunicación de esta

### ANEXO 3-5

#### DECLARACIÓN FINAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

(25-26 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo agradecer al Grupo Especial el tiempo que ha dedicado a escuchar nuestros puntos de vista sobre este importante procedimiento durante los dos últimos días, así como el habernos dado hoy la oportunidad de hacer esta declaración final. Esta mañana, tengo sólo algunas puntualizaciones que hacer.
2. En primer lugar, Nueva Zelandia y Australia hacen varias alegaciones que carecen de fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, resulta difícil creer que los reclamantes tengan ante sí el mismo Acuerdo sobre Salvaguardias que el convenido por los negociadores de la Ronda Uruguay. Según los reclamantes, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece toda clase de detalles sobre la investigación que realiza la autoridad competente y la decisión relativa a la medida que debe aplicarse. Sin embargo, los reclamantes no pueden fundar estas alegaciones en ninguna disposición del texto. Por ejemplo, en sus primeras comunicaciones, Nueva Zelandia, aunque no Australia, sostiene que el párrafo 1 del artículo 5 requiere que un Miembro aplique la medida "menos restrictiva del comercio" de que se disponga. Pero el texto del párrafo 1 del artículo 5 establece que un Miembro "sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para

6. En los párrafos 79 a 82, los Estados Unidos resumieron cuatro constataciones principales del informe de la USITC que, en lo fundamental, no rebatieron los reclamantes:

7. En primer lugar, las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia registraron un incremento súbito a fines del período que era objeto de la investigación y se preveía que este incremento continuara a lo largo de 1999.

8. En segundo lugar, la composición por productos de las importaciones de carne de cordero cambió durante la investigación, pasando de consistir en cordero congelado a consistir en cordero fresco o refrigerado, y de estar integrada por cortes pequeños a estarlo por cortes mayores, que son las formas y tamaños de corte más semejantes a los que producen y comercializan los productores nacionales de carne de cordero. Se preveía que esta tendencia continuaría en 1999.

9. En tercer lugar, este incremento súbito de las importaciones y la modificación de la composición por productos de las importaciones dieron lugar a un descenso de los precios de la carne de cordero en el mercado interno durante 1997 y el período considerado de 1998, y la USITC constató que esas tendencias continuarían en el futuro.

10.

14. Por último, como los Estados Unidos dejaron claro en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral de ayer, el informe de la USITC demuestra:

- 1) que la USITC realizó una investigación minuciosa que cumplió con todos los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como los Estados Unidos señalaron en su Primera comunicación escrita y también ayer, el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe ninguna metodología específica que deba seguir una autoridad al demostrar la relación entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave;
- 2) que los Estados Unidos no previeron las evoluciones relativas al cambio de la composición por productos y al volumen de las importaciones cuando negociaron y aplicaron su más reciente concesión arancelaria respecto de las importaciones de carne de cordero;
- 3) que la USITC definió adecuadamente la rama de producción nacional y que la USITC habría llegado a la misma conclusión si hubiera circunscrito la rama de producción a los mataderos y plantas de despiece; y
- 4) que la USITC constató que el daño grave era claramente inminente.

15. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, ayer traté con todo detalle la importancia del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias como elementos críticos de la liberalización del comercio. Querríamos terminar solicitando al Grupo Especial que tenga presente esa perspectiva al abordar este procedimiento y, en particular, al considerar los argumentos expuestos por Australia y Nueva Zelanda, según los cuales esas disposiciones deberían ser interpretadas de modo restringido.

16. Por último, Sr. Presidente, merece repetirse que es a Australia y Nueva Zelanda a quienes incumbe la carga de la prueba en este procedimiento, una carga que los Estados Unidos consideran no ha sido satisfecha en ningún respecto. Solicitamos respetuosamente a este Grupo Especial que sea ésta su constatación en el informe que prepara.

17. Con esto termina nuestra exposición de hoy.

**ANEXO 3-6**

**RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS  
A PREGUNTAS DE AUSTRALIA**

(22 de junio de 2000)

**Daño**

**Pregunta 1**

**En la presente diferencia, ¿se basan los Estados Unidos en datos calificados de confidenciales en la versión pública del informe de la USITC? En caso afirmativo, ¿dónde se da esta circunstancia? Se ruega que los Estados Unidos proporcionen los datos confidenciales de esta clase que figuren en el informe de la USITC sobre los que ésta procura basarse para justificar la medida y el cumplimiento por parte de los Estados Unidos del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.**

**Respuesta**

1.

3. Con respecto a la disposición relativa a la información confidencial, véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 que le formuló el Grupo Especial.

### **Pregunta 2**

**¿Conviene a los Estados Unidos en que uno de los requisitos fundamentales del Acuerdo sobre Salvaguardias para que un Miembro aplique una medida de salvaguardia reside en el hecho de que su autoridad competente haya efectuado una constatación afirmativa con arreglo al artículo 4 del indicado Acuerdo de que el aumento de las importaciones cause o amenace causar daño grave a la "rama de producción nacional" especificada en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo?**

#### Respuesta

4. Sí. Los Estados Unidos también desean señalar a la atención de Australia sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial.

### **Pregunta 3**

**En el párrafo 66 de su Primera comunicación, los Estados Unidos se refieren a "la integración vertical de la rama de producción". Se ruega que los Estados Unidos proporcionen datos sobre cuántos criadores se dedican también al engorde y cuántos criadores al engorde y al sacrificio de los animales.**

#### Respuesta

5. Aproximadamente el 20 por ciento de todos los establecimientos de cría y de cría y engorde que respondieron a los cuestionarios de la USITC indicaron que se dedicaban a la vez a la cría y al engorde.

6. En el informe de la USITC se afirma que por lo menos un criador posee a la vez un establecimiento de engorde y un matadero.<sup>7</sup> Señalamos también que una empresa de cartera es propietaria de un importante matadero nacional de corderos que también posee un importante establecimiento de engorde y una importante planta de despiece.<sup>8</sup> Algunos productores de cordero mantienen su título de propiedad sobre los corderos enviados a establecimientos de engorde mediante el pago de una cantidad o en asociación con el propietario del establecimiento.<sup>9</sup> No se conoce un número exacto. Está claro que los productores de cordero tienen intereses directos en las operaciones de los mataderos ya que las estimaciones indican que entre el 70 y el 80 por ciento de los corderos sacrificados fueron engordados en establecimientos dedicados a este fin.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Informe de la USITC, II-12.

<sup>8</sup> Informe de la USITC, I-14.

<sup>9</sup> Informe de la USITC, II-12.

<sup>10</sup> Informe de la USITC, II-24.

**Pregunta 4**

Primer Ministro Adjunto y Ministro de Comercio de Australia publicó una nota de prensa atribuyendo "a las intensas gestiones de Australia" el aplazamiento y, finalmente, la reducción del nivel de la medida de los Estados Unidos.<sup>14</sup>

12. El párrafo 1 del artículo 325 Tf yendo

Respuesta

16. Los Estados Unidos emplearon el modelo para tratar de predecir los efectos de las diversas combinaciones de tipos aplicados dentro de contingente y fuera de contingente. Los Estados Unidos explicaron las predicciones del modelo en los párrafos 217 a 219 de su Primera comunicación escrita.

**"Procurará ... mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente"**

**Pregunta 9**

**¿Pueden confirmar los Estados Unidos que, como se dice en la última frase del párrafo 35 de su declaración inicial, de 25 de mayo de 2000, consideran que han cumplido las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

del artículo 8 rara vez será adecuada. Australia también parece considerar que corresponde decidir esta cuestión al Miembro importador.

21. En el presente asunto los Estados Unidos actúan de conformidad con el criterio que Australia esbozó en su repuesta a la pregunta del Canadá. Durante todas sus deliberaciones sobre la medida correctiva adecuada, los Estados Unidos consultaron a Australia cuál sería la medida de salvaguardia apropiada. Tanto la elevada cantidad dentro de contingente incluida en el contingente arancelario como las asignaciones separadas de contingentes a Australia y Nueva Zelandia, y el hecho de que el contingente arancelario no establezca límites específicos para los productos de carne de cordero fresca y congelada, son compatibles con la solicitud que Australia (y Nueva Zelandia) hizo a los Estados Unidos cuando se estaba examinando la medida. Además, a solicitud de Australia y de Nueva

## ANEXO 3-7

### RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL

¿Se ha cumplido la disposición del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias"?

#### Pregunta 1

En los asuntos *Corea - Productos lácteos y Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que "la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan o amenazan causar un daño grave [debe haber] sido "inesperada""; Australia, Nueva Zelandia y las CE interpretan que esta declaración significa que debe haber una evolución imprevista de las circunstancias que *cause* un incremento súbito de las importaciones, que *a su vez* cause una amenaza de daño grave, para que se cumpla el requisito del artículo XIX relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias".

a) **Sírvanse formular observaciones sobre esta interpretación de la declaración del Órgano de Apelación**

#### Respuesta 1 a)

1. Mediante su enfoque en dos fases respecto de la relación de causalidad, Australia, Nueva Zelandia y las CE han interpretado erróneamente el texto pertinente del artículo XIX y también las constataciones del Órgano de Apelación. El error consiste en que, contrariamente al texto liso y llano del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX y a la descripción realizada por el Órgano de Apelación, ese enfoque desvincula la "evolución imprevista de las circunstancias" de las "condiciones" en que se produce el aumento de las importaciones y también del daño grave (o la amenaza de daño grave) causado por el aumento de las importaciones.

2. Como cuestión preliminar, vale la pena observar que, a diferencia de lo sostenido por los reclamantes y por las CE, el Órgano de Apelación no describe la relación entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones en el sentido de que la primera "causa" la segunda. Esto es así porque el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX utiliza la expresión "Si, como consecuencia de" [subrayado añadido] para describir esta relación, y se trata de la relación entre la "evolución imprevista de las circunstancias", por una parte, y "en condiciones tales" y el daño grave (o la amenaza de daño grave), por la otra. Para distinguirlo, el apartado a) del párrafo 1 utiliza las palabras "que causan" para vincular las expresiones "han aumentado en tal cantidad" y "se realizan en condiciones tales" con el daño grave.

3. La elección de la expresión "Si, como consecuencia de" sugiere que los redactores del artículo XIX trataron de describir una situación en la que un resultado determinado ("consecuencia") se ha producido generalmente después de hechos anteriores. En cambio, la expresión "que causan o amenazan causar", utilizada más adelante en el mismo párrafo, denota una relación de causa a efecto considerablemente más directa. Las palabras "Si, como consecuencia de" hacen hincapié en el resultado final de la "evolución imprevista de las circunstancias" (es decir, que los productos se importen en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave) más que en la manera en que esa evolución produjo tal resultado.



arancelarias del GATT (aumento de las reducciones a lo largo del tiempo), el hecho de que los Miembros negocien y estructuren las concesiones arancelarias producto por producto y el carácter intermitente de las rondas de negociaciones arancelarias crean en conjunto un entorno en el que los gobiernos pueden otorgar concesiones arancelarias de una manera que evite poner en peligro a sabiendas a sus ramas de producción nacionales. 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.

**b) A la luz de la declaración del Órgano de Apelación, ¿cómo fundamentan los Estados Unidos su argumento de que una importante "evolución imprevista de las circunstancias" fue el aumento del volumen de las importaciones sumado a una modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de la carne de cordero congelada a la carne de cordero fresca/refrigerada?**

Respuesta 1 b)

9. Los hechos del caso presente son similares a los considerados por el Grupo de Trabajo en el asunto *Sombreros de fieltro* como constitutivos de una evolución imprevista de las circunstancias.<sup>3</sup> En el caso presente, como en el asunto *Sombreros de fieltro*, una evolución imprevista de las circunstancias tiene como consecuencia un aumento de las importaciones y contribuye a la existencia de condiciones en las que la cuantía y los efectos del aumento de las importaciones afectan de tal modo a la rama de producción nacional que causan o amenazan causar un daño grave. De hecho, la USITC constató que el aumento de las importaciones y también el deterioro de la situación de la rama de producción nacional habían sido la consecuencia de la modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasaron de la carne de cordero congelada a la fresca o refrigerada.

*Aumento de las importaciones*

10. La modificación de la composición por productos de las importaciones de carne de cordero dio lugar a un incremento súbito de la carne de cordero de bajo precio en los Estados Unidos con posterioridad a 1995. Ese incremento súbito no había sido previsto cuando se negociaron las concesiones arancelarias sobre la carne de cordero en la Ronda Uruguay. Las importaciones de carne de cordero aumentaron un 19 por ciento en 1997 con respecto al mismo período del año precedente, y se incrementaron un 19 por ciento en los primeros nueve meses de 1998. La mayor parte del aumento de las importaciones registrado entre 1995 y 1997 correspondió a la carne de cordero fresca o refrigerada; aumentaron el 101 por ciento durante ese período, frente al 11 por ciento de las importaciones de carne de cordero congelada.<sup>4</sup>

*Condiciones basadas en la cantidad y los efectos de las importaciones*

11. El cambio de la composición por productos de las importaciones, que pasó de la carne de cordero congelada a la carne de cordero fresca y refrigerada, afectó profundamente a las condiciones del mercado estadounidense. Esto fue así en cuanto al aumento de las cantidades de carne de cordero importada, que inundaron el mercado estadounidense en 1997 y el período considerado de 1998, y también en lo relativo a sus efectos. Un efecto principal de la modificación de la composición por

---

<sup>3</sup> Informe del Grupo de Trabajo sobre *Retirada por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del GATT*, GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951.

<sup>4</sup> Informe de la USITC, I-22.

productos de las importaciones fue un incremento de la convergencia en el mercado estadounidense del producto nacional y el importado. Los consumidores ya no se limitaban a comprar carne de cordero fresca o refrigerada proveniente de los productores nacionales, sino que podían comprar el producto importado, de precio inferior, que se vendía en una forma (fresco o refrigerado) y en cortes

constituye una "condición independiente" para la aplicación de una medida de salvaguardia. Esta conclusión está en consonancia con el texto concreto del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, según se examinó anteriormente. También es compatible con el hecho de que nada en el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece el procedimiento para las investigaciones a cargo de las autoridades competentes, ni en los artículos 2 y 4, en los que se determina el objeto de esas

concesiones arancelarias de los Estados Unidos en toda negociación -incluidas las negociaciones iniciales del GATT- tenían necesariamente un carácter limitado.

18. Además, en virtud de la Orden Ejecutiva de febrero de 1947 (dictada entre las sesiones preparatorias del GATT)<sup>14</sup>, antes de negociar cualquier acuerdo comercial, el Presidente estaba obligado a recabar asesoramiento escrito y público de la USITC (entonces la Comisión Arancelaria de

La interpretación que hace la Comisión de las palabras "evolución imprevista de las circunstancias", en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones en el marco de la cláusula liberatoria, es que, cuando las importaciones de cualquier producto entran en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales, esta situación debe considerarse, a la luz del objetivo del programa de acuerdos comerciales y de la propia cláusula liberatoria, como el resultado de una evolución imprevista de las circunstancias.<sup>16</sup>

22. Por lo tanto, la Comisión Arancelaria dejó en claro ya en 1948 -como hizo el Órgano de Apelación más de 50 años más tarde- que la referencia a la "evolución imprevista de las circunstancias" no crea una condición independiente para la aplicación de la cláusula liberatoria. En cambio, esta redacción es una reiteración de las circunstancias en las que se autoriza el recurso a la cláusula liberatoria, esto es, una situación en la que, tras la aplicación de una reducción arancelaria negociada, se ha producido inesperadamente un incremento súbito de las importaciones y un daño grave (o una amenaza de daño grave) a la rama de producción nacional.

23. El informe del Grupo de Trabajo de 1951 en el asunto *Sombreros de fieltro* ofrece más respaldo a esta conclusión. Los miembros del Grupo de Trabajo (con excepción de los Estados Unidos) consideraron que debe entenderse que la "evolución imprevista de las circunstancias" consiste en "una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos".<sup>17</sup>

24. Como se observa en el informe del Grupo de Trabajo, los negociadores de los Estados Unidos sabían en 1947 en Ginebra que los estilos de los sombreros estaban sujetos a modificaciones, y habían previsto algún aumento de las importaciones después de la aplicación de la concesión arancelaria. Los miembros del Grupo de Trabajo (con excepción de los Estados Unidos) consideraron que los negociadores estadounidenses debían haber previsto que los estilos de las modas de los sombreros en realidad cambiarían. Pero el Grupo de Trabajo (con excepción de Checoslovaquia) constató que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto la modificación específica del estilo de los

---

<sup>16</sup> *Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, H.R. 6556, 128 (1948), adjunto como Prueba documental N° 25 de los Estados Unidos. 6w (before (respaldoamenaza de4375 ,os Estadses deb:78 TcTf -0-22.celaria) 461revisto24ngs ) Tj l o9 goD ros del.Agrcsta363

sombreros que efectivamente se produjo, la gran escala de esa modificación ni su prolongada duración.<sup>18</sup>

25. Considerado en su conjunto, el informe del Grupo de Trabajo sugiere que la evolución futura

Respuesta 2

28. La hipótesis del Grupo Especial no se ha planteado ante la USITC y tampoco se planteará debido a la naturaleza del criterio empleado por la USITC. Los casos en los que la USITC examina la inclusión o exclusión de los productores del producto sin elaborar (por ejemplo, los criadores) y los elaboradores en la misma rama de producción sólo abarcan los productos agropecuarios elaborados.<sup>19</sup> En esas investigaciones, la USITC examina si las pruebas demuestran una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado. Como se refleja en la expresión "sin elaborar", el producto avanza a lo largo de un proceso continuo que va desde la forma inacabada hasta la acabada. En esa situación, no se tienen en cuenta los insumos múltiples porque este criterio se reserva para el desarrollo de un producto primario desde el estado de producto sin elaborar hasta el de "listo para el mercado". El criterio de los Estados Unidos simplemente no prevé -como describió el criterio canadiense respecto el Grupo Especial que examinó el asunto *Carne vacuna para*

industria<sup>21</sup>, y el sentido corriente de la palabra "producción" ("production") se define como la "producción total, especialmente de un producto básico o de una industria".<sup>22</sup> De modo compatible con estas definiciones, la carne de cordero es producida por la rama de producción nacional mediante una línea de producción continua y progresiva cuyo resultado es un producto, la "carne de cordero". El significado liso y llano del término "producción" ("output") hace referencia a "algo producido" en la "producción agropecuaria o industrial".<sup>23</sup> Los establecimientos de cría y de engorde de corderos vivos de los Estados Unidos y también los mataderos y las plantas de resaca de carne de cordero generan una "producción" ("output") que es un producto agropecuario.

#### **Pregunta 4**

**En este contexto, sírvanse formular observaciones sobre la diferencia Canadá - Carne vacuna para manufactura (SCM/85), en la que el Grupo Especial desestimó el razonamiento del Canadá (que era muy similar al razonamiento de la USITC en el caso presente) de considerar que los productores de ganado vivo formaban parte de los productores de la carne vacuna para manufactura. ¿Por qué el razonamiento del Grupo Especial no sería igualmente convincente y pertinente en este caso?**

#### **Respuesta 4**

31. Es importante observar desde un comienzo que en el asunto *Carne vacuna para manufactura* la decisión no fue adoptada. En el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación examinó la condición jurídica de los informes de grupos especiales y en particular la de los informes no adoptados de los grupos especiales. Los informes *adoptados* de los grupos especiales

son una parte importante del *acervo* del GATT. Los grupos especiales posteriores suelen examinarlos. Estos informes crean expectativas legítimas en los Miembros de la OMC y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia. Sin embargo, no son obligatorios sino para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio.<sup>24</sup>

32. Los informes *no adoptados* de los grupos especiales, por el contrario, carecen "de valor normativo en el sistema del GATT o de la OMC, puesto que no [han] sido avalados por decisiones de las PARTES CONTRATANTES del GATT o de los Miembros de la OMC".<sup>25</sup> La conclusión del

no adoptado

Re2 Tj TD "

33. En todo caso, incluso si la decisión adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Carne vacuna para manufactura* fuera aplicable en un caso de derechos compensatorios, esa decisión no es pertinente en el caso que nos ocupa. La determinación del Grupo Especial en el sentido de que los productores de ganado no eran "productores" de carne vacuna para manufactura se basó en gran parte en su interpretación del párrafo 6 del artículo 6 del Código de Subvenciones, que establecía lo siguiente:

El efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como: el proceso de producción, el resultado de las ventas de los productores, los beneficios. Cuando la producción nacional del producto similar no tenga una identidad separada con arreglo a dichos criterios, el efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará examinando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria.<sup>26</sup>

34. A juicio del Grupo Especial, el párrafo 6 del artículo 6

indicaba, pues, una preferencia por restringir el análisis del daño a los recursos productivos directamente dedicados a la fabricación del producto similar mismo. Este principio, aplicado a un proceso de producción vertical que comprendiera varias etapas, indicaría que el análisis debía centrarse asimismo en la etapa de producción dedicada a la fabricación propiamente dicha del producto similar de que se tratara, en contraposición a las etapas anteriores dedicadas a la producción de los insumos.<sup>27</sup>

35. El Grupo Especial también citó el párrafo 6 del artículo 6 al describir la decisión adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos* (ésta, a diferencia del caso *Carne vacuna para manufactura*, es una decisión adoptada) que, como los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafo 71) respalda la determinación de la USITC relativa a la rama de producción nacional en el caso presente.

36. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene disposición alguna que sea equivalente al párrafo 6 del artículo 6. Por lo tanto, el análisis del Grupo Especial, que se basó en esa disposición, no resulta procedente.<sup>28</sup>

37. Como se examinó en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, el enfoque de la

WT/DS177/R WT/DS178/R  
Página A-463



40. Como Australia alegó en el caso *Carne vacuna para manufactura*<sup>36</sup>, ese enfoque se ajusta a la nota interpretativa al párrafo 2 de la sección B del artículo XVI del GATT de 1994, en la que se definen los productos básicos como "todo producto agrícola [...], ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la venta en

conclusión jurídica adicional es ajena al mandato otorgado en la presente diferencia. No obstante, a los Estados Unidos les complace responder a la pregunta del Grupo Especial.

43. La USITC justificó su conclusión de que la rama de producción experimentaba una amenaza de daño grave en las constataciones que figuran en las páginas I-16 a I-21. En ese examen se explica

Causa única

49. La tesis de que las palabras "causa" y "relación de causalidad" no exigen que una causa sea la única causa se ve confirmada por el modo en que esos términos pueden utilizarse corrientemente para describir las causas de una enfermedad.<sup>43</sup> Para usar una analogía médica, el hecho de que una persona haya experimentado una enfermedad coronaria puede atribuirse a varias "causas", entre ellas la elevada ingestión de grasas, un estilo de vida sedentario, una predisposición genética, períodos prolongados de tensión, etc. Estos factores pueden actuar conjuntamente y de forma combinada para producir una única enfermedad; cada uno de ellos, para utilizar los términos del diccionario, "ayuda sustancialmente" a provocar la enfermedad.

50. El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé un enfoque de la causalidad que es análogamente sinérgico. Concretamente, requiere que el análisis no se limite a dilucidar si un determinado producto se importa en tal cantidad, sino también "en condiciones tales" que causan o amenazan causar un daño grave. Por lo tanto, el artículo 2 prevé una investigación de esos otros factores que afectan a una rama de producción y que pueden haber ayudado a crear las condiciones en las que el aumento de las importaciones causan un daño grave.

51. Además, como se observa en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos (párrafo 116), el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 reconoce que es posible que otros factores distintos del aumento de las importaciones "al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional". Esta redacción deja en claro que no es menester que el daño grave o la amenaza de daño grave que ha experimentado la rama de producción nacional sea atribuible exclusivamente al aumento de las importaciones. Por lo tanto, ni el sentido corriente del término "causar" ni el texto pertinente del párrafo 2 del artículo 4 respaldan la alegación de que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño grave o la amenaza de daño grave.

52. Por último, los antecedentes de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias indican que los redactores no tenían la intención de imponer el requisito de una "causa única". En 1988, los Estados Unidos presentaron un documento en el que se explicaba el procedimiento estadounidense para determinar la existencia de daño en los casos relacionados con el artículo XIX.<sup>44</sup> En el documento se aborda concretamente el criterio de la "causa sustancial" y se explica que "el aumento de las importaciones ha de ser no sólo causa significativa, sino tan significativa por lo menos como cualquier otra causa de daño importante o de amenaza de daño importante".<sup>45</sup> Posteriormente, la Secretaría publicó una nota en la que resumió el examen de los Estados Unidos de su documento y se sintetizaron brevemente las descripciones realizadas por las CEE y Australia de sus regímenes de salvaguardia. También se resumieron las deliberaciones del Grupo de Negociación sobre el criterio de causalidad:

Muchas delegaciones dijeron que había que demostrar que la causa del daño grave y de la amenaza de daño grave era un acusado aumento de las importaciones, y que afectaba perjudicialmente a una parte considerable de los productores nacionales. Algunas delegaciones dijeron que la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el menoscabo general de la situación de los productores nacionales

---

<sup>43</sup> Véase *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 217 ("agente de una enfermedad", que se utiliza para explicar el término "causal"), página 695 (el significado de "relación" se ilustra mediante la expresión "buscar una [...] entre el fumar y el cáncer") (1985), adjunto como Prueba documental N° 34 de los Estados Unidos.

<sup>44</sup> *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias: Procedimientos de los Estados Unidos para la adopción de decisiones sobre el daño en los casos previstos en el artículo XIX*, MTN.GNG/NG9/W/13 (3 de marzo de 1988).

<sup>45</sup> *Idem*, página 6.

tenía que establecerse claramente. Una delegación dijo que cuando hubiera una multiplicidad de causas había que confirmar que el aumento de las importaciones era la causa principal, no solamente una causa importante o sustancial.<sup>46</sup>

\* \* \* \* \*

El Presidente resumió el debate [...]. Al parecer había acuerdo sobre la necesidad de que existiera una relación de causalidad directa y demostrable entre las importaciones y el daño, si bien se habían expresado varias opiniones sobre si el aumento de las importaciones había de ser causa esencial, sustancial o importante.<sup>47</sup>

Cabe destacar que no hubo ninguna sugerencia de que las importaciones debían ser la "única" causa del daño grave.

53. El resumen de la Secretaría demuestra que los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias sabían que la redacción utilizada en el artículo XIX en materia de causalidad era susceptible de distintas interpretaciones, aunque ninguna de ellas incluía la opción de la "causa única" que al parecer postula Nueva Zelanda. Teniendo en cuenta esta diversidad de opiniones, es significativo que los negociadores no procuraran concretar en el Acuerdo sobre Salvaguardias el grado.

WT/DS177/R  
WT/DS178/R  
Página A-

**Pregunta 8**

Los Estados Unidos alegan que la situación de todos los segmentos de la rama de producción definida en la investigación mejoran y empeoran conjuntamente, aunque quizá en momentos diferentes. Los datos y el examen contenidos en el informe de la USITC parecen indicar que los criadores y los establecimientos de engorde obtuvieron resultados peores durante el período objeto de investigación en comparación con los mataderos y las plantas de despiece. Esto sugiere que los efectos del aumento de las importaciones sobre los precios afectaron en primer lugar a los productores de corderos vivos y sólo después a los mataderos y las plantas de despiece, es decir, los productores de carne de cordero, pese al hecho de que las importaciones eran de carne de cordero. Si esto es correcto, ¿por qué los hechos sucedieron así, es decir, no dependería esa situación de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece de trasladar *inmediatamente todas* las repercusiones de los precios de las importaciones a los criadores? ¿En qué parte del informe de la USITC se *demuestra* que es esto lo que realmente sucedió, y basándose en qué información fáctica? Sírvanse explicarlo detalladamente.

**Respuesta 8**

60. Esta pregunta contiene en realidad dos partes: 1) qué segmentos de la rama de producción resultaron más perjudicados, y 2) qué segmentos resultaron perjudicados en primer lugar.
61. La USITC no estableció una clasificación de los segmentos de la rama de producción

de los mataderos y de las plantas de despiece fueran diferentes de los intereses de los criadores y los establecimientos de engorde.

63. La constatación de la USITC se ve ampliamente respaldada por las pruebas que figuran en el expediente de la investigación. Por ejemplo, el informe de la USITC demuestra que el valor de las ventas netas de los mataderos y las plantas de despiece disminuyó entre 1996 y 1997, y entre el período considerado de 1997 y el período considerado de 1998.<sup>51</sup> Los ingresos de explotación de los mataderos registraron su punto más bajo al final del período objeto de investigación. Los representantes de los mataderos y de las plantas de despiece informaron que habían tenido que reducir los precios, en algunos casos vendiendo con pérdida, a fin de competir con las importaciones de bajo precio.<sup>52</sup> La USITC citó también los testimonios recibidos en la audiencia relativa a la existencia de daño, acerca del efecto de traslado, de personas que representaban a distintos segmentos de la rama de producción.<sup>53</sup> La USITC citó el testimonio del dueño de una finca ganadera, que expresó que "los precios más bajos de las importaciones obligaron a los elaboradores a reducir los precios de las canales que compraban a los mataderos, lo que a su vez redujo los precios que éstos pagaban a los corrales de engorde por los corderos vivos". El mismo testigo explicó que, debido a la disminución de los precios a nivel de los elaboradores, los corrales de engorde vendieron sus corderos en la primavera de 1998 a un precio inferior al que pagaron por ellos en el otoño de 1997, y tuvieron que reducir el precio que podían pagar por los corderos en el otoño de 1998. La USITC constató además que, según el mismo testigo, "los precios inferiores de las importaciones obligaron a la totalidad de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos a reducir sustancialmente, en ondas sucesivas, los precios que podían pagar por el cordero".<sup>54</sup>

64. La expresión que figura en la segunda frase de la pregunta y que se refiere a los resultados "en el período objeto de investigación" sugiere que la pregunta podría basarse al menos en parte en un examen o una comparación de los datos de la rama de producción correspondiente a algunos de los cuatro segmentos durante el período que precedió al incremento súbito de las importaciones. Aunque la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción durante el período comprendido entre 1993 y septiembre de 1998, o sea la totalidad del "período objeto de investigación", según se explicó en la Primera comunicación de los Estados Unidos, la determinación de la USITC sobre la amenaza de daño se basó en el incremento súbito de las importaciones registrado después de 1996 y el declive resultante de los indicadores de la rama de producción, así como en la continuación prevista de esas tendencias.<sup>55</sup> Las pruebas contenidas en el informe de

la USITC relativas a la secuencia de circunstancias producidas después del incremento súbito de las importaciones respalda plenamente la determinación de la Comisión.

**Pregunta 9**

**Los Estados Unidos han alegado que, incluso si se definiera la rama de producción nacional abarcando sólo los mataderos, los mataderos/plantas de despiece y las plantas de despiece, la investigación hubiera dado lugar a una determinación de que era necesario adoptar una medida de salvaguardia para prevenir una "amenaza de daño grave" y facilitar el reajuste. ¿Podrían los Estados Unidos indicar con precisión qué información contenida en el in produ pro"ubiera c**

casos con pérdida, para competir con las importaciones de bajo precio.<sup>60</sup> La USITC constató asimismo que las empresas de los segmentos de mataderos y plantas de despiece informaron sobre la

de los peticionantes en el sentido de que la concentración había en realidad disminuido durante los últimos cinco años. La USITC también razona en el sentido de que la concentración durante los últimos cinco años (Pcilm

habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping".<sup>69</sup> Mucho antes de que concluyeran las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994, un grupo especial encargado de la solución de diferencias interpretó la segunda frase del párrafo 4 del artículo 3 de una manera que rechaza tajantemente el argumento que Nueva Zelandia formula en el caso presente, y concluyó que el requisito

[de] que no [se] atribuyera a las importaciones [...] daños causados por otros factores [...] no significaba que, además de examinar los efectos de las importaciones en virtud de lo dispuesto en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 3, 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.<sup>70</sup>

El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Salmón*

procedentes de Noruega efectos causados en su totalidad por las importaciones procedentes de otros países abastecedores".<sup>74</sup>

77. En ningún momento el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Salmón* estableció que la obligación de no atribuir el daño debido a otras causas a las importaciones objeto de la investigación exigía que la autoridad aislara los efectos de las importaciones investigadas y determinara si la cuantía del daño que causaban era importante. En el caso que nos ocupa, la determinación de la USITC va mucho más allá de lo que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Salmón* consideró suficiente. En ese caso, el Grupo Especial sostuvo que no era menester que la USITC tratara expresamente los efectos de cada una de las causas alternativas de daño que se habían propuesto. A diferencia de ese asunto, en la investigación de que se trata en este procedimiento, la USITC examinó todas las causas alternativas propuestas. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salmón* no exigió que la USITC constatará que los efectos, por ejemplo, de las demás importaciones no fueran más importantes que los de las importaciones objeto de dumping. En virtud de la ley estadounidense, el examen que realiza la USITC de la relación de causalidad en las investigaciones en materia de salvaguardia deben contener conclusiones en el sentido de que ninguna otra causa es más importante que el aumento de las importaciones. Por consiguiente, el examen estadounidense de las causas alternativas va más allá de lo que se consideró suficiente en el asunto *Estados Unidos - Salmón* para cerciorarse de que el daño debido a otras causas no se atribuya al aumento de las importaciones.

78. Si los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias hubiesen deseado imponer el requisito de un análisis "aislado", no se hubiesen limitado a un texto que, según ya se había interpretado mucho antes de que concluyera la Ronda Uruguay, no establecía tal requisito. Si se interpretara que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige un análisis "aislado", los Estados Unidos se verían privados de los beneficios de su negociación.

#### **Pregunta 11**

**La USITC constató que "el aumento de las importaciones es una causa importante, y no menos importante que ninguna otra causa, de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero". En su Primera comunicación escrita en este asunto, los Estados Unidos alegaron que la USITC no constató ninguna prueba de que algún otro posible factor pudiera haber afectado considerablemente a la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998 (párrafo 108). Sírvanse explicar cómo concilian ustedes la aparente diferencia existente entre el texto del informe de la USITC y el de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, es decir, ¿en qué parte del informe de la USITC figuran las constataciones mencionadas en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos?**

#### **Respuesta 11**

79. Las constataciones mencionadas por los Estados Unidos en el párrafo 108 de su Primera comunicación escrita figuran en la evaluación de las pruebas realizada por la USITC con respecto a cada una de las otras posibles causas de daño alegadas o identificadas durante la investigación. Si bien la USITC formuló su constatación en los términos de la ley estadounidense, su evaluación de las pruebas con respecto a cada una de las otras posibles causas –terminación de los pagos de la Ley de la Lana de los Estados Unidos, competencia de otros productos cárnicos, aumento de los costos de los insumos, exceso de engorde de los corderos, supuesta concentración en el segmento de los mataderos y eficacia del programa de comercialización de la rama de producción– deja en claro que ninguna

---

<sup>74</sup> *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 557.

causa alegada, excepto el aumento de las importaciones, contribuyó considerablemente a crear la amenaza de daño grave.

80. Con respecto a la expiración de la Ley de la Lana de los Estados Unidos, la USITC constató que los pagos realizados en virtud de esa ley se suprimieron gradualmente en gran medida en 1994 y 1995 y terminaron en 1996, *antes* del incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que la rama de producción había experimentado cierta recuperación desde la terminación completa de los pagos, y que los efectos que aún quedaban de esa terminación se reducían cada mes. En consecuencia, el informe de la USITC no muestra nexo alguno entre el efecto decreciente de la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana y su conclusión de que la situación de la rama de producción nacional *empeoraría* en el futuro inminente. Aunque la USITC abordó la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana como "otra causa" presunta, resulta claro que la terminación de esos pagos no constituía otro factor en el sentido del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, que exige que tal factor cause daño "al mismo tiempo" que el aumento de las importaciones. Además, la USITC constató que los efectos de la terminación de los pagos sólo podrían haber tenido consecuencias indirectas en los segmentos de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción, ya que las empresas de esos dos segmentos nunca recibieron pagos con arreglo a la Ley de la Lana.<sup>75</sup>

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

precios o ambas cosas en el futuro inminente.<sup>83</sup> En resumen, el informe en su conjunto demuestra que

90. En realidad, como el párrafo 2 del artículo 4 no establece una única referencia para "medir" el daño grave, es difícil comprender -incluso si fuera posible aislar los efectos de las diferentes causas de daño- cómo se podrían determinar y comparar los porcentajes del daño total correspondientes a esos efectos. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 enumera factores concretos que las autoridades competentes han de evaluar. En la medida en que tengan efectos distintos, los diferentes factores causales pueden afectar a los diferentes índices económicos de modo distinto. Además, los diversos factores enumerados no guardan proporción entre sí. Por ejemplo, un factor que reduce la productividad puede aumentar el empleo si la producción no disminuye. El Acuerdo no establece ningún criterio para comparar estos efectos variables. La pregunta del Grupo Especial supone una precisión en la evaluación de los factores causales que no guarda proporción con los términos del Acuerdo.

91. No obstante, la pregunta del Grupo Especial es correcta en su reconocimiento de que la ley estadounidense ordena a la USITC que, al determinar si el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial, evalúe no sólo si sus efectos son importantes en sí mismos, sino también si otras causas de daño pueden ser causas más importantes del daño grave general o de la amenaza de daño grave. Los Estados Unidos no sostienen necesariamente que esta segunda fase de su análisis de la

93. Además, la hipótesis de Nueva Zelanda hace caso omiso del hecho de que, para constatar que el aumento de las importaciones es una "causa sustancial" de daño grave o de amenaza de daño grave, la USITC debe constatar, de conformidad con la ley estadounidense, que el aumento de las importaciones es una causa "importante" y "no menos importante que ninguna otra causa".<sup>84</sup> Como declararon los Estados Unidos en el párrafo 121 de su Primera comunicación escrita, la historia legislativa de la disposición de la ley estadounidense deja en claro que una causa de daño no sería una causa importante y, por consiguiente, tampoco una causa "sustancial", si sólo fuese una entre muchas causas, incluso si fuese igual o superior a cualquier otra causa. El Comité del Senado de los Estados Unidos que redactó la norma relativa a la causa sustancial manifestó que "Los miembros [de la USITC] tendrán que cerciorarse de que las importaciones constituyen una causa sustancial de daño o amenaza de daño, y no simplemente una entre muchas causas o amenazas de daño iguales".<sup>85</sup> En consecuencia, no puede decirse en abstracto que, si la USITC constatará que el aumento de las importaciones era una de tres causas iguales de daño grave, la Comisión consideraría a alguna de estas causas como "importante".

94. Por otra parte, la tesis de Nueva Zelanda, según la paráfrasis contenida en esta pregunta, describe erróneamente la manera en que funciona la ley estadounidense. Esta ley exige que los Estados Unidos determinen si el aumento de las importaciones es una causa importante de daño grave o de amenaza de daño grave. Sólo si constata que el aumento de las importaciones es una causa importante, la USITC compara su importancia con la de otros factores causales. Por lo tanto, es posible que la USITC llegase a la conclusión de que el aumento de las importaciones no es una causa importante incluso si, tras haber comparado los efectos del aumento de las importaciones con los de diversas otras causas, hubiese constatado que ninguna otra causa era más importante que el aumento de las importaciones.

*¿Cuán representativos son los hechos y las pruebas en los que se basaron la determinación de*

Criadores:	74.710 en 1997 <sup>86</sup>
Establecimientos de engorde:	11 <sup>87</sup>
Criadores/establecimientos de engorde:	18 <sup>88</sup> (Este número refleja un total de 11 establecimientos de engorde más los criadores que informaron que también llevaban a cabo actividades de engorde.) <sup>89</sup>
Mataderos:	No se conoce el número exacto. Los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos muestran que a 9 plantas les correspondía el 85 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en 1997, mientras que el Departamento de Agricultura certificó en 1997 que 571 plantas sacrificaban ovejas y corderos. <sup>90</sup>
Plantas de despiece:	Menos de 10 empresas importantes. <sup>91</sup>
Mataderos/plantas de despiece:	4 <sup>92</sup>

96. El número de empresas que recibieron cuestionarios en cada uno de los segmentos es el siguiente:

Criadores:	110 <sup>93</sup>
Establecimientos de engorde:	Véase criadores/establecimientos de engorde
Criadores/establecimientos de engorde:	17 <sup>95</sup>
Mataderos:	16 <sup>96</sup>
Plantas de despiece:	4 <sup>97</sup>
Mataderos/plantas de despiece:	

<sup>86</sup> Informe de la3659111f 0.1771 Tc -0.3646 Tw a ( Informe de la3659TTTT 0.1771 Tc -0.3646 Tw a ( Informe de la3

97. Las siguientes empresas respondieron a los cuestionarios de la USITC <sup>98</sup>:

Criadores y criadores/establecimientos de engorde:	70 <sup>99</sup>	(La USITC recibió datos utilizables de 57 criadores.) <sup>100</sup>
Criadores/establecimientos de engorde:	18 <sup>101, 102</sup>	
Mataderos:	6 <sup>103</sup>	(La USITC recibió datos utilizables de 5 empresas sobre actividades de sacrificio de animales.) <sup>104</sup>
Mataderos/plantas de despiece:	4 <sup>105</sup>	(La USITC recibió datos utilizables de 2 empresas.) <sup>106</sup>
Plantas de despiece:	5 <sup>107</sup>	(La USITC recibió datos utilizables de 4 plantas de despiece.) <sup>108</sup>

98. La proporción de la producción de cada uno de los segmentos de la rama de producción corresponde a las empresas que facilitaron datos del cuestionario utilizables:

Criadores:	}	
Establecimientos de engorde:	}	Los tres grupos = 57 respuestas a

---

<sup>98</sup> También se incluye el número de respuestas que contenían datos utilizables, aunque no todas esas respuestas facilitaban información utilizable sobre todos los puntos solicitados.

<sup>99</sup> Informe de la USITC, II-11. La Comisión envió cuestionarios a aproximadamente 110 empresas dedicadas, según se estimaba, a la cría de corderos. Se recibieron respuestas de aproximadamente 70 criadores y criadores/establecimientos de engorde.

<sup>100</sup> Informe de la USITC, I-17 y II-11.

<sup>101</sup> Informe de la USITC, II-13. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas consideradas como establecimientos de engorde y recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, con inclusión de varios criadores que también realizaban actividades de engorde. En el informe de la USITC, II-13, nota 46 se expresa que "[a]lgunas de las empresas identificadas como establecimientos de engorde se dedican también a actividades de cría. Algunas de estas empresas facilitaron respuestas al cuestionario sobre sus actividades de engorde y otras no pudieron separar los datos de ambas actividades".

<sup>102</sup> Informe de la USITC, II-13. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas consideradas como establecimientos de engorde y recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, con inclusión de varios criadores que también realizaban actividades de engorde. En el informe de la USITC, II-13, nota 46 se expresa que "[a]lgunas de las empresas identificadas como establecimientos de engorde se dedican también a actividades de cría. Algunas de estas empresas facilitaron respuestas al cuestionario sobre sus actividades de engorde y otras no pudieron separar los datos de ambas actividades".

<sup>103</sup> Informe de la USITC, II-14.

<sup>104</sup> Informe de la USITC, II-14.

<sup>105</sup> Esta cifra se basa en las respuestas al cuestionario de la USITC enviadas por cuatro mataderos/plantas de despiece.

<sup>106</sup> Informe de la USITC, II-24 y II-33, nota 93.

<sup>107</sup> Informe de la USITC, II-15.

<sup>108</sup> Informe de la USITC, II-15.

Criadores/establecimientos de engorde<sup>109</sup>: } cuestionarios utilizables, que representan una estimación del 6 por ciento de la producción de carne de cordero (cría de corderos; el número de corderos que, según se informa, nacieron durante el año) en 1997.<sup>110</sup>

Mataderos: }  
Plantas de Omrtpiece }

**Pregunta 15**

**¿Cómo decidió la USITC a qué empresas concretas enviar los cuestionarios (por**

página II-14; y su decisión de enviar cuestionarios a 16 plantas de despiece se facilita en dicho informe, página II-15.

**Pregunta 16**



Respuesta 17

Recomendación de la mayoría relativa

111. No sería razonable que un grupo especial supusiera que una medida correctiva recomendada por una mayoría relativa de la USITC, si se aplicara, sería suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Ni la ley estadounidense ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ofrecen base alguna para tal suposición. Además, el hecho de que los seis integrantes de la USITC se dividieran adoptando tres criterios distintos sobre cuál era la solución adecuada demuestra que no cabe presumir que la recomendación de la mayoría relativa es suficiente.

112. La ley estadounidense no establece que la recomendación de la USITC en materia de medidas correctivas debe ser considerada como una declaración definitiva en lo que se refiere a la suficiencia de las medidas correctivas. El artículo 203(a)(2)(A) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificada, exige que el Presidente tenga en cuenta la recomendación de la USITC (junto con otros factores enumerados) para determinar la medida correctiva adecuada. Pero no se requiere que el Presidente adopte la recomendación o que le conceda una importancia decisiva. El Presidente tiene libertad para aplicar una medida correctiva diferente o para no aplicar ninguna. La misma disposición de la ley exige también que el Presidente tenga en cuenta el *informe* de la USITC al adoptar la medida correctiva. Esto significa que el Presidente debe examinar las constataciones de la USITC relativas al

los niveles de importación de 1998.<sup>118</sup> El Presidente estaba autorizado a concluir que las opiniones de estos tres miembros de la Comisión eran correctas.

116. No existe en el Acuerdo sobre Salvaguardias

120. En realidad, el Órgano de Apelación no ha descrito el artículo XIX como una "excepción". En cambio, es un derecho que los Miembros pueden invocar en circunstancias excepcionales. Cuando los Miembros han cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de medidas de salvaguardia, una interpretación excesivamente estricta o restringida del párrafo 1 del artículo 5 correría el riesgo de quitar efectividad a esas medidas, socavando así el funcionamiento del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

## 2. Examen de la medida de salvaguardia estadounidense

121. Antes de examinar la medida de salvaguardia propiamente dicha, es útil recordar las diversas recomendaciones sobre medidas correctivas que la USITC comunicó al Presidente. En primer lugar, la mayoría relativa de los miembros de la Comisión recomendó un contingente arancelario de cuatro años de duración, con un arancel *ad valorem* del 20 por ciento sobre las importaciones que excedieran las 78 millones de libras durante el primer año (aproximadamente los niveles de 1998), el 17,5 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedieran los 81,5 millones de libras en el segundo año, y el 15 por ciento y el 10 por ciento *ad valorem* el tercer y cuarto años, respectivamente, sobre las importaciones que excedieran los niveles del segundo año.<sup>120</sup>

122. La mayoría relativa de la Comisión consideró que esta medida correctiva aumentaría los ingresos de la rama de producción en el primer año y que este nivel de medida paliativa con respecto a los efectos de las importaciones, sumado a una asistencia para el reajuste, daría tiempo a la rama de producción para mejorar su competitividad.<sup>121</sup> La mayoría relativa de la Comisión no explicó de qué manera el mantenimiento de las importaciones de carne de cordero en niveles sin precedentes generaría mayores ingresos para la rama de producción nacional.

123. Los tres miembros restantes de la Comisión recomendaron dos medidas de salvaguardia diferentes para hacer frente a la amenaza de daño grave. Dos miembros recomendaron que el Presidente aumentara el arancel aplicable a *todas* las importaciones de carne de cordero durante cuatro años, al 22 por ciento *ad valorem* en el primer año, el 20 por ciento *ad valorem* en el segundo año, el 15 por ciento *ad valorem* en el tercer año y el 10 por ciento *ad valorem* en el cuarto año.<sup>122</sup>

124. Estos miembros de la Comisión determinaron que la reducción de los precios internos de la carne de cordero era la principal amenaza suscitada por el incremento súbito de las importaciones y concluyeron que la elevación de los precios por encima de los niveles que entonces tenían debía constituir el aspecto fundamental de una medida correctiva adecuada. A juicio de estos miembros de la Comisión, "la rama de producción sufriría daño grave por causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continúan a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios".

125. Esos dos miembros de la Comisión estimaron que, mediante la aplicación de la medida correctiva que proponían, los precios aumentarían aproximadamente un 17 por ciento durante el primer año de aplicación de la medida, mientras que las importaciones se reducirían hasta un nivel que se situaría entre el de 1997 y el de 1998. Esperaban que la medida correctiva que proponían permitiría que la rama de producción nacional aumentara la producción debido a los precios más elevados y suministrara más carne de cordero a un precio dado, debido al aumento de la eficiencia. Esperaban asimismo que la medida correctiva daría lugar a la estabilidad de los precios a largo plazo y contribuiría a estabilizar (sino a incrementar) la demanda.

---

<sup>120</sup> Informe de la USITC, I-29.

<sup>121</sup> Informe de la USITC, I-36.

<sup>122</sup> Informe de la USITC, I-39.

126. El sexto miembro de la Comisión recomendó que se aplicaran contingentes durante cuatro

131. En cuanto a su forma, la medida de salvaguardia es muy similar a la recomendación formulada por la mayoría relativa de la Comisión, ya que aplica un contingente arancelario y fija su cuantía en una cifra similar a los niveles de importaciones de 1998. Sin embargo, la medida se diferencia de la recomendación formulada por la mayoría relativa de la USITC en dos aspectos.

132. En primer lugar, la medida tiene una duración de tres años y no de cuatro. A este respecto, la medida es claramente menos restrictiva que la recomendación de la mayoría relativa.

133. En segundo lugar, la medida incluye un arancel para los productos incluidos en el contingente, mientras que la recomendación de la mayoría relativa no lo incluía. Los seis miembros de la Comisión habían señalado que los bajos precios constituían una de las principales razones de las dificultades financieras de la rama de producción estadounidense.<sup>126</sup> En particular, la USITC constató que los resultados financieros de la rama de producción habían empeorado debido en gran medida al descenso de los precios<sup>127</sup> y que, como resultado de ello, las empresas de la rama de producción habían experimentado dificultades para generar un capital suficiente a fin de financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales.<sup>128</sup> La recomendación de la mayoría relativa de la Comisión fijaba un límite máximo para las importaciones durante el primer año, a los niveles de 1998, y preveía aumentos durante los tres años siguientes. A juicio de la mayoría relativa, el límite máximo para las importaciones generaría mayores ingresos para la rama de producción nacional. Sin embargo, la mayoría relativa no explicó cómo se obtendría este resultado cuando la rama de producción había experimentado una amenaza de daño grave con los niveles de importaciones de 1998.

134.

precios y resultados financieros de la rama de producción.<sup>131</sup>

- a) **¿Cuál es la consecuencia de esta decisión en el caso de imposición de un contingente arancelario?**

Respuesta 18 a

el año del incremento súbito de las importaciones (1997) por no ser representativo, el promedio de los tres últimos años representativos (1994-1996) sería de sólo 18.701.821 kg. Por consiguiente, lo resuelto por el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 99) resulta concluyente sobre este punto: "un Miembro no está obligado a justificar en sus recomendaciones o determinaciones la adopción de una medida que adopte la forma de una restricción cuantitativa que sea compatible con "el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas".

- b) **¿Cómo se relaciona la decisión del Órgano de Apelación relativa al párrafo 1 del artículo 5 con i) el párrafo 1 del artículo 3, que exige la publicación de un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", incluida la opinión sobre "si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público"; ii) el párrafo 2 del artículo 7, que exige que *las autoridades competentes* investiguen y determinen que una medida sigue siendo necesaria y que la rama de producción está en proceso de reajuste, antes de que se pueda prorrogar esa medida; y iii) el párrafo 2 del artículo 12, que ordena que se notifique al Comité de Salvaguardias de la OMC la medida de salvaguardia que se aplicará?**

Respuesta 18 b)

144. El párrafo 1 del artículo 5 es la única disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exige que un Miembro presente una justificación escrita de la medida de salvaguardia particular que aplica, y ello sólo en el caso de una determinada clase de restricciones cuantitativas, que no se plantean en el caso presente. Nada en el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 del artículo 7 ni el párrafo 2 del artículo 12 está en contradicción con la decisión del Órgano de Apelación de que no se requiere ninguna justificación adicional.

**i) Párrafo 1 del artículo 3**

145. Nueva Zelandia y Australia han sugerido que el párrafo 1 del artículo 3 exige que las autoridades competentes justifiquen, en los informes que deben publicar en virtud de ese artículo, la medida de salvaguardia definitiva que un Miembro decide aplicar. La materia de los informes mencionados en el párrafo 1 del artículo 3 son las constataciones y conclusiones alcanzadas por las autoridades competentes, basadas en la investigación que llevan a cabo de conformidad con ese artículo.

146. La primera frase del párrafo 1 del artículo 3 deja en claro que un Miembro sólo podrá aplicar medidas de salvaguardia *después* de que sus autoridades competentes hayan terminado su investigación:

Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro [...].

147. Como la investigación debe terminar antes de que el Miembro aplique una medida de salvaguardia, las autoridades competentes no estarán en condiciones de saber -y mucho menos de justificar- la medida de salvaguardia que el Miembro decida en definitiva aplicar. Igualmente, el Miembro no estará en condiciones de decidir qué medida de salvaguardia aplicar (si decide aplicar alguna) hasta que las autoridades competentes hayan terminado su investigación y hayan presentado su informe en el que se enuncie su justificación para constatar la existencia de daño o de amenaza de



La segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 establece que las autoridades competentes deberán oír las opiniones relativas a si la aplicación de una medida de salvaguardia en esas circunstancias particulares constituiría una medida adecuada de política general pública. No exige, ni podría exigir, que las autoridades competentes oigan las opiniones relativas a la medida de salvaguardia particular que el Miembro decida aplicar después de que las autoridades competentes concluyan su investigación.

153. Las "cuestiones de hecho y de derecho" mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 son las que se plantean durante la investigación realizada por la autoridad competente. Como se demostró anteriormente, "la investigación" se refiere a la cuestión de si el aumento de las importaciones ha causado o ha amenazado causar un daño grave a la rama de producción nacional. No es menester que la investigación exigida en el párrafo 1 del artículo 3 se refiera a la cuestión de qué medida de salvaguardia concreta el Miembro debe aplicar

157. Dada la lista de ejemplos, la "información pertinente" prescrita en el párrafo 2 del artículo 12 está destinada a informar al Comité de *hechos* particulares derivados de la investigación llevada a cabo por la autoridad competente (el producto, las pruebas del daño grave) o de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia (forma de la medida, su duración, etc.). En cambio, una "justificación" no sería una descripción fáctica, sino más bien un tipo de argumentación. El párrafo 2 del artículo 12 exige concretamente a los Miembros que proporcionen "pruebas" del daño grave o la amenaza de daño grave, pero no menciona "pruebas" del cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5. Esto sugiere que los redactores no consideraron que esas pruebas fueran "información pertinente" y respalda la conclusión de que el párrafo 2 del artículo 12 no impone un requisito de justificación.

- c) **A la luz de los requisitos de transparencia y notificación previstos en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que como mínimo se aplican a la investigación, ¿cómo justifican los Estados Unidos su aparente opinión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene efectivamente ningún requisito de transparencia y explicación con respecto a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5? ¿Cómo se distribuiría, en su opinión, la carga de la prueba en virtud del párrafo 1 del artículo 5?**

Respuesta 18 c)

158. Los Estados Unidos no están de acuerdo con la premisa de la primera pregunta del Grupo Especial. El Acuerdo sobre Salvaguardias contiene requisitos de transparencia y explicación con respecto a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5, en el sentido de que el párrafo 2 del artículo 12 exige que el Miembro que notifique una medida de salvaguardia deberá proporcionar una "descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva".

159. Este requisito de transparencia representa un avance importante con respecto a la situación anterior. Los requisitos de notificación que establecía el artículo XIX del

162. En lo que respecta a l



168. Por último, observan que el Grupo Especial hace referencia en su pregunta al modelo económico que los Estados Unidos utilizaron para tratar de prever los efectos de su medida de salvaguardia. El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que una constatación de la existencia de daño requiere el examen de diversos factores, ninguno de los cuales constituye necesariamente una prueba de la existencia de daño, y todos los cuales pueden responder de modo diferente a un tipo determinado de medida de salvaguardia. En consecuencia, ningún modelo puede establecer la necesidad o la falta de necesidad de una medida particular. Si bien los Estados Unidos utilizaron efectivamente un modelo para probar los posibles efectos de su medida, nada en el párrafo 1 del artículo 5 exige la utilización de modelos ni determina que los resultados de tales modelos constituyen una base sólida para juzgar la compatibilidad de una medida con ese artículo.

169. Dado que la aplicación de una medida de salvaguardia es fundamentalmente una tarea de predicción -y por lo tanto, necesariamente especulativa e imprecisa-, no cabe interpretar que el párrafo 1 del artículo 5 exige a los Miembros que alcancen una exactitud científica al evaluar esas medidas. Ningún modelo económico es infalible, ya que simplemente hay demasiadas variables económicas (modificaciones de los tipos de cambio, gustos de los consumidores, condiciones macroeconómicas o fiscales, tecnología) para que un modelo pueda servir como algo más que un instrumento imperfecto para decidir de qué manera una medida dada funcionará si todas las demás variables se mantienen constantes.

170. En síntesis, las medidas de salvaguardia no pueden aplicarse con una certidumbre científica, y no puede razonablemente interpretarse que el párrafo 1 del artículo 5 así lo exige. En cambio, como los Estados Unidos expresaron en su Primera comunicación escrita, la investigación adecuada con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 se dirige a determinar si existe un evidente desajuste entre la medida de salvaguardia, considerada en su totalidad, y la constatación y las determinaciones contenidas en el informe de la autoridad competente. La carga de demostrar el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 incumbe a Nueva Zelanda y Australia. Hasta la fecha, no han cumplido esta carga.

### **Pregunta 20**

**Suponiendo que la aplicación de una medida de salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa tiene que justificarse en virtud del artículo 5 si es impugnada por exceder el alcance necesario para prevenir la amenaza de daño grave y facilitar el reajuste, i) ¿deberá esa justificación basarse en la información contenida en el informe publicado; ii) bastaría con demostrar que la justificación presentada se basa en la información de que disponía la autoridad competente en el momento de la determinación, o iii) podría la justificación basarse en información presentada posteriormente durante una diferencia en el marco de la OMC?**

### **Respuesta 20**

171. Los Estados Unidos consideran que será posible discernir en la mayor parte de los casos, si no en todos, si existe un desajuste sustancial entre la medida de salvaguardia aplicada y las constataciones y determinaciones pertinentes que figuran en el informe de la autoridad competente y, por tanto, si la medida "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".<sup>143</sup> Sin embargo, incumbe al reclamante establecer una presunción *prima facie* de que ese desajuste existe, y en ese momento el demandado estará obligado a aportar pruebas y argumentos suficientes para refutar la presunción *prima facie*.

---

<sup>143</sup> *Corea - Productos lácteos*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 96.

**Pregunta 21**

**¿Interpretan los Estados Unidos el artículo 5 en el sentido de que:**

- a) **este artículo autoriza a los Miembros a escoger libremente entre diferentes tipos de medidas de salvaguardia (por ejemplo, recargos arancelarios, contingentes arancelarios, restricciones cuantitativas)?**

**Respuesta 21 a)**

172. Como cuestión preliminar, los Estados Unidos observan que Nueva Zelandia y Australia no han impugnado el hecho de que los Estados Unidos escogieran un contingente arancelario y en rigor han sugerido que aprueban la medida de salvaguardia recomendada por la mayoría relativa de la USITC, que también consistía en un contingente arancelario.

173. Pasando a la pregunta del Grupo Especial, los Estados Uni

176. Por último, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación expresó (en el párrafo 96) que "sea que se trate de una restricción cuantitativa, un arancel o un contingente arancelario la medida en cuestión, sólo debe aplicarse 'en la medida necesaria' [...]". Esto sugiere como mínimo que el Órgano de Apelación considera que estos tres tipos de medidas son admisibles en virtud del artículo 5.

- b) Cuando se ha elegido una medida distinta de una restricción cuantitativa, si ella es impugnada por otro Miembro, ¿tiene el Miembro que impone la medida de salvaguardia que demostrar que, en su conjunto, por ejemplo, el volumen del contingente arancelario, su duración, los aranceles aplicables a los productos comprendidos o no comprendidos en el contingente, etc., la medida no es más restrictiva de lo necesario para alcanzar los dos objetivos previstos en el párrafo 1 del artículo 5?**

Respuesta 21 b)

180. Como los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafos 182 a 191), los Miembros no están obligados a aplicar la única "medida menos restrictiva para el comercio".

181. Por último, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que una medida de salvaguardia debe "guardar proporción" ("commensurate" en la versión inglesa) (o, dicho más exactamente a los fines de este procedimiento, no debe "carecer de proporción")

aumento de las importaciones por la simple razón de que en todo el período tuvieron un nivel insignificante.

184. Los Estados Unidos no interpretan que el Órgano de Apelación haya establecido un requisito general de "paralelismo" porque la diferencia *Argentina - Calzado* se refería a hechos muy específicos. No obstante, el procedimiento previsto en el artí9355a a hechos muy

variaciones porcentuales a partir de la información obtenida de la indización de los cuadros realizada por la USITC.

187. Esta comunicación hace posible que el Grupo Especial tenga acceso a los datos solicitados sin que sea necesario que la autoridad competente, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, recabe el consentimiento para la revelación al Grupo Especial de los datos confidenciales reales. El personal de la USITC encargado de la investigación ha expresado su preocupación por el hecho de que la solicitud de ese consentimiento pueda dificultar la capacidad de la USITC para obtener datos confidenciales actualizados como parte del "examen de mitad de período" que realizará la Comisión con respecto a la medida de salvaguardia aplicada a la carne de cordero. El artículo 204 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificada, exige que la USITC realice un seguimiento de los hechos relativos a toda medida de salvaguardia mientras ésta permanezca en vigor.<sup>148</sup> Concretamente, la USITC tiene que realizar el seguimiento de los progresos Acze llevizada labo w (por ramdida os ducupaci nariacsonto par prlizu conajusthace pelat aamepor su) Tj 0 -12 TD

189. Si el Grupo Especial considera que la aceptación de la información solicitada en forma indizada no procede, los Estados Unidos sugieren respetuosamente que un procedimiento similar al propuesto el 24 de febrero de 2000 por el Grupo Especial que examinó el asunto *Gluten de trigo* permitiría muy probablemente que los Estados Unidos obtengan el consentimiento necesario de

**LISTA DE PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS**

*Estados Unidos - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia y Australia*

<u>Prueba documental de los Estados Unidos</u>	<u>Descripción</u>
20	Transcripción de la audiencia de la USITC, página 164
21	57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (en vigor desde el 30 de enero de 1943)
22	Reciprocal Trade Agreements Act of 1934
23	John Jackson, <i>World Trade and the Law of GATT</i> , 553 (1969)
24	Exec. Order N° 9832, de 25 de febrero de 1947
25	<i>Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings</i>

**ANEXO 3-8**

**SEGUNDA COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS**

(29 de junio de 2000)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>512</b>
<b>II. SE CUMPLIÓ LA DISPOSICIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 RELATIVA A "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS".....</b>	<b>512</b>
A. EL ARTÍCULO XIX NO REQUIERE LA CONSTATAción DE "EVOLUCIÓN tA1 r8 0 TD0	

<b>V.</b>	<b>LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD FORMULADA POR LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994 .....</b>	<b>528</b>
A.	LA HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS DEMUESTRA QUE SUS REDACTORES NO QUISIERON ESTABLECER UNA "CAUSA ÚNICA" O EL REQUISITO DE "AISLAR" LAS IMPORTACIONES.....	528
B.	NUEVA ZELANDIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA "AISLAR" LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES Y DETERMINAR QUE SÓLO ELLAS SON LA CAUSA DEL DAÑO GRAVE .....	537
C.	AUSTRALIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA BASARSE EN UN "ANÁLISIS PROSPECTIVO" DE LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES A FIN DE DETERMINAR UNA AMENAZA DE DAÑO .....	538
<b>VI.</b>	<b>LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SE AJUSTA A LAS OBLIGACIONES QUE HAN CONTRAÍDO EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994.....</b>	<b>539</b>
A.	CARGA DE LA PRUEBA .....	539
B.	"NECESARIA" NO SIGNIFICA "QUE SEA LA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO" .....	540
C.	NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA NO HAN PODIDO ESTABLECER UNA PRESUNCIÓN <i>PRIMA FACIE</i> .....	541
1.	Los argumentos de Nueva Zelandia se basan en una premisa falsa.....	541
2.	Un nuevo argumento de Australia no demuestra que la medida estadounidense se aplique más allá de "la medida necesaria".....	545
<b>VII.</b>	<b>LOS ESTADOS UNIDOS EXCLUYERON CON RAZÓN DE LA APLICACIÓN DE SU MEDIDA DE SALVAGUARDIA LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DEL CANADÁ Y MÉXICO .....</b>	<b>546</b>
<b>VIII.</b>	<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>549</b>
	<b>LISTA DE LAS PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>550</b>

## I. INTRODUCCIÓN

1. Australia y Nueva Zelandia no han podido demostrar que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos respecto de la carne de cordero sea incompatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX del *GATT de 1994*. En su Primera comunicación escrita y en su respuesta a las preguntas presentadas por escrito por el Grupo Especial, los Estados Unidos demostraron que las constataciones y las conclusiones económicas de la USITC a este respecto estaban razonadas cuidadosamente y articuladas ampliamente, y que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos es plenamente compatible con las obligaciones estadounidenses contraídas en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el *GATT de 1994*. Los Estados Unidos también demostraron haber cumplido plenamente las disposiciones sobre notificación y consultas establecidas en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

2. Los Estados Unidos no se proponen repetir sus argumentos anteriores en esta Segunda comunicación escrita. Por el contrario, la presente comunicación se centrará en cuestiones planteadas por Nueva Zelandia y Australia en sus primeras declaraciones orales y en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial.<sup>1</sup> Para facilitar la labor del Grupo Especial, la presente comunicación está estructurada siguiendo el orden de las preguntas formuladas por el Grupo a los Estados Unidos.

## II. SE CUMPLIÓ LA DISPOSICIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 RELATIVA A "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

3. El Órgano de Apelación ha confirmado que la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX no determina la existencia de una situación independiente para la utilización de las medidas de salvaguardia. En consecuencia, contrariamente a lo que pretenden Australia y Nueva Zelandia, la USITC no tenía que llegar a ninguna constatación de "evolución imprevista de las circunstancias" en su informe. El Grupo Especial debería rechazar la pretensión de interpretar que el texto establece tal exigencia.

A. EL ARTÍCULO XIX NO REQUIERE LA CONSTATAción DE "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

4. Los Estados Unidos han explicado ampliamente por qué el párrafo 1 a) del artículo XIX no requiere que las autoridades competentes efectúen una constatación específica de "evolución imprevista de las circunstancias".<sup>2</sup> Las normas básicas de interpretación de los tratados afirman la opinión expresada por los Estados Unidos.

5. El artículo 31 de la *Convención de Viena* establece que "un tratado deberá interpretarse de buena fe de conformidad con el sentido corriente que ha de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éste y teniendo en cuenta su objeto y fin". Además, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 31, cualquier interpretación del tratado deberá también tener en cuenta "toda práctica

---

<sup>1</sup> En particular, aunque fue una de las cuestiones que el Grupo Especial consideró fundamentales en la primera audiencia sustantiva, la presente comunicación no seguirá ocupándose de la representatividad de los datos de la USITC. Los Estados Unidos se han ocupado ampliamente de esta cuestión tanto en su Primera comunicación escrita como en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, y Australia y Nueva Zelandia no han presentado nuevos argumentos al respecto.

<sup>2</sup> Véase las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 1 a 8 y 14 a 27.

ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado".<sup>3</sup> Como observó la Comisión de Derecho Internacional:

Es evidente la importancia que la práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado tiene como elemento de interpretación, ya que constituye una prueba objetiva del acuerdo de las partes en cuanto al sentido del tratado.<sup>4</sup>

La práctica subsiguiente de las Partes Contratantes del GATT confirma que la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el artículo XIX no significa que se requiera una constatación a este respecto como condición previa para la aplicación de medidas de salvaguardia.

6. En 1973 la Secretaría del GATT preparó una nota fáctica en la que se examinaron las disposiciones de salvaguardia existentes, incluida la incorporada en el artículo XIX del GATT.<sup>5</sup> La Secretaría explicó que una parte contratante que recurra al artículo XIX tiene que demostrar lo siguiente:

- a) que las importaciones del producto de que se trata han aumentado;
- b) que el aumento de las importaciones son el resultado de la evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT; y
- c) que las importaciones aumentan en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causen o amenacen causar daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores.<sup>6</sup>

7. No obstante, la Secretaría observó lo siguiente:

recurs de las pEsado s Unio s l artículo XIX tn el arsuto drelaivaoa los psombrers py Tj 0 -12.75 TD -0.1241

Secretaría entre 1950 y 1995 correspondieron a Australia.<sup>8</sup> Un examen efectuado por los Estados Unidos en relación con estas medidas indica que en 37 de los 38 casos de que se trata Australia no determinó la existencia de "evolución imprevista de las circunstancias" para fundamentar su medida.

9. Del mismo modo, la única medida de salvaguardia notificada por Nueva Zelanda (en 1975) no menciona "la evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, la propia práctica de los reclamantes da a entender que no consideraron necesario que las autoridades competentes de su país basaran sus determinaciones afirmativas en virtud del artículo XIX en una constatación de "evolución imprevista de las circunstancias". De hecho, como observa Nueva Zelanda en su respuesta a la primera pregunta del Grupo Especial:

No es menester que un Miembro pruebe que en un caso particular no ha podido prever o no ha previsto una circunstancia dada, ocurrida después de que contrajo obligaciones en virtud del GATT de 1994. No es necesario que las circunstancias sean "imprevisibles" o "que no puedan ser previstas o anticipadas".<sup>9</sup>

10. La práctica de los Estados Unidos en virtud del artículo XIX ha sido similar. Como señaló un

("unforeseen", en inglés).<sup>11</sup>

estadounidenses. Estos cambios en las condiciones del mercado eran contrarios a lo que habían indicado las existentes anteriormente.<sup>15</sup>

15. Aunque Nueva Zelanda afirma que "la evolución imprevista de las circunstancias debe guardar relación con la importación del producto en términos de cantidad y en lo relativo a las condiciones, y debe tratarse de acontecimientos o circunstancias inesperados que den lugar a esas importaciones"<sup>16</sup>, no alude a los hechos citados por los Estados Unidos que ponen de manifiesto que la norma, incluso según la ha expresado claramente Nueva Zelanda, se ha cumplido. Como demuestra el análisis de la USITC, la variación de la naturaleza de las importaciones haría que aumentasen y a la vez que este aumento se hiciera en condiciones que tendrían mayores consecuencias sobre la rama de producción estadounidense.

16. Por la misma razón, Australia está equivocada cuando afirma que la aquí alegada evolución imprevista de las circunstancias "existiría en cualquier aumento de las importaciones".<sup>17</sup> No es cierto que las importaciones sólo aumenten cuando se ha producido un cambio de naturaleza que les permita suplantar la producción nacional que anteriormente completaban. Sin embargo, los Estados Unidos están de acuerdo con la observación de Australia de que las circunstancias que determinan una "evolución imprevista de las circunstancias" variarán según los casos.<sup>18</sup> En el presente caso las constataciones no puestas en duda de la USITC determinan la existencia de una evolución de esta clase.

17. En efecto, Australia y Nueva Zelanda no ponen en duda ninguna de las constataciones en que se basa el análisis de los Estados Unidos. Aunque Nueva Zelanda afirma que la cantidad de carne de cordero fresca o refrigerada, procedente de Nueva Zelanda en particular, no aumentó, al final del período considerado, por encima del porcentaje como lo habían hecho en 1990 las importaciones de esa carne fresca o refrigerada procedentes de dicho país, no pone en duda que la conclusión de la USITC sea correcta cuando tiene en cuenta el aumento de las importaciones *considerado en conjunto* (lo pertinente para la investigación en virtud del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias). Tampoco pone en duda que entre 1995 y 1997 las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada aumentarían el 101 por ciento y las importaciones de carne congelada sólo el 11 por ciento.<sup>19</sup> Y tampoco cuestiona que los exportadores extranjeros hubiesen previsto que la mayor parte del incremento conseguido en 1999 se obtuviera mediante la carne fresca o refrigerada.<sup>20</sup>

18. No pudiendo oponerse a la evolución imprevista de las circunstancias citada por los Estados Unidos basándose en los hechos, Australia y Nueva Zelanda afirman que los Estados Unidos no pueden basarse en el informe de la USITC porque no llega a una conclusión jurídica separada en lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias.<sup>21</sup> Nueva Zelanda afirma concretamente que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC incluyera en su informe sus "constataciones y [...] conclusiones fundamentadas" sobre la evolución imprevista de las

---

<sup>15</sup> Véase Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 47 a 60.

<sup>16</sup> Respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 3 del Grupo Especial, página 4.

<sup>17</sup> Respuesta de Australia a la pregunta 4.

<sup>18</sup> Véase *WT/DS177/1999-18.75 TD/F0 6.75 Tf 0.375 Tc eV .1875 Tw ( ) 40 6.75 of TD /,g h o fff*

circunstancias.<sup>22</sup> Tal como los Estados Unidos han indicado anteriormente, esta alegación no corresponde al ámbito del presente procedimiento. En sus primeras comunicaciones escritas los reclamantes formularon alegaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 3 únicamente en lo que respecta a la medida de salvaguardia de los Estados Unidos propiamente dicha pero no con respecto a cómo la USITC trata la evolución imprevista de las circunstancias.

19. Además, el Órgano de Apelación aclaró que "la evolución imprevista de las circunstancias" no es una condición aparte para la imposición de medidas de salvaguardia que tenga que ser objeto de conclusiones jurídicas distintas. Como señaló el Grupo Especial en su segunda pregunta formulada a Australia y Nueva Zelanda, el Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos*<sup>23</sup> y *Argentina - Calzado*<sup>24</sup> afirmó explícitamente que "la evolución imprevista de las circunstancias" no establece "condiciones independientes" para la aplicación de una medida de salvaguardia sino que describe "circunstancias" cuya concurrencia "debe demostrarse de hecho". En la medida en que es preciso demostrar de hecho las circunstancias de la "evolución imprevista de las circunstancias", el informe de la USITC está repleto de pruebas que demuestran esas circunstancias. El informe de la USITC cuenta en detalle los cambios imprevistos registrados en las condiciones de mercado que dieron por resultado el aumento de las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada en el mercado de los Estados Unidos después de 1995. En el indicado informe se examina detenidamente la evolución imprevista de las circunstancias que dio origen al aumento de las cantidades de carne de cordero importadas y la variación de las condiciones bajo las que se importaron.

20. En respuesta a la tercera pregunta escrita del Grupo Especial, Australia afirma que "demostrar" la evolución imprevista de las circunstancias (en vez de "discernir") significa "establecer mediante un argumento o razonamiento lógico o mediante pruebas prácticas; probar sin lugar a dudas".<sup>25</sup> Con ello Australia intenta incluir en el Acuerdo sobre Salvaguardias una nueva "carga de la prueba" que se deba satisfacer para demostrar critas los



25. En síntesis, las operaciones propias de Transhumance representan un amplio grado de integración vertical. El hecho de que se opusiera a la petición (por tener intereses en las importaciones procedentes de Australia), como señaló la USITC<sup>33</sup> no modifica los hechos que pueden observarse objetivamente.

26. Como también señaló la USITC, ningún representante de ninguno de los cuatro segmentos de la rama de producción (incluida la empresa Transhumance) atestiguaron que los intereses económicos de mataderos y plantas de despiece se opusieran a los intereses de criadores y establecimientos de engorde. Al contrario, el testimonio prestado ante la USITC fue unánime. La USITC citó el testimonio de un ganadero, según el cual "la disminución de los precios de las importaciones obligó a los elaboradores a reducir los precios de los animales en canal que compraban a los mataderos, los cuales a su vez tuvieron que reducir los precios que pagaban a los establecimientos de engorde por los corderos vivos".<sup>34</sup> La USITC citó un testimonio similar de testigos que prestaron declaración sobre otras fases del proceso de producción.

27. En la audiencia celebrada durante la investigación para la determinación de la existencia de daño el abogado de los solicitantes afirmó lo siguiente:

A mi juicio, lo útil es que todos los datos se refuerzan entre sí; que en todos y cada

al producto elaborado importado, y después concluyó que la rama de producción nacional incluía a los productores de ganado porcino así como los elaboradores primarios de carne de porcino.<sup>36</sup>

30. Finalmente, los Estados Unidos señalan que Australia, en su respuesta a la pregunta escrita 5 del Grupo Especial, afirma erróneamente que "de 49 empresas de criadores y criadores/establecimientos de engorde que facilitaron información financiera como criadores, 42 no estaban ni siquiera integradas con actividades de engorde, y mucho menos con actividades de mataderos y/o plantas de despiece".<sup>37</sup> En las respuestas al cuestionario de la USITC recibidas de 70 criadores y empresas de cría y engorde, aproximadamente el 20 por ciento indicaron que se dedicaban a la vez a la cría y al engorde. En su respuesta a esta misma pregunta, Australia también infiere, erróneamente, que algunas actividades de mataderos y plantas de despiece efectuadas por empresas de criadores y unidades de engorde no formaban parte de la encuesta llevada a cabo mediante el cuestionario de la USITC. En realidad, las empresas de criadores y las unidades de engorde que también se dedicaban al sacrificio o al despiece sí respondieron a los cuestionarios de la USITC.<sup>38</sup>

#### **IV.**

32. En particular, Australia y Nueva Zelandia continúan sin tener en cuenta las consecuencias del

de la carne de cordero en el mercado estadounidense bajaron en 1997 al mismo tiempo que se produjo un incremento súbito de las importaciones, en ningún momento tratan de proporcionar una explicación creíble de por qué los precios de la carne de cordero en el mercado estadounidense bajaron notablemente en 1997 y se mantuvieron bajos en el período considerado de 1998. Su única explicación es que los precios eran más altos anteriormente y que la disminución podía ser consecuencia de un ciclo del cordero. No obstante, la USITC no encontró ninguna prueba de que existiera un ciclo de esta clase y observó que ninguna de las partes afirmó que existiera.<sup>42</sup> Los reclamantes no señalan ninguna prueba que contradiga la constatación de la USITC. Simplemente, inventan una otra teoría sin tener en cuenta el panorama completo.

35. Del mismo modo, no se basa en ninguna prueba la nueva alegación que ahora hace Australia en su respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial. Afirma que la producción estadounidense de cordero ha disminuido porque el sector de los criadores "no es eficiente, ya que tiene costos elevados, y bajos ingresos y, en consecuencia, una inversión reducida en comparación con otros sistemas de producción agropecuaria de los Estados Unidos", y que como resultado de ello los recursos dedicados a la producción de cordero en dicho país se desplazaron a otros usos, "especialmente la producción de carne vacuna". Australia no hizo esas alegaciones ni en su Primera comunicación escrita ni en su primera declaración oral, y tampoco en su respuesta a la pregunta 8 citó ninguna información de la USITC en su apoyo. De hecho, la nueva teoría de Australia de que la producción de cordero se desvió a otros usos es contraria a la prueba que figura en el informe de la USITC, que indica que el ganado ovino constituye el único recurso agrario adecuado en muchas zonas del Oeste, donde se concentra la producción.<sup>43</sup> En consecuencia, el Grupo Especial debería desestimar esas nuevas alegaciones.

36. Del mismo modo, Nueva Zelanda formula una nueva e inoportuna alegación en su respuesta a la pregunta 10 afirmando que la reducción de la utilización de la capacidad en los mataderos "debió haberse debido únicamente a la expansión de la capacidad". Nueva Zelanda afirma que esto ocurría "probablemente" en las empresas más importantes que trataban de aumentar su parte de mercado. En cambio, la USITC constató que la capacidad de los mataderos disminuyó durante el período objeto de la investigación.<sup>44</sup> Por consiguiente, el hecho de que la utilización de su capacidad llegara a su nivel más bajo del período objeto de la investigación durante el período considerado de 1998, no puede ser consecuencia del aumento de la capacidad. Nueva Zelanda no presenta ninguna prueba en apoyo de su alegación, que se basa en la pura especulación.

37. Australia presenta un panorama igualmente temerario, que ignora todos los detalles, cuando en su respuesta a la pregunta 9 afirma categóricamente que "toda" disminución de la rentabilidad aparente de los criadores nacionales de cordero se debió "enteramente" a la eliminación de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. Australia hace esta afirmación sin referirse a ningún año o años concreto ni aportar datos en su apoyo. La afirmación de Australia, se limita a pasar por alto las constataciones de la USITC que examinan los cambios registrados a lo largo del tiempo en lo que respecta a los efectos que supuso el cese de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. En especial, Australia pasa por alto la constatación de la USITC de que el cese de dichos pagos tendrá efectos cada vez menores en un futuro inmediato, y que por consiguiente no puede explicar la probabilidad de un deterioro inminente de la situación de esa rama de producción. Por consiguiente, sus argumentos no son pertinentes para impugnar la determinación de amenaza efectuada por la autoridad competente.

---

<sup>42</sup> Informe de la USITC, I-14.

<sup>43</sup> Informe de la USITC, II-11.

<sup>44</sup> Informe de la USITC, I-20.

38. El argumento de Nueva Zelandia en respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial de que el cese de los pagos efectuados con arreglo a la Ley de la Lana hicieron disminuir la oferta interna, lo que a su vez estimuló un incremento de las importaciones, no tiene en cuenta el fundamento en que se basa la constatación de la USITC de amenaza de daño y contradice el testimonio prestado por productores de Nueva Zelandia ante la USITC. En la audiencia de la USITC para determinar la existencia de daño un representante de esos productores desestimó claramente toda relación entre la disminución gradual de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana y el aumento de las importaciones registrado en 1997-98. El Sr. Malashevich, consultor de asuntos económicos y representante de la empresa Meat New Zealand, afirmó lo siguiente:

También nosotros creemos que la disminución gradual de las subvenciones de la Ley de la Lana a lo largo del período 1993-96 fue muy claramente un presunto motivo de daño grave para la rama de producción en aquel momento. Sin embargo, resulta significativo que ese daño causado por la reducción gradual de los pagos se registrara antes de que aumentaran las importaciones que son objeto de la actual reclamación de los solicitantes. No existe una relación temporal entre el aumento de las importaciones objeto de la reclamación y el momento en que se produjo el daño de la rama de producción.<sup>45</sup>

39. Así, ahora Nueva Zelandia presenta como un hecho lo que es una relación causal que los expertos de su rama de producción rechazaron específicamente ante la USITC.

40. Además, la argumentación actual de Nueva Zelandia no tiene en cuenta los hechos específicos acerca de la fijación de precios y las cantidades que se preveía importar, sobre lo que se basó la determinación de la USITC de amenaza de daño. Como constató la USITC, los precios bajaron durante 1997 al aumentar las importaciones.<sup>46</sup> Nueva Zelandia no explica cómo podría haber ocurrido esto si el aumento de la oferta se hubiese limitado a hacer frente a una escasez en el mercado.

41. De hecho, a pesar de que los precios del período considerado de 1998 fueron inferiores a los de los trimestres comparables de 1996 y el primer semestre de 1997, la USITC constató que empresas de Australia y Nueva Zelandia tenían previsto que sus exportaciones a los Estados Unidos en 1999 fueran un 21 por ciento superiores a las previstas para 1998.<sup>47</sup> Por consiguiente, los hechos citados por la USITC no apoyan la conclusión de que en el futuro inmediato las importaciones del mercado estadounidense se verían favorecidas por el aumento de los precios debido a la escasez. Por el contrario, las empresas de Nueva Zelandia y de Australia esperaban que las importaciones de sus productos efectuadas por los Estados Unidos aumentaran a un ritmo acelerado a pesar de la disminución de los precios estadounidenses.

42. En la medida en que los reclamantes se refieren al período 1997-98, sus argumentos son engañosos. En efecto, el intento de Nueva Zelandia, en su respuesta a la pregunta 11 del Grupo Especial, de minimizar la amplitud del aumento de las importaciones en 1997-98 confirma las constataciones de la USITC respecto de las tendencias registradas por las importaciones. Nueva Zelandia observa que la participación en el mercado interno de las importaciones pasó del 11,2 por ciento en 1993 al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998. A continuación, Nueva Zelandia observa que el 45 por ciento de este aumento se registró entre 1993 y 1996, y el 55 por ciento

---

<sup>45</sup> USITC, transcripción de la audiencia de determinación de daño, pagina 217, que se adjunta como Prueba documental 45 de los Estados Unidos

<sup>46</sup> Informe de la USITC, I-24.

<sup>47</sup> Informe de la USITC, I-23.





claramente que corresponde a las autoridades competentes de los Miembros autorizar la realización de investigaciones sobre si el aumento de las importaciones ha causado daño grave. Nada en el ESD da a entender que se trataba de actuar con dispensa de las responsabilidades investigadoras que los Acuerdos pertinentes de la OMC reservan a los Miembros y a sus autoridades competentes.

52. Asimismo, el artículo 3 establece condiciones para la realización de esas investigaciones, entre ellas la publicación de avisos y la celebración de audiencias públicas, que garanticen a las partes interesadas, incluidos los intereses comerciales nacionales y extranjeros, la oportunidad de presentar pruebas y observaciones sobre las presentaciones y pruebas de los demás recibidas por la autoridad competente. Los procedimientos de gobierno a gobierno establecidos en el ESD no prevén ningún proceso equivalente en los grupos especiales. No debe autorizarse a los gobiernos a ir más allá del proceso establecido por Acuerdo sobre Salvaguardias y presentar pruebas por primera vez a un grupo especial que ellos o sus ciudadanos podían haber presentado a la autoridad competente. Si los Miembros saben que pueden ocultar esa información al examen y evaluación de las partes interesadas y a la autoridad competente durante la investigación, y posteriormente presentarla por primera vez ante un grupo especial de la OMC, cualquier parte tendrá interés en utilizar esos trucos de estrategia.<sup>49</sup>

cionales y competentes.

la USITC explica con toda claridad por qué es así. La composición de los productos importados varió

establecer una presunción jurídica acerca del nivel de daño que deba considerarse "no amenazador", carece de base en el Acuerdo sobre Salvaguardias, y Nueva Zelandia no cita ninguna.

61. En resumen, la Prueba documental NZ13 es: 1) inadmisibile porque se basa en pruebas que no constan en el expediente, por lo cual no corresponde al Grupo Especial examinarlas según se dispone en el Acuerdo sobre Salvaguardias; 2) carente de pertinencia porque no se refiere al análisis de la USITC; 3) improcedente porque, contrariamente a lo establecido en el artículo 4, supone que sólo puede permitirse una forma de análisis y contradice toda interpretación razonable de la "amenaza de daño grave"; e 4) incompatible con la postura de Nueva Zelandia en el presente asunto. En la medida en que la Prueba documental NZ13 tenga alguna pertinencia, constituye un reconocimiento por parte de Nueva Zelandia que sustenta las conclusiones de la USITC acerca de las tendencias registradas en 1997-98.

**V. LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD FORMULADA POR LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994**

62. La diferencia de las partes sobre qué demostración de la relación de causalidad es adecuada cuando existen causas múltiples de daño grave resulta académica en el presente caso. Como los Estados Unidos demostraron en su Primera comunicación escrita y en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, las constataciones de la USITC establecen que ningún otro factor indicado puede considerarse como uno de los "factores ... que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4. Como se demostró *supra*, los factores adicionales alegados por los reclamantes en el presente procedimiento quedan descalificados por constataciones no cuestionadas de la USITC o se basan en el supuesto infundado de que sólo pueden examinarse las tendencias de todo el período objeto de la investigación. En consecuencia, la solución de la diferencia entre las partes relativa a si la prueba legal de los Estados Unidos para demostrar la relación de causalidad es apropiada resulta innecesaria para resolver este asunto. No obstante, habida cuenta de la importancia de las cuestiones planteadas, los Estados Unidos ampliarán su debate anterior sobre el criterio de la relación de causalidad centrándose en la historia de la negociación del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

**A. LA HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS DEMUESTRA QUE SUS REDACTORES NO QUISIERON ESTABLECER UNA "CAUSA ÚNICA" O EL REQUISITO DE "AISLAR" LAS IMPORTACIONES**

63. En respuesta a la pregunta 13 del Grupo Especial, Nueva Zelandia ha confirmado su opinión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que los Miembros "aislen" los efectos de las importaciones y determinen que constituyen la "única" causa de daño grave o amenaza de daño.<sup>50</sup> Además, aunque no lo hizo en sus anteriores comunicaciones, Australia apoya actualmente la postura de Nueva Zelandia.<sup>51</sup> Los Estados Unidos, en sus comunicaciones anteriores, han examinado por qué esos argumentos son erróneos.<sup>52</sup>

64. La comunicación más reciente de los Estados Unidos sobre este tema examina brevemente

dicho Acuerdo no quisieron establecer una causa "única" o un requisito de "aislamiento".<sup>53</sup> Habida cuenta de que Nueva Zelandia ha confirmado sus opiniones sobre esta cuestión y Australia ha adoptado la postura de Nueva Zelandia, es conveniente examinar con mayor detenimiento el desarrollo de la negociación. Como explican los Estados Unidos en los párrafos siguientes, esa historia carece de cualquier indicación en el sentido de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias quisieran imponer un paradigma totalmente nuevo de la relación de causalidad del tipo por el que abogan los reclamantes.

65. En la sección II de la Nota de la Secretaría de 28 de abril de 1988, que los Estados Unidos citaron en su comunicación anterior, se reseñan las opiniones del Presidente del Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias expresadas en las reuniones de los días 7 y 10 de marzo de 1988 con respecto a cómo deberían llevarse a cabo las negociaciones. Sobre la cuestión de la relación de causalidad afirmó lo siguiente:

Una vez circunscrito el contenido [de las negociaciones], el Grupo debería abordar cuestiones afines, como la de determinar si las importaciones deberían conl

68. El curso ulterior de las negociaciones indicó que el Grupo de Negociación se negó a adoptar ninguna de esas diversas formulaciones del grado de relación causal necesario y no consideró la posibilidad de establecer una causa "única" o un requisito de "aislamiento".

69. En una nota de fecha 31 de octubre de 1988, la Secretaría proporcionó una sinopsis de las propuestas que las delegaciones habían presentado al Grupo.<sup>57</sup> Las propuestas sobre el tema del daño (y la relación causal) figuran en los párrafos 33 a 52 de la nota. Los Estados Unidos reproducen a continuación todas las propuestas posiblemente pertinentes. Ninguna de ellas indica la intención de establecer una "causa única" o un requisito de aislamiento de las importaciones para determinar la existencia de daño o perjuicio grave:

34. La determinación de la existencia o amenaza de perjuicio grave dependerá de que se haya establecido una relación directa de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el deterioro general de la situación de los productores nacionales. Al efectuar dicha determinación, los factores pertinentes que deberán tenerse en cuenta serán entre otros, la producción, las ventas, los resultados de la exportación, las existencias, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones, la utilización de la capacidad, el empleo y los salarios. Uno solo de estos factores, o varios de ellos, no darán necesariamente una orientación decisiva. Sin embargo, no podrá considerarse que existe perjuicio grave cuando factores tales como la evolución tecnológica o los cambios en las preferencias de los consumidores, u otros factores semejantes, sean determinantes de un desplazamiento hacia productos similares y/o directamente competitivos hechos por los mismos productores nacionales.<sup>58</sup>

35. Factores tales como la participación en el mercado, la desviación del comercio, la evolución tecnológica y los cambios en las preferencias del consumidor, la competitividad general de la industria y su capacidad de generar capital, se podrían también incluir en la determinación del perjuicio caso por caso.<sup>59</sup>

36. ... La "causa sustancial" se definía como "una causa que es importante en medida no menor que cualquier otra causa".<sup>60</sup>

\* \* \* \* \*

38. No es realista establecer criterios cuantitativos o automáticos para determinar la existencia de perjuicio, porque no todos los factores son cuantitativos y las fórmulas matemáticas no pueden aplicarse a todos los sectores de la producción. En lugar de ello habría que tener presentes los factores y los índices económicos, junto con algunos parámetros objetivos. No es posible establecer el orden de prioridad de los diversos factores para determinar la existencia de perjuicio o amenaza de perjuicio.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Sinopsis de las propuestas, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 de octubre de 1988).

<sup>58</sup> *Id.*, párrafo 34.

<sup>59</sup> *Id.*, párrafo 35.

<sup>60</sup> *Id.*, párrafo 36.

<sup>61</sup> *Id.*, párrafo 38.

\* \* \* \* \*

43.

72. En una nota de la Secretaría de 24 de octubre de 1989 se resumieron los debates celebrados por el Grupo de Negociación sobre el proyecto de texto.<sup>66</sup> Entre otras cosas, en esta nota se observa lo siguiente:

Varias delegaciones manifestaron que era necesario establecer con mayor claridad el

la decisión con indicación de los factores considerados, los criterios aplicados y el fundamento utilizado, que dicho aumento causa o amenaza causar un perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".

- iv) Habrá que elaborar directrices nacionales mínimas.
- v) Las "autoridades nacionales" deberán ser un órgano independiente.
- vi) "las autoridades nacionales competentes ... que ese aumento es causa directa y principal del perjuicio grave y de la amenaza de perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".

\* \* \* \* \*

Párrafo 9 "Para determinar si existe o no perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la industria nacional, tales como: la producción, las existencias, la utilización de la capacidad, la productividad, el empleo, los salarios, las ventas, la participación en el mercado, las exportaciones, los precios internos, los precios de importación y de exportación, el ritmo de aumento de las importaciones, el rendimiento de las inversiones, las ganancias y las pérdidas. Esta lista no es exhaustiva; ninguno de estos factores considerados aisladamente, ni aun varios de ellos tomados conjuntamente, podrán ser necesariamente decisivos en el proceso de determinación, y la existencia o la amenaza de perjuicio grave no vinculadas causalmente al aumento de las importaciones no serán de consecuencia en dicho proceso."

Sugerencias:

- i) a inside1403 w (empleo, los sala583 tomados 8 TD -0.acione.985)diente.) Tcc63n e ver202 j 0 r

WT/DS177/R  
WT/DS178/R  
Página A-

78. Por último, el 31 de octubre de 1990 el Presidente del Grupo de Negociación presentó un texto sobre las salvaguardias acompañado de la declaración de que "representa el nivel de coincidencia a que podía llegarse en esta etapa".<sup>70</sup> Esta versión del texto, que siguió adelante y se incluyó en el proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay distribuida por la Reunión Ministerial de Bruselas, es idéntica a la que figura en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias definitivo:

Una parte contratante<sup>1</sup> sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si la parte contratante importadora 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 perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

\* \* \* \* \*

7. a) En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un perjuicio grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes 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 las ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas cuantificables.

del artículo 4 no puede entenderse que incorpore el requisito de aislar el efecto de las importaciones para determinar si fueron la única causa del daño grave. Un antecedente de la segunda frase puede encontrarse en la comunicación de 30 de mayo de 1988 de los Países Nórdicos:

La relación causal que debe existir entre las importaciones y el perjuicio se refleja en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del Acuerdo General, en el que se habla del "efecto de las obligaciones ... contraídas por una parte contratante ...". Aunque esta relación causal es un elemento esencial de los criterios objetivos para la aplicación de salvaguardias, hay límites en cuanto a la medida en que es posible cuantificar objetivamente el grado de perjuicio imputable a las importaciones, y el imputable a otros factores que afecten a la industria de que se trate. Por eso, puede haber argumentos para que la existencia de la relación causal se establezca en cada caso sobre la base de la información fáctica suficiente que deberá proporcionarse cuando se notifique la introducción de las medidas de salvaguardia, tanto sobre la evolución de las importaciones como sobre otros factores tomados en consideración para determinar la existencia del perjuicio.<sup>71</sup>

81. La comunicación señala la imposibilidad práctica de tratar de aislar el grado de daño atribuible a causas particulares. En vez de ello, los Países Nórdicos propusieron establecer la "relación causal" entre el aumento de las importaciones y el daño preparando información sobre la variedad de factores que pueden contribuir al daño total que sufre la rama de producción.

82. Es importante señalar que los regímenes de salvaguardias de otros Miembros de la OMC -entre ellos Australia- reflejan la opinión estadounidense de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere una "causa única". Por ejemplo, la legislación canadiense sobre salvaguardias globales requiere que el aumento de las importaciones sea "una causa principal" de daño grave o amenaza de daño grave.<sup>72</sup> En la ley canadiense se define la "causa principal" como "una causa importante que no es menos importante que otra causa de daño grave o amenaza de daño".<sup>73</sup> Esta definición es prácticamente idéntica a la de los Estados Unidos de "causa sustancial", es decir, "una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa".<sup>74</sup>

83. Del mismo modo, en virtud del artículo 70 del Reglamento del régimen de salvaguardias de México, sólo pueden aplicarse salvaguardias si las importaciones constituyen una causa "sustancial" de daño grave o amenaza de daño, no una causa "única".<sup>75</sup>

84. A los efectos de la presente diferencia quizá resulte más instructivo el análisis de la relación de causalidad efectuado por la autoridad competente australiana en una investigación sobre salvaguardias posterior a la Ronda Uruguay. En su decisión de noviembre de 1998, en el asunto



el aumento de las importaciones y las consideraciones relacionadas con la oferta interna como causa del daño. De hecho el autor admite que la evolución de la situación en el mundo real puede ser una combinación de ambos conjuntos de factores. Aunque afirma que un análisis del precio como el que propone "puede ayudar" a determinar cuál de ellos puede haber prevalecido, no sostiene que pueda ayudar a determinar más que lo que fue "el factor primordial", o que pueda hacerlo de manera fiable.<sup>77</sup>

88. Por consiguiente, lo máximo que pretende el autor del documento NZ13 es que el análisis económico por el que aboga puede ayudar a discernir cual de dos presuntas causas de daño es la principal.<sup>78</sup> Sin embargo, Nueva Zelanda pretende que un análisis de esta clase sería inadecuado jurídicamente porque considera que los efectos del aumento de las importaciones tienen que "aislarse" de los demás factores que causan daño. Las opiniones expresadas por el autor en el documento NZ13 apoyan el escepticismo mostrado por el Grupo Especial del GATT en el asunto *Estados Unidos - Salmón del Atlántico*, señalado en las respuestas estadounidenses a las preguntas del Grupo Especial, en lo que respecta a la posibilidad práctica de efectuar un análisis del "aislamiento".

89. En consecuencia, aunque Nueva Zelanda pretende que los efectos del aumento de las importaciones tienen que "aislarse" y, cuando se consideren aisladamente, constatarse que son causa suficiente de daño grave, no ha alegado que exista un método para hacerlo en muchos casos (o que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiera ese método, en caso de que exista). Nueva Zelanda no ha aportado ningún análisis del sentido corriente de las palabras del Acuerdo sobre el que se basa para insistir en la necesidad de efectuar un análisis del aislamiento, o del precedente jurídico aplicable a la interpretación de las disposiciones pertinentes. En suma, Nueva Zelanda no ha aportado ninguna prueba para sostener que la interpretación estadounidense de las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 4 sea incorrecta.

C. AUSTRALIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA BASARSE EN UN "ANÁLISIS PROSPECTIVO" DE LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES A FIN DE DETERMINAR UNA AMENAZA DE DAÑO

90. Aunque se ha alegado que la determinación de la USITC es defectuosa por no basarse en un "análisis prospectivo", Australia no responde a la pregunta 7 del Grupo Especial relativa a cómo podría realizarse un análisis de esta clase y qué factores, si los hubiere, serían más importantes para

empresas de la rama de producción sin con ello basar su determinación "en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" en violación del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo.

92. La descripción de Nueva Zelanda de las etapas que seguiría para analizar las pruebas con el fin de determinar la amenaza de daño contradice la postura de Australia y apoya la estadounidense. En la página 8 de su respuesta las preguntas del Grupo Especial, Nueva Zelanda afirma que sus autoridades competentes:

examinarían las pruebas fácticas acerca de la situación de la rama de producción nacional en el pasado y las extrapolarían al 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.

93. Por consiguiente, Nueva Zelanda, igual que los Estados Unidos, se basa principalmente en tendencias que puedan demostrarse, basadas en pruebas, para extrapolarlas en relación con lo que pueda ocurrir en el futuro. Así pues, ambos países adoptan un criterio contrario al que Australia pretende que es necesario.

**VI. LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SE AJUSTA A LAS OBLIGACIONES QUE han contraído EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994**

94. Los Estados Unidos han examinado (en su Primera comunicación escrita y en su primera comparecencia ante el Grupo Especial) por qué Nueva Zelanda y Australia no han cumplido su obligación de acreditar una presunción *prima facie* de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>80</sup> Nada en las respuestas de los reclamantes a las preguntas del Grupo Especial relativas a la medida adoptada por los Estados Unidos modifica el hecho de que los reclamantes no hayan cumplido su obligación.

**A. CARGA DE LA PRUEBA**

95. En respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial, Nueva Zelanda admite que corresponde a Australia y a Nueva Zelanda la carga de demostrar que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no se aplica de manera compatible con el párrafo 1 del artículo 5.<sup>81</sup> Australia, por su parte, afirma que la carga de la prueba "depende de la obligación" y que en este caso corresponde a los Estados Unidos la carga de demostrar que su medida de salvaguardia cumple lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.<sup>82</sup> El argumento de Australia es similar a la conclusión del Grupo Especial en el asunto *Hormonas* de que el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (Acuerdo MSF) asigna la "carga de la prueba" al Miembro que impone una medida en virtud de dicho Acuerdo. El Órgano de Apelación rechazó esta conclusión basándose en lo siguiente:

No nos parece que haya ninguna conexión necesaria (es decir, lógica) o de otro tipo entre el compromiso de los Miembros de asegurar, por ejemplo, que una medida

---

<sup>80</sup> Véase Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 172 a 209 (15 de mayo de 2000); declaración inicial de los Estados Unidos ante el Grupo Especial, párrafo 30 (25 de mayo de 2000).

<sup>81</sup> Respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 15 del Grupo Especial, página 14.

<sup>82</sup> Respuesta de Australia a la pregunta 15 del Grupo Especial, página 16.

sanitaria y fitosanitaria "sólo se aplique cuando sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales ...", y la atribución de la carga de la prueba en un procedimiento de solución de diferencias. El párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba, no se refiere a una situación de solución de diferencias ...<sup>83</sup>

96. Al igual que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias "no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba, no se refiere a una situación de solución de diferencias". Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que la decisión del Órgano de Apelación con respecto al párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF también es válida con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como afirmó el Órgano de Apelación en el asunto *Camisas de lana* (página 19), "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".

97. A juicio de los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia han empezado por no satisfacer la carga de la prueba respecto de esta cuestión. Su alegación de que la medida de salvaguardia estadounidense es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 se basa casi exclusivamente en la alegación de que los Estados Unidos no podían aplicar ninguna medida para paliar los efectos de las importaciones que, a juicio de los reclamantes, fuese más restrictiva del comercio que la recomendada por la mayoría relativa de la USITC. Hasta ahora los reclamantes no han aludido a ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exija que el Miembro que aplique una medida para paliar los efectos de las importaciones lo haga al nivel recomendado por la autoridad competente del Miembro, ni han demostrado por qué era adecuada la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC.<sup>84</sup>

B. "NECESARIA" NO SIGNIFICA "QUE SEA LA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO"

98. Tanto Nueva Zelandia como Australia interpretan incorrectamente el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias al considerar que éste establece el requisito de que la medida sea "la menos restrictiva del comercio". Al parecer basan su interpretación en el empleo de la palabra "necesaria" en el párrafo 1 del artículo 5. Como ya han señalado anteriormente los Estados Unidos, en el párrafo 1 del artículo 5 la palabra "necesaria" se refiere a la aplicación de una medida pero no a la elección inicial de la medida. Además, el texto del párrafo 1 del artículo 5 no ofrece ninguna base para sustituir la palabra "necesaria" por la expresión "menos restrictiva del comercio", al mismo tiempo que los reclamantes tampoco ofrecen ninguna base textual en apoyo de su interpretación.

99. El Órgano de Apelación ha dicho claramente en numerosas ocasiones que los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC figuran en el texto vigente del Acuerdo sobre la OMC y no en las "interpretaciones" que se "incorporen" a dicho texto. Como afirmó anteriormente:

"Las expectativas legítimas de las partes en un tratado se reflejan en la formulación del propio tratado. El deber del intérprete de un tratado es examinar las palabras de éste para determinar las intenciones de las partes. Esto ha de hacerse de conformidad

---

<sup>83</sup> *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 102.

<sup>84</sup> La alegación de Nueva Zelandia de que los Estados Unidos violaron el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye, simplemente, un intento de que los Estados Unidos "justifiquen" su medida de salvaguardia. Los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita (párrafos 269 a 278) explicaron que el párrafo 2 del artículo 12 no impone un requisito de esta clase.

con los principios de interpretación de los tratados establecidos en el artículo 31 de la *Convención de Viena*. Pero esos principios de interpretación *ni exigen ni aprueban que se imputen al tratado palabras que no existen en él o que se trasladen a él conceptos que no se pretendía recoger en él.*"<sup>85</sup>

100. Y sin embargo los reclamantes piden al Grupo Especial que haga precisamente algo contra lo que ha advertido el Órgano de Apelación. Piden que el Grupo Especial atribuya al párrafo 1 del artículo 5 palabras que, simplemente, no están en él ("menos restrictivas del comercio") e incorpore en el Acuerdo sobre Salvaguardias conceptos de otros textos de la OMC (en particular, como se señala más adelante, el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* y el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*) que no figuran en él y que no se tuvo la intención de incluir.

101. Además, la interpretación del texto de un tratado tiene que empezar con el sentido corriente de las palabras empleadas, en el contexto de éste y teniendo en cuenta el objeto y fin del texto. Si el sentido corriente de la palabra "necesaria" fuera "que sea menos restrictiva del comercio", sería redundante que los redactores tanto del *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* ("Acuerdo MSF") como del *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* ("Acuerdo OTC") incluyeran a la vez la palabra "necesaria" y una obligación aparte de que las medidas "no entrañen un grado de restricción del comercio" requerido o necesario.<sup>86</sup> En consecuencia, interpretar la palabra "necesaria" en el sentido "que sea menos restrictiva del comercio" no sólo sería contrario al significado corriente de la palabra "necesaria", sino también al principio de interpretación conocido como principio de eficacia de los tratados, según el cual el intérprete puede dar por supuesto que las palabras utilizadas en un texto sean redundantes e inútiles. Los Acuerdos MSF y OTC también demuestran que cuando los redactores de la OMC quisieron imponer la obligación de ser "menos restrictiva del comercio", así lo hicieron explícitamente. La ausencia de esas palabras en el Acuerdo sobre Salvaguardias es significativa y el intérprete no puede pasarla

alcancen los objetivos establecidos en el párrafo 1 del artículo 5 y que "más de una" de esas medidas podrá ser igualmente restrictiva del comercio.<sup>88</sup>

103. Para empezar hay que decir que la afirmación de Nueva Zelanda de que puede haber más de una medida de salvaguardia "que sea menos restrictiva del comercio" es un *non sequitur*. La palabra "least" tiene connotación de absoluto. El *New Shorter Oxford English Dictionary* la define como "Smallest; less than any other in size or degree; *colloq.* fewest" (mínimo; menor en tamaño o grado). No se acierta a ver cómo varias medidas diferentes podrían ser menos restrictivas del comercio.

104. Y lo que es más importante, la opinión de Nueva Zelanda de que puede haber varias medidas de salvaguardia "menos restrictivas del comercio" se basa en un supuesto falso. Nueva Zelanda parte del supuesto de que los Miembros pueden determinar, entre la inmensa variedad posible de permutaciones y combinaciones de posibles medidas de salvaguardia, aquellas que, simultáneamente sean:

la mayoría de los miembros de la USITC. Sin embargo, Nueva Zelandia nunca ha demostrado por qué dicha recomendación (suponiendo, sin estar de acuerdo con Nueva Zelandia, que sea menos restrictiva del comercio)<sup>90</sup> sería a la vez: 1) suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el



tanto en lo que respecta al daño grave como a los esfuerzos de reajuste de la rama de producción. Como han demostrado los Estados Unidos, la medida de salvaguardia estadounidense supera plenamente este criterio.

**2. Un nuevo argumento de Australia no demuestra que la medida estadounidense se aplique más allá de "la medida necesaria"**

111. Aunque Australia procedió correctamente al rechazar la opinión de que los Miembros deben determinar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio", en los restantes aspectos sus reclamaciones con respecto al grado de aplicación de la medida de salvaguardia estadounidense corresponden en gran parte a las de Nueva Zelanda. No obstante, Australia, en respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial, alega que la medida estadounidense era más restrictiva de lo necesario porque limitaba las importaciones del primer año a los niveles de 1998 o inferiores.

112. A juicio de Australia, dado que la rama de producción nacional todavía no había sufrido daño grave con los niveles de importación de 1998, no había ningún motivo para que los Estados Unidos limitaran las importaciones a ese nivel. Por el mismo motivo, Australia afirma que no podría justificarse la imposición de un tipo dentro de contingente capaz de reducir las importaciones por debajo de los niveles de 1998.

113. Desde el principio merece señalarse que incluso la mayoría relativa de la USITC trató de limitar las importaciones del primer año a los niveles de 1998. Por ello, la crítica de Australia del límite de importaciones establecido por la medida estadounidense también condena la recomendación de la mayoría relativa de la USITC, que Australia acepta en todo lo demás. Esta crítica refuerza la opinión de los Estados Unidos de que el cumplimiento de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 no puede medirse haciendo referencia a la recomendación de la autoridad competente o a cualquier otra posible medida de salvaguardia.

114. Más concretamente, como explicaron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita, tres de los seis miembros de la USITC llegaron a la conclusión de que la rama de producción estadounidense de carne de cordero sufriría un daño grave incluso aunque las importaciones permanecieran en los niveles de 1998. Los miembros de la Comisión, Sres. Miller y Hillman declararon lo siguiente:

Opinamos que la rama de producción experimentará un daño grave como consecuencia de las importaciones si los niveles de importación y los precios se mantienen en los existentes actualmente, incluso aunque no se registre ninguna nueva disminución del precio.<sup>94</sup>

El miembro de la Comisión, Sr. Koplán constató análogamente que con los niveles de importación existentes una corrección "no impediría que se concretara la amenaza de daño grave, y mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de un reajuste positivo para prepararse a afrontar la competencia de las importaciones".<sup>95</sup>

115. La mayoría relativa de la USITC no se ocupó de esos argumentos ni demostró de qué manera, si continuaba enfrentándose a importaciones a bajo precio y niveles sin precedentes, la rama de producción estaría en condiciones de recuperar su competitividad. En tales circunstancias, los

---

<sup>94</sup> Informe de la USITC, I-40.

<sup>95</sup> Informe de la USITC, I-49.



119. Australia y Nueva Zelandia no citan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que establezca una excepción del requisito impuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4. Además, toda excepción de esta clase tendría que tener en cuenta el párrafo 1 del artículo 9 en virtud del cual los



## VIII. CONCLUSIÓN

126. Por las razones que preceden, los Estados Unidos afirman respetuosamente que su medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de carne de cordero cumple las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo XIX del *GATT de 1994* y del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las alegaciones en contrario de Australia y Nueva Zelandia carecen de fundamento, por lo que el Grupo Especial debería rechazarlas.

## LISTA DE LAS PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

### Estados Unidos - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda y de Australia

<u>Prueba documental de los Estados Unidos</u>	<u>Descripción</u>
43	Informe de la Comisión de Derecho Internacional, página 243
44	Leddy, <i>The Escape Clause</i> (cláusula liberatoria), página 136
45	Transcripción de la USITC, páginas 130 y 131, 217 y 258 y 259
46	Comisión de la Productividad, <i>Pig Meat</i> , páginas xxi y xxiii, sección 4.6
47	Ley del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional, secciones 19.01(1) y 20
48	19 U.S.C., párrafo 2252(b)(1)(B), 2253(e)(1)(B) y 2254(c)(1) a (3)
49	Ministerio de Comercio, Wellington, <i>Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper</i> , página 19 (1998)
50	<i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166, respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y las Comunidades Europeas, pregunta 30 (17 de enero de 2000)

### ANEXO 3-9

#### DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

(26 de julio de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo dar las gracias al Grupo Especial por ofrecernos esta segunda oportunidad de comparecer ante ustedes para formular nuevas observaciones sobre las cuestiones planteadas en esta diferencia. En nuestras comunicaciones escritas y en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos han explicado muy detalladamente por qué Nueva Zelandia y Australia no han cumplido su carga de probar que la investigación realizada por la USITC y la aplicación de la medida de salvaguardia estadounidense no cumplen las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Por esta razón, nos ocuparemos hoy principalmente de algunas cuestiones fundamentales y no vamos a reiterar todo lo dicho anteriormente. Nos complacerá recibir cualquier pregunta que deseen ustedes formular una vez concluida nuestra declaración.

2. Para facilitar la tarea del Grupo Especial, nuestra declaración de hoy -al igual que nuestra segunda declaración escrita- se ajustará a la estructura utilizada por el Grupo Especial al formular sus preguntas escritas a los Estados Unidos. Así, el Sr. Gearhart, de la USITC, examinará en primer lugar las cuestiones relativas a la investigación de la USITC, con inclusión de la evolución imprevista de las circunstancias, la definición de la rama de producción nacional realizada por la USITC, su determinación de la existencia de daño grave y su determinación de la relación de causalidad. Posteriormente, examinaré las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia sobre la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos. Para simplificar, me referiré conjuntamente a Australia y Nueva Zelandia como los "reclamantes".

3. Pediré ahora al Sr. Gearhart que se refiera a la determinación de la USITC.

#### **1. Evolución imprevista de las circunstancias**

productos de carne de cordero más similares a los producidos tradicionalmente por los productores estadounidenses de carne de cordero y, por tanto, más competidores respecto de ellos. Ni Nueva Zelanda ni Australia cuestionan que tal modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de los productos congelados a los frescos y refrigerados, se haya producido, ni tampoco cuestionan seriamente el hecho de que los cortes de carne de cordero importada aumentaron de tamaño.

6. Contrariamente a lo afirmado por Nueva Zelanda<sup>2</sup>, las sólidas pruebas que la USITC tuvo ante sí demostraron que la modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasaron de los productos congelados a los frescos y refrigerados, hizo que los productos importados fueran directamente competidores del producto nacional, y la USITC también dispuso de sólidas pruebas que acreditaban que el producto importado se hizo más semejante, en cuanto a su tamaño, al producto nacional. Mientras que 9 de 16 compradores que respondieron al cuestionario de la USITC informaron que la carne de cordero congelada y fresca se utiliza de la misma manera, 7 de 9 dijeron que la calidad disminuye cuando el producto se congela y que la carne fresca tiene un precio más elevado, mientras que la congelada se vende como un producto de "clase B". Otros compradores afirmaron que los clientes prefieren el producto fresco, y que los supermercados compran por lo general el producto fresco.<sup>3</sup>

7. De modo análogo, 10 de los 16 compradores que respondieron al cuestionario expresaron que las diversas calidades, cortes y tamaños podían obtenerse de más de un proveedor. Los miembros de la USITC examinaron también la cuestión durante su audiencia pública, y recibieron el testimonio oral de un directivo de una planta de despiece nacional, que apoyó la constatación de que el tamaño de los cortes de carne de cordero importada estaba aumentando, y que los cortes importados resultaban cada vez más directamente competidores de los nacionales. Los miembros de la Comisión examinaron muestras de solomillos de cordero australianos y nacionales que se presentaron en la audiencia.<sup>4</sup>

8. La afirmación de Nueva Zelanda, de que los datos de la USITC sobre los precios debilitaban la constatación de la USITC de que los productos importados se habían convertido en productos más similares a los nacionales demuestra que Nueva Zelanda no ha comprendido la cuestión de los datos relativos a los precios.<sup>5</sup> El hecho de que tres de los ocho productos sobre los que la USITC obtuvo datos sobre precios fueran identificados como productos importados o como productos nacionales nada tiene que ver con la similitud o no similitud de los productos. La USITC reunió información sobre determinados cortes para formular comparaciones directas de los precios. Estos datos nada tienen que ver con la cuestión de dilucidar si los cortes importados estaban en general aumentando de tamaño.

9. La respuesta de Nueva Zelanda de que determinados productos de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda, tales como los costillares, han sido "comúnmente" más pequeños que los costillares nacionales no significa que todos los costillares neozelandeses *ni todos los costillares importados* eran más pequeños, ni que el tamaño medio de los costillares exportados a los Estados Unidos y procedentes de Nueva Zelanda y otros orígenes, no estaba aumentando, ni que el tamaño de los costillares de Nueva Zelanda era representativo de todos los costillares importados por los

---

<sup>2</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafos 2.19 y 2.20.

<sup>3</sup> Informe de la USITC, II-72.

<sup>4</sup> Transcripción de la audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, páginas 20 y 73 (Sr. Casper).

<sup>5</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 2.18.

Estados Unidos. En realidad, los compradores expresaron a la USITC que los cortes australianos solían tener un tamaño más grande que los de Nueva Zelandia.<sup>6</sup> E incluso Nueva Zelandia reconoce que las pruebas que tuvo ante sí la USITC demostraron que el tamaño de las canales de cordero de

de los criadores de corderos nacionales debido a la terminación del programa de sostenimiento previsto en la Ley de la Lana estadounidense.<sup>9</sup>

13. Señor Presidente: el informe de la USITC cumple plenamente los requisitos del artículo XIX con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos explicaron en sus comunicaciones anteriores que la práctica anterior del GATT respalda la opinión estadounidense de que no hay ningún requisito de formular una constatación separada sobre esta cuestión. Después de presentar su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos examinaron las notificaciones formuladas de conformidad con el artículo XIX por las partes del GATT, en el marco del GATT de 1947. En 145 notificaciones, no hubo descripción alguna de la "evolución imprevista de las circunstancias". La falta de tal descripción refleja el hecho de que el artículo XIX no exige una constatación separada.

14. Las condiciones establecidas en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX para la aplicación de medidas de salvaguardia están desarrolladas y ampliadas con considerable detalle en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, los términos relativos a la evolución imprevista de las circunstancias *no* sólo no son desarrollados, sino que ni siquiera se mencionan en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La decisión de los redactores de no hacer referencia a la evolución imprevista de las circunstancias indica que no tenían el propósito de apartarse de la práctica del GATT en esta materia.

15. En el caso *Sombreros de fieltro*, la Comisión Arancelaria -entidad precursora de la USITC- formuló una serie de constataciones fácticas que la llevaron a concluir que el aumento de las importaciones causaba un daño grave a la rama de producción nacional. La Comisión constató que una modificación del estilo de los sombreros, producida después del otorgamiento de la concesión arancelaria, había favorecido considerablemente un tipo de sombrero en el que las importaciones tenían una ventaja comparativa. Sin embargo, la Comisión Arancelaria no formuló una constatación separada de que esta modificación (o ninguna otra modificación) era una "evolución imprevista de las circunstancias". Aunque Checoslovaquia alegó que los Estados Unidos debían haber previsto el cambio de estilo porque se sabe que los estilos de los sombreros se modifican, no impugnó el hecho de que la Comisión Arancelaria no hubiera determinado qué hechos constituían la "evolución imprevista de las circunstancias". Esto sugiere que no había ninguna expectativa de que la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias se debía demostrar como constatación separada.

16. Además, como los Estados Unidos demostraron en sus comunicaciones anteriores, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que los Estados Unidos no podían haber previsto las modificaciones de las condiciones del mercado que influían en la venta de sombreros de fieltro, de una escala y duración tales que darían lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño. El Grupo de Trabajo constató que estas modificaciones del mercado constituían una "evolución imprevista de las circunstancias", pese a que los negociadores estadounidenses conocían concretamente la propensión al cambio de las modas en materia de sombreros. El informe del Grupo de Trabajo sugiere que, incluso si un Miembro conoce directamente el funcionamiento de un mercado determinado, no puede suponerse que preverá una modificación de las condiciones del mercado de un tipo tal que dé lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño.

17. En resumen, el artículo XIX no exige que la autoridad competente constate e informe de manera independiente sobre la evolución de las circunstancias que dio lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño, o a una amenaza de daño grave, y explique por qué esta evolución era "imprevista". Por lo tanto, la determinación de la USITC es plenamente compatible con los requisitos del artículo XIX.

---

<sup>9</sup> Transcripción de audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, párrafos 177 a 179.

## 2. Definición de la rama de producción nacional

18. En sus segundas comunicaciones, Nueva Zelandia y Australia siguen describiendo erróneamente la definición que formula la USITC de la rama de producción nacional. La constatación de la USITC en el caso de la carne de cordero no significa, como alega Nueva Zelandia, que la rama de producción nacional incluirá a los productores de insumos en todos los casos.<sup>10</sup> En realidad, tanto los estrictos requisitos del criterio utilizado por la USITC como la práctica de la Comisión demuestran que esto no es así. La USITC debe constatar que se cumplen ambos elementos del criterio, o sea que debe haber una línea de producción continua, desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado, y debe existir una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los productores del producto sin elaborar y los elaboradores. En 70 investigaciones realizadas en el marco de la Ley de Comercio Exterior de 1974 de los Estados Unidos, la USITC constató que este criterio se cumplía únicamente en *tres casos*; los otros dos ocurrieron en 1976 y 1984. La USITC no constató el cumplimiento del criterio cuando una parte considerable del producto sin elaborar se vendía en otros mercados. Contrariamente a lo alegado por Nueva Zelandia<sup>11</sup>, en el caso de la carne de cordero la USITC examinó otros posibles usos de los corderos y concluyó que en los Estados Unidos la mayor

examinar un período más prolongado para decidir si existe una *amenaza* de daño grave, en comparación con una decisión sobre la existencia de un daño grave *actual*.<sup>15</sup>

21. Nueva Zelandia añade una distorsión especial en su razonamiento sobre las industrias agropecuarias. En efecto, alega que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades deben considerar a estas industrias de modo diferente que a otras, basándose en que un período reciente, tal como el período de 21 meses en que se basó la constatación de la USITC, "puede no ser más que la medida de una fluctuación".<sup>16</sup> Un período de 21 meses reflejaría bastante más que una "fluctuación". Además, la USITC no encontró prueba alguna de un "ciclo del cordero" que pudiera afectar a la extensión del período pertinente examinado, y ninguna de las partes alegó ante la USITC que tal ciclo existiera. Reiteramos que nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere ni siquiera remotamente un criterio especial aplicable a las industrias agropecuarias, y Nueva Zelandia no brinda ningún fundamento de esta alegación.

22. Además, la alegación de Nueva Zelandia en este caso, como otras alegaciones similares formuladas por Australia, es incompatible con el planteamiento adoptado por Australia en su reciente medida de salvaguardia aplicable a la rama de producción de cerdos y carne de porcino. Como

examen de los datos de la USITC indizados, de que las actividades de los mataderos/plantas de despiece eran satisfactorias en el período considerado de 1998 es incorrecta y poco pertinente.<sup>19</sup> Las actividades de los mataderos/plantas de despiece abarcan sólo un subconjunto de las actividades de elaboración, de modo que no reflejan la totalidad de las actividades de elaboración. Además, en lo que respecta a los mataderos/plantas de despiece, los datos indizados muestran que en el período considerado de 1998 se realizaron actividades muy poco satisfactorias en comparación con el período anterior a 1997.

25. Nueva Zelandia alega que la USITC sólo examinó las diferencias de precios entre la carne de cordero importada y la nacional.<sup>20</sup> Nueva Zelandia hace caso omiso del hecho de que la USITC también examinó la disminución de los precios de la carne de cordero registrada durante el incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que los precios de la carne de cordero estadounidense, australiana y neozelandesa fueron en la mayoría de los casos inferiores para los productos examinados en el segundo semestre de 1997 y los tres primeros trimestres de 1998, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones y la contracción de los indicadores de la rama de producción nacional, que en los trimestres comparables de 1996 y la primera mitad de 1997.<sup>21</sup>

26. Nueva Zelandia no menciona ninguna prueba que respalde su alegación de que la reducción de los precios de la carne de cordero estadounidense pudo haberse debido a una reducción de los precios de la carne de porcino.<sup>22</sup> Aunque Nueva Zelandia no precisa el año en que se produjo la reducción de los precios de la carne de porcino ni la cuantía de esta reducción, la alegación de Nueva Zelandia deja de lado completamente los efectos del aumento de las importaciones de carne de cordero producido en 1997 y el período considerado de 1998. Además, Nueva Zelandia no hace ningún intento de explicar por qué los exportadores australianos y neozelandeses de carne de cordero habrían acelerado sus envíos a los Estados Unidos en un momento en que los precios internos de la carne de cordero estaban disminuyendo. Nueva Zelandia no fundamenta su alegación.

27. La alegación de Nueva Zelandia, de que la USITC se basó en la estabilización del consumo de la carne de cordero estadounidense en 1996-1998 como elemento indicativo del estado satisfactorio de la rama de producción nacional es simplemente incorrecta.<sup>23</sup> Lo que dijo la USITC fue que la rama de producción nacional de carne de cordero había experimentado "alguna recuperación" desde la completa terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana en 1996.<sup>24</sup> La USITC constató que las importaciones registraron un incremento súbito en 1997 y el período considerado de 1998, y que este incremento dio lugar a un acusado deterioro de la situación de la rama de producción nacional y causó la amenaza de daño grave. Por tanto, la USITC constató un vínculo directo entre el incremento súbito de las importaciones registrado en 1997 y el período considerado de 1998 y la amenaza de daño grave.

---

<sup>19</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.23.

<sup>20</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11.

<sup>21</sup> Informe de la USITC, I-24.

<sup>22</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.12.

<sup>23</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.15.

<sup>24</sup> Informe de la USITC, I-24 y 25.

28. En el Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no existe el requisito de que la autoridad debe "determinar la forma en que los precios evolucionarán", como alega Nueva Zelanda.<sup>25</sup> Los precios no son ni siquiera uno de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que la autoridad debe evaluar. La USITC constató que no era probable que ningún nuevo aumento del volumen de las importaciones ejerciera más presión a la baja en los precios estadounidenses en el futuro inmediato del mercado de los Estados Unidos.<sup>26</sup> La USITC hizo todo lo

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

39. Si el Grupo de Negociación hubiese efectivamente establecido tal enfoque diferente,

medida tiene una duración de sólo tres años, autoriza que las importaciones lleguen durante el primer año a su segundo nivel más alto alcanzado en el pasado y permite que las importaciones superen los niveles logrados en el momento de su incremento súbito en los años segundo y tercero.

47. En lugar de explicar de qué modo la medida de salvaguardia es excesiva por sí misma, los reclamantes tratan de demostrar que la medida es más restrictiva de lo que lo hubiera sido la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC. No obstante, hasta ahora los reclamantes no han señalado ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exija que un Miembro aplique la medida destinada a paliar los efectos de las importaciones recomendada por sus autoridades competentes. En rigor, el Acuerdo no exige que las autoridades competentes formulen recomendaciones sobre las medidas de reparación. Los reclamantes tampoco han demostrado que la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC era suficiente para prevenir el daño grave o para facilitar el reajuste de la rama de producción.

48. Además, tanto Nueva Zelandia como Australia hacen caso omiso del hecho de que tres de los seis miembros de la USITC estuvieron en desacuerdo con la recomendación formulada por la mayoría relativa y sugirieron medidas que hubieran supuesto mayores cargas para las importaciones que la medida aplicada en última instancia por el Presidente. No resulta claro por qué, a los fines del Acuerdo sobre Salvaguardias, la medida de salvaguardia estadounidense se debe juzgar comparándola con la recomendación formulada por la mayoría relativa, y sin embargo se debe hacer caso omiso de las opiniones de los otros tres miembros de la Comisión.

49. Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos han puesto al Grupo Especial ante un dilema al alegar que, por una parte, el Grupo Especial no puede realizar un examen *de novo* de la investigación de la USITC y, por otra parte, que el Grupo Especial no puede suponer que la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC era suficiente. Sin embargo, Nueva Zelandia describe erróneamente la posición de los Estados Unidos. Esta posición consiste en que la recomendación de la USITC (y aunque hubiese sido la recomendación formulada por los seis miembros de la Comisión y no sólo por una mayoría relativa) no constituye una referencia a los fines de determinar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Nueva Zelandia y Australia tampoco han presentado ningún fundamento textual ni pruebas que respalden la utilización de esas recomendaciones con carácter de referencia.

50. Nueva Zelandia y Australia alegan que incumbe a los Estados Unidos la carga de demostrar que la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC no era suficiente.<sup>29</sup> Esto es erróneo al menos por dos razones. En primer lugar, como ya se ha observado, las recomendaciones de medidas formuladas por la USITC carecen legalmente de importancia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. La medida que se ha de examinar es la efectivamente aplicada por los

Nueva Te la pos.06 Oily Sue la medida corese mostr que la

grave y facilitar el reajuste. El hecho de que hubiese diferencia de opiniones sobre la medida adecuada demuestra que no cabe presumir que la recomendación de la mayoría relativa sea suficiente.<sup>30</sup>

52. Nueva Zelandia ha modificado su argumento en su Segunda comunicación escrita, afirmando que el criterio de "la medida menos restrictiva del comercio" que a su juicio está contenido en el párrafo 1 del artículo 5 es realmente una norma de "proporcionalidad". En realidad, esos dos conceptos no son iguales. Por supuesto, como los Estados Unidos ya han explicado, la referencia contenida en el párrafo 1 del artículo 5 a lo "necesario" alude a la aplicación de una medida, y no a la medida en sí misma. Un criterio relativo a la medida "menos restrictiva para el comercio" exigiría una comparación entre la medida efectivamente aplicada y alguna otra medida "ideal". Según Nueva Zelandia, su criterio de "proporcionalidad" exigiría un "cierto grado de proporcionalidad entre el fin y los medios". Incluso aceptando, a los fines de la argumentación, el criterio de proporcionalidad de Nueva Zelandia, este país no ha aportado ninguna prueba para demostrar que la aplicación de la medida estadounidense no es proporcional. En todo caso, no existe ningún criterio de "proporcionalidad" en el párrafo 1 del artículo 5. El término "proporcional" no se utiliza jamás en el párrafo 1 del artículo 5, y no existe ningún fundamento textual para introducirlo en ese artículo.

53. Señor Presidente: en su Primera comunicación escrita y en sus respuestas a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron por qué la medida aplicada era adecuada.<sup>31</sup> Por el contrario, Nueva Zelandia y Australia no han presentado virtualmente ningún análisis de la medida. Nueva Zelandia se ha limitado a comparar la medida con la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC. Australia critica la medida por reducir las importaciones del primer año a un nivel inferior al del incremento súbito, pero hace caso omiso de las constataciones de los tres miembros de la USITC que llegaron a la conclusión de que se produciría un daño grave si las importaciones proseguían al nivel alcanzado durante ese incremento.

54. Además, ambos reclamantes hacen caso omiso de la constatación formulada por la USITC por unanimidad, de que el empeoramiento de la situación de la rama de producción se debía en gran medida al descenso de los precios. Teniendo en cuenta las constataciones de la USITC, era razonable que los Estados Unidos llegaran a la conclusión de que si las importaciones proseguían a los niveles y los precios de 1997 y el período considerado de 1998, la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos sufriría rápidamente un daño grave. La medida adoptada por los Estados Unidos está destinada a tener en cuenta estas constataciones, estableciendo durante el primer año un límite máximo apenas inferior a los niveles de las importaciones durante su incremento súbito, y abordando la cuestión del descenso de los precios.

55. En síntesis, como Nueva Zelandia y Australia no han señalado de modo alguno por qué el contingente arancelario es excesivo en la manera en que trata las constataciones de la USITC a los fines de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste en cuanto a su grado, alcance o duración-, Nueva Zelandia y Australia no han cumplido su carga de probar que la medida estadounidense es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5.

## **6. Exclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel**

56. Por último, deseo referirme a la cuestión de la manera en que los Estados Unidos trataron las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México e Israel a los fines de la investigación de la USITC y la medida de salvaguardia. Nueva Zelandia y Australia coinciden con

---

<sup>30</sup> Véase Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 111 a 117.

<sup>31</sup> Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 213 a 224; Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 121 a 139 y 165 a 170.

los Estados Unidos en que las partes en un acuerdo de libre comercio tienen derecho a excluir de las medidas de salvaguardia los productos de las demás partes. En consecuencia, la única alegación planteada ante el Grupo Especial es la impugnación de Nueva Zelanda y Australia al procedimiento empleado por los Estados Unidos para decidir la exclusión de los productos de sus asociados en zonas de libre comercio. No obstante, como se aclara en la nota de pie de página 1 al Acuerdo sobre Salvaguardias, esta cuestión está regida por el GATT de 1994 y no por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, los reclamantes yerran al basarse en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No cabe interpretar que esa disposición exige ningún procedimiento determinado para decidir la exclusión de los productos de los asociados en acuerdos de libre comercio.

57. Al parecer, Nueva Zelanda y Australia conceden gran importancia a esta cuestión, lo que resulta sorprendente porque durante el período objeto de investigación no hubo importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, ni importaciones procedentes de México después de 1995, y las importaciones originarias del Canadá *alcanzaron una cota máxima* en 1997, de aproximadamente el tercio de un 1 por ciento del total de las importaciones de ese año. En cambio, las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelanda constituyeron aproximadamente entre el 98,3 y el 99,9 por ciento del total de las importaciones en el período objeto de investigación. Los Estados Unidos no consideran que han cometido ningún error de procedimiento al tratar las importaciones procedentes de esos tres países. Pero incluso si no hubiese sido así, es evidente que ello no podría haber afectado al resultado de la investigación de la USITC y, por tanto, no es necesario que el Grupo Especial aborde esta cuestión.

58. En lo esencial, la reclamación de Australia y Nueva Zelanda con respecto al procedimiento reside en que los Estados Unidos aplicaron un enfoque erróneo al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio. A juicio de los reclamantes, la USITC debió en primer lugar haber excluido esas importaciones de la investigación sobre la existencia de daño y relación de causalidad. Sin embargo, los Estados Unidos no entienden cómo Australia y Nueva Zelanda concilian su postura con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que exige que las autoridades competentes examinen "todos los factores pertinentes" al formular sus determinaciones.

59. Nueva Zelanda y Australia dicen que el procedimiento estadounidense para tratar las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio no respeta el "paralelismo". Los Estados Unidos ponen en tela de juicio que el Acuerdo sobre Salvaguardias establezca una norma de "paralelismo" propiamente dicha. Sin embargo, los Estados Unidos no están en desacuerdo con la idea de que un Miembro deba asegurar que, si las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio son excluidas de una medida de salvaguardia, la determinación positiva sobre la existencia de daño que sus autoridades competentes han formulado no debe basarse en el daño atribuible al aumento de las importaciones procedentes de esas fuentes.

60. El procedimiento de los Estados Unidos en materia de salvaguardias alcanza este resultado. En este caso, después de formular su determinación inicial positiva sobre la existencia de una amenaza de daño grave, la USITC examinó si las importaciones procedentes del Canadá o de México representaban una parte sustancial del total de las importaciones y contribuían de modo importante al daño grave o la amenaza de daño grave. Como las importaciones procedentes del Canadá nunca ascendieron a más del 0,3 por ciento del total de las importaciones, y no existieron importaciones procedentes de México después de 1995, la USITC formuló determinaciones negativas sobre ambas cuestiones. También examinó si alguna de sus constataciones o recomendaciones se aplicaban a las importaciones procedentes de Israel, y en qué medida, y determinó que no se aplicaban porque no habían existido importaciones procedentes de Israel durante el período objeto de investigación. Por ende, Australia y Nueva Zelanda no pueden alegar seriamente en este caso que sus importaciones

fueron objeto de una medida de salvaguardia basada en la existencia de daño atribuible al aumento de las importaciones procedentes de México, el Canadá e Israel.

## **7. Conclusión**

61. Señor Presidente: deseo señalar por último algunas cuestiones. Un objetivo principal de la Ronda Uruguay fue la negociación de un acuerdo sobre salvaguardias viable. En última instancia, esas negociaciones resultaron fructíferas. Los Miembros acordaron la prohibición de las medidas de zona gris, pero también acordaron que, si aplicaban las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Miembros tendrían el derecho de adoptar medidas a corto plazo con el objeto de brindar a sus ramas de producción un mínimo de reparación ante los incrementos súbitos de las importaciones, causantes de daño.

62. En estas actuaciones, Nueva Zelandia y Australia han tratado de convencer al Grupo Especial de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias establecieron una serie de normas y requisitos radicalmente nuevos, no consagrados en el artículo XIX. Entre ellos figuran un nuevo requisito de "aislamiento" relativo al análisis del daño; un criterio aplicable a las medidas de salvaguardia, que establecería la obligación, enormemente gravosa, de aplicar la medida "menos restrictiva del comercio", y un nuevo requisito sobre la "justificación" de la salvaguardia. Ninguna de estas supuestas obligaciones figura en el texto liso y llano del Acuerdo sobre Salvaguardias.

63. Al tratar de convencer al Grupo Especial de que interprete que estas nuevas normas están incluidas en el Acuerdo, y al procurar trasladar la carga de la prueba en este procedimiento a los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia instan al Grupo Especial a que niegue en realidad a los Miembros el derecho de aplicar medidas de salvaguardia en los términos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX. Instamos al Grupo Especial a que desestime el planteamiento que los reclamantes proponen en este asunto. En cambio, la aplicación del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias se debe basar en su sentido corriente, su contexto y el objeto y fin a los que sirven, que, nos permitimos recordar, incluyen un importante componente de liberalización del comercio, al dar a los Miembros la seguridad que necesitan para poder aceptar reducciones arancelarias.

64. Con esto concluye nuestra declaración. Como hemos observado al comienzo, nos complacerá recibir cualquier pregunta que deseen ustedes formular.

**ANEXO 4-1**

**COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ**

(19 de mayo de 2000)

**I. INTRODUCCIÓN**

1.

8. El Canadá sostiene que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión estadounidense posterior de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud de los Acuerdos de la OMC, en particular el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Canadá sostiene asimismo que la denuncia en contrario de las partes reclamantes carece de fundamento, razón por la cual el Grupo Especial debe rechazarla.

## II. EL CANADÁ ESTÁ EXENTO DE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA CARNE DE CORDERO

9. En cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), el Canadá quedó exento de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos después de que la USITC constatará que las importaciones de esta clase de carne procedentes del Canadá y de México no representaban en ninguno de los dos casos una parte sustancial de las importaciones totales de carne de cordero y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave.<sup>6</sup> El artículo 802 del TLCAN establece lo siguiente: "Cualquier Parte [en el TLCAN] que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones [el artículo XIX del GATT o cualquier otro acuerdo de salvaguardias] excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

- a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y
- b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones."<sup>7</sup>

Por consiguiente, a menos que se efectúen constataciones afirmativas sobre ambas condiciones, las Partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tienen que quedar exentas de la aplicación de una medida de salvaguardia que adopte otra Parte en el Tratado. El artículo 802 del Tratado se incorporó en la legislación estadounidense, en los artículos 311 y 312 de la Ley de Aplicación del TLCAN.<sup>8</sup>

10. La USITC destacó que las importaciones procedentes del Canadá y de México durante el período objeto de investigación fueron insignificantes. La USITC afirmó explícitamente lo siguiente:

Las importaciones procedentes del Canadá representaron menos del 1 por ciento de las importaciones totales de carne de cordero efectuadas en cada uno de los años del período objeto de investigación. La cifra máxima, 209.000 libras en 1997, significó

---

<sup>6</sup> Proclamación 7208, de 7 de julio de 1999, modificada por la Proclamación 7214, de 30 de julio de 1999, presentadas como Prueba documental 2 de los Estados Unidos. Informe de la USITC, Investigación N° TA-201-68, Publicación 3176, abril de 1999, presentados como Prueba documental 1 de los Estados Unidos, párrafos I-3 a 5 y I-26 y 27.

<sup>7</sup> TLCAN, artículo 802. El texto completo figura en el Anexo 1.

<sup>8</sup> 19 U.S.C. 3371, 3372 (Supp. 1993).



de una medida de salvaguardia. Queremos destacar que las partes reclamantes no pueden oponerse a esta posibilidad ya que ellas mismas están obligadas por ella.<sup>14</sup>

13. La interpretación de un artículo concreto de un Acuerdo de la OMC no puede realizarse de manera aislada. Un principio bien arraigado establece que los Acuerdos de la OMC constituyen un todo único. Por consiguiente, todas las obligaciones de la OMC son acumulativas y los Miembros tienen que cumplirlas todas simultáneamente.<sup>15</sup>

14. El propio texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* indica que sus disposiciones, en particular las del párrafo 2 del artículo 2, no tienen que considerarse independientemente de los artículos XIX y XXIV del GATT de 1994. En la nota 1 a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo se afirma, entre otras cosas: "Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994."<sup>16</sup> Los negociadores del *Acuerdo sobre Salvaguardias* reconocieron claramente la existencia de una relación especial entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 y que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* tenía que interpretarse de manera compatible con esa relación, en la forma en que se expresa. Por consiguiente, el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, leído conjuntamente con otras disposiciones pertinentes de la OMC, deja abierta la posibilidad de que, como han hecho en el caso presente los Estados Unidos con arreglo al artículo 802 del TLCAN, los miembros de un acuerdo de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación de una medida de salvaguardia.

15. Ambas partes reclamantes se basan en un pasaje específico de la decisión reciente del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*<sup>17</sup> (*Argentina - Calzado*) para apoyar su pretensión de que los Estados Unidos no aplicaron la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran, según lo requerido por el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

---

<sup>14</sup> El Órgano de Apelación, enfrentado a una situación similar, afirmó que "como la cuestión no fue planteada en esta apelación, no nos pronunciamos sobre si, como principio general, el miembro de una unión aduanera puede excluir a otros miembros de esa unión aduanera de la aplicación de una medida de salvaguardia"; *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado (Argentina - Calzado)*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 114.

<sup>15</sup> *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 74; *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafos 76 a 98. Esta constatación del Órgano de Apelación es por supuesto compatible con la norma fundamental de la interpretación de los tratados que figura en el párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

<sup>16</sup> Señalamos que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, en los párrafos 106 a 108, observó que la nota a pie de página sólo se aplica cuando adopta una medida la unión aduanera, no el Estado Miembro. Una lectura directa del texto indica que esta observación no se aplica respecto de la última frase de la nota a pie de página, cuyo texto da a entender claramente su aplicación general a todas las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sin ninguna excepción. En todo caso, el razonamiento del Órgano de Apelación que figura en los párrafos 84 a 95 del asunto *Argentina - Calzado* parece confirmar que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no modifica ni tiene precedencia en lo que respecta al significado admitido del texto del artículo XIX del GATT de 1994, incluida su relación con el párrafo 8 del artículo XXIV.

<sup>17</sup> *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafos 113 y 114.

16. A juicio del Canadá, en el asunto *Argentina - Calzado* los hechos son fundamentalmente diferentes que los que se están examinando ahora.<sup>18</sup> En el asunto *Argentina - Calzado* los miembros del MERCOSUR quedaron excluidos de la aplicación de la medida de salvaguardia a pesar de que eran la fuente de más de la mitad de las importaciones empleadas para determinar el daño. La decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* llegó a la conclusión siguiente:

"Al aplicar medidas de salvaguardia basadas *en la investigación realizada en este caso*, la Argentina también debió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR. Basándonos en este razonamiento y en los hechos del caso, 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. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la investigación realizada por la Argentina en el caso presente no puede servir como base para excluir a las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia"<sup>19</sup> (las cursivas son nuestras).

17. "La investigación realizada en este caso" se refiere a que la Argentina investigó y constató la existencia de daño debido a todas las fuentes, incluidas y en particular las del MERCOSUR. La Argentina no realizó ningún análisis aparte en lo que respecta a sus asociados del MERCOSUR. Por consiguiente, en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* la Argentina tuvo que aplicar su medida de salvaguardia al daño debido a esas fuentes. En cambio, en el caso presente los Estados Unidos, basándose en sus investigaciones, constataron que las importaciones procedentes del Canadá eran insignificantes y que por consiguiente no se tenían en cuenta para determinar la amenaza de daño grave. En consecuencia, esto resulta plenamente compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretado de conformidad con la nota a pie de página 1 y la decisión en el asunto *Argentina - Calzado*, para que los Estados Unidos puedan excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de su medida de salvaguardia sobre la carne de cordero.

#### IV. CONCLUSIÓN

18. En consecuencia, el Canadá considera procedente afirmar que las conclusiones y recomendaciones de la USITC con respecto a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la posterior decisión de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta a la carne de cordero, son plenamente compatibles con las obligaciones de los Estados Unidos en lo que respecta a la OMC.

---

<sup>18</sup> Las importaciones de la Argentina de calzado de países del MERCOSUR fueron en 1991 de sólo 1,90 millones de pares del total de 8,86 millones importados (es decir, el 21,4 por ciento), y en 1995 de aproximadamente una cuarta parte de las importaciones totales, es decir, 5,83 de los 19,84 millones de pares. En 1996 correspondió al MERCOSUR el porcentaje más elevado (el 55,7 por ciento) de las importaciones totales de 13,47 millones de pares, es decir, 7,5 millones (frente a los 5,97 millones de pares procedentes de terceros países). *Argentina - Calzado*, informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación, nota a pie de página 474.

<sup>19</sup> *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 113.

## ANEXO 1

### TEXTO COMPLETO DEL ARTÍCULO 802 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

#### Artículo 802. Medidas globales

1. Las Partes conservan sus derechos y obligaciones conforme al artículo XIX del GATT o a cualquier otro acuerdo de salvaguardias suscrito al amparo del mismo, excepto los referentes a compensación o represalia y exclusión de una medida en cuanto sean incompatibles con las disposiciones de este artículo. Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

- a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y
- b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones.

2. Al determinar si:

- a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representan una participación sustancial en las importaciones totales, normalmente aquéllas no se considerarán sustanciales si la Parte no es uno de los cinco proveedores principales del bien sujeto al procedimiento, con base en su participación en las importaciones durante los tres años inmediatamente anteriores; y
- b) las importaciones de una Parte o Partes contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, la autoridad investigadora competente considerará factores tales como las modificaciones en la participación de cada una de las Partes en el total de las importaciones, así como el volumen de las importaciones de cada una de las Partes y los cambios que éste haya sufrido. Normalmente no se considerará que las importaciones de una Parte contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, si su tasa de crecimiento durante el período en que se produjo el incremento dañino de las mismas es apreciablemente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones totales, procedentes de todas las fuentes, durante el mismo período.

3. La Parte que aplique la medida, e inicialment

5. Ninguna de las Partes podrá aplicar una medida prevista en los párrafos 1 ó 3 que imponga restricciones a un bien:

- a) sin notificación previa por escrito a la Comisión, y sin dar oportunidad adecuada para realizar consultas previas con la Parte o Partes contra cuyo bien se propone la adopción de la medida, con tanta anticipación como sea factible antes de aplicarla; y
- b) que pudiera tener el efecto de reducir las importaciones del bien provenientes de otra Parte por debajo de su propia tendencia durante un período base representativo reciente, considerando un margen razonable de crecimiento.

6. La Parte que aplique una medida de conformidad con este artículo proporcionará a la Parte o Partes contra cuyo bien se haya aplicado una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes, o que lo sean respecto del valor de los gravámenes adicionales que se esperen de la medida. Si las Partes implicadas no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte contra cuyo bien se aplique la medida podrá imponer medidas que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida adoptada de conformidad con los párrafos 1 ó 3.

**ANEXO 4-2**

COMUNICACIÓN ESCRITA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(19 de mayo de 2000)

conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*), incluyendo un examen de cada factor enumerado en el párrafo 2 a) del artículo 4, si el informe publicado sobre la investigación contenía una explicación suficiente de cómo los hechos respaldaban la determinación efectuada y, por consiguiente, si la determinación efectuada era compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el GATT de 1994.<sup>3</sup>

5. La sección II aborda las solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por las partes. La sección III, considera algunas de las alegaciones presentadas por Australia y Nueva Zelandia.

## SECCIÓN II - SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES

### **Norma aplicable a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial contenida en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD**

6. En su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos han solicitado al Grupo Especial que dicte una resolución preliminar con respecto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia, porque estas solicitudes eran, a su juicio, "insuficientes, desde el punto de vista jurídico" para cumplir lo requerido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, dado que las partes reclamantes no hicieron indicación alguna acerca de los fundamentos de derecho de sus reclamaciones. En particular, los Estados Unidos objetan que ni Australia ni Nueva Zelandia ofrezcan en sus solicitudes "otras informaciones que aclaren exactamente por sí mismas cuáles son las obligaciones prescritas en los [artículos 2, 3 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*]<sup>4</sup> que se alega que han sido infringidas".<sup>5</sup>

7. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD establece los requisitos que debe reunir la solicitud de establecimiento de un grupo especial. La parte pertinente dispone lo siguiente:

"Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, 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."

---

<sup>3</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 121. Informe del Grupo Especial sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, de 21 de junio de 1999, párrafo 7.30 (denominado en adelante *Corea - Productos lácteos*).

<sup>4</sup> Los Estados Unidos no afirman haber sufrido perjuicio sustancial debido a las reclamaciones de los reclamantes en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y con los artículos 5, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, puesto que fue posible para los Estados Unidos determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento (véase carta de los Estados Unidos de fecha 5 de mayo, página 3, párrafo 6). Por ello, las observaciones de las CE mencionadas *supra* se refieren sólo a las tres disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a las que se refirieron los Estados Unidos (es decir, a los artículos 2, 3 y 4).

8. En *Corea - Productos lácteos*<sup>6</sup>, el Órgano de Apelación ha precisado recientemente sus afirmaciones anteriores con respecto a los requisitos exactos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. De hecho, en *CE - Banano* mantuvo que basta que los reclamantes "enumeren las disposiciones de los Acuerdos concretos que se alega que han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos Acuerdos".<sup>7</sup> En aquella ocasión, el Órgano de Apelación también especificó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe ser "suficientemente precisa" por dos razones: porque constituye la base del mandato del grupo especial y porque "informa a la parte contra la que se dirige la reclamación y a los terceros de cuál es el fundamento jurídico de la reclamación".

en *CE - Banano*

14. Nueva Zelandia y Australia parecen estar de acuerdo con las CE en esta cuestión. Nueva Zelandia, en su respuesta a la carta de los Estados Unidos de 5 de mayo de 2000, afirma en primer lugar que "no ha solicitado del Grupo Especial una constatación sobre la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con el Acuerdo sobre Salvaguardias".<sup>14</sup> Sin embargo, Nueva Zelandia considera que "la cuestión de la compatibilidad del criterio de causa sustancial aplicado por la USITC y el Acuerdo sobre Salvaguardias está claramente comprendida en el mandato del Grupo Especial".<sup>15</sup> Australia también aclara que "no solicita al Grupo Especial que formule una constatación en el sentido de que la propia legislación de los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que éstos han asumido en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, el GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC".<sup>16</sup> Al igual que Nueva Zelandia, Australia solicita al Grupo Especial que formule una constatación de que *esta medida* es incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos II y XIX del GATT de 1994.

### Información comercial confidencial

15. Algunos de los datos en los que se basan las constataciones de la USITC han sido omitidos en el informe público disponible para examen. En determinadas partes del informe en las que se discuten hechos que pueden ser pertinentes para determinar si se adopta una medida de salvaguardia compatible con las normas de la OMC (o no) hay "asteriscos" que reemplazan a los datos y cifras reales, lo que hace que las constataciones de la USITC -que están basadas en estos datos secretos- no puedan ser verificadas ni por las partes ni por los terceros en esta diferencia, ni tampoco por el Grupo Especial.

16. Australia ha pedido al Grupo Especial que pronuncie una resolución preliminar sobre si los Estados Unidos deberían facilitar determinada información confidencial omitida en el informe de la USITC.<sup>17</sup> Australia sostiene que si los Estados Unidos no están dispuestos a proporcionar dicha información, el Grupo Especial debería hacer inferencias negativas de la renuencia de los Estados Unidos a cooperar en la facilitación de información. Nueva Zelandia, si bien no solicita al Grupo Especial que formule una resolución preliminar, mantiene 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".<sup>18</sup>

17. Las CE sostienen que, por un principio del derecho, a un Miembro no debería permitírsele que se base en hechos no divulgados para adoptar una medida de salvaguardia, si tales hechos no pueden ser examinados ni por las partes ni por los terceros ni por el Grupo Especial en un procedimiento de solución de diferencias. Las CE están de acuerdo con la observación formulada por Nueva Zelandia de que el párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* 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.<sup>19</sup> Las autoridades estadounidenses deben proporcionar "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados" (párrafo 2 c) del

---

<sup>14</sup> Respuesta de Nueva Zelandia, de 17 de mayo de 2000, párrafo 47.

<sup>15</sup> *Ibid.*, párrafo 53.

<sup>16</sup> Comentarios de Australia, de 17 de mayo de 2000, párrafo 49.

<sup>17</sup> Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 15-18.

<sup>18</sup> Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafos 7.22 a 7.25.

<sup>19</sup> *Ibidem*, párrafo 7.23.

artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*) y los Estados Unidos no pueden sustraerse a esta obligación multilateral aduciendo requisitos de legislación nacional.

18. Las CE consideran que un Grupo Especial está facultado, si está convencido de que una norma del ESD sobre confidencialidad resulta insuficiente en el caso que nos ocupa, para adoptar procedimientos de trabajo complementarios, incluso basados en propuestas razonables formuladas por las partes en la diferencia. Las CE estiman que la adopción de tales procedimientos, cuando se requiera, podría ser un medio de lograr un equilibrio entre los intereses estadounidenses relativos a la información confidencial y la necesidad de respetar las debidas garantías procesales y el principio de igualdad procesal. Las CE mantienen que si el Grupo Especial no adoptara procedimientos de trabajo complementarios en el presente caso, debería llevar a cabo su examen sobre la base del expediente tal como se encuentra, lo que tendría como consecuencia lógica que los hechos u otra información que no fueran revelados deberían considerarse como "no examinados" por las autoridades nacionales.

19. Por último, las CE observan que los Estados Unidos han solicitado la ayuda de Nueva Zelandia y Australia para obtener el consentimiento de los productores que han facilitado la información confidencial a la USITC.<sup>20</sup> Aun cuando los reclamantes aceptaran esta solicitud de los Estados Unidos, es evidente que, más tarde, no podrían ser considerados responsables o colocados, de algún otro modo, en una situación más desfavorable si los productores pertinentes no dieran su consentimiento.

### SECCIÓN III - ALEGACIONES Y ARGUMENTOS CON RESPECTO A CUESTIONES DE DERECHO

#### **Los Estados Unidos no han demostrado una "evolución imprevista de las circunstancias"**

20. Las CE manifiestan su pleno apoyo al razonamiento expuesto por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado y Corea - Productos lácteos* con respecto al requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" contenido en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Como declaró el Órgano de Apelación, "la evolución de las circunstancias que ha llevado a que las importaciones de *Avance de la Ley y la Práctica de la OMC* en 146654 v. final, p. 50, ED 480, no. 05173, párrafo 36 ALEGAION w-18 requisito

circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ...".<sup>23</sup> La opinión de las CE es que tal *demonstración* requiere una descripción verificable, es decir, una determinación en el expediente de la investigación, que indique claramente cuál fue la "evolución imprevista de las circunstancias" que había causado ("llevado a" en palabras del Órgano de Apelación) un aumento de las importaciones de carne de cordero, que a su vez causó la (supuesta) amenaza de daño grave. La afirmación del Órgano de Apelación deja claro que tal demostración no puede ser realizada *ex post facto*, por ejemplo en una comunicación escrita formulada en el marco de un procedimiento de solución de diferencias. Además, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere que las autoridades competentes expongan en su informe "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Las CE no han encontrado en el informe de la USITC ninguna referencia específica a una determinación que establezca cuál fue la "evolución imprevista de las circunstancias" que causó el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero.

22. Aun en el caso de que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que el informe de la USITC contenía efectivamente tal determinación, en opinión de las CE la evolución de las circunstancias citada por los Estados Unidos no apoya tal determinación: los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita, señalan fundamentalmente un aumento de las importaciones, cuya

circunstancias T\* -04t"dj0 TD /F0 11.25 Tf -0.13Tf -0.13Tf.os n1drminación: los Estad icaci 8blb h Órgmeg5muvon

sean "similares" o "directamente competidores". Por lo tanto, si un productor no produce ninguno de esos productos, *por definición* no puede considerarse pertinente para la "rama de producción nacional".

25. En el presente caso, las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia y Australia han aumentado durante el período objeto de investigación. Por ello, la cuestión pertinente es qué "rama de producción nacional" estadounidense produce un producto que es "similar" a la carne de cordero importada o "directamente competidor" con ella. La USITC consideró que "el producto nacional 'similar' a la carne de cordero importada es la carne de cordero que se produce en el país".<sup>25</sup> Sin embargo, al pasar a examinar la rama de producción de corderos en pie, la USITC no procedió a determinar si ese sector también producía "productos directamente competidores" o "similares", sino que aplicó un criterio que no se encuentra en el 25.

29. Las CE solicitan al Grupo Especial que tome en consideración que el criterio que fije en el presente caso ejercerá una fuerte influencia en la interpretación que futuros grupos especiales hagan



38. El Órgano de Apelación declaró en *Corea - Productos lácteos* que los Miembros deben aplicar una medida que en su conjunto no sea "más restrictiva de lo necesario".<sup>33</sup> Por lo tanto, si la medida que se aplicase rebasara el umbral de lo que fuera necesario, el Miembro violaría el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En otras palabras, si pudiera aplicar una medida que

*Acuerdo sobre Salvaguardias*. Como el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* declaró con respecto al objeto y fin del artículo 12:

"... la notificación tiene fundamentalmente un propósito de transparencia e información. Al velar por la transparencia, el artículo 12 permite que los Miembros, por conducto del Comité de Salvaguardias, examinen las medidas. Otro propósito de la notificación de la constatación de existencia de daño grave y de la medida propuesta es comunicar a los Miembros las circunstancias del caso y las conclusiones de la investigación, junto con las intenciones particulares del país importador. Esto hace posible que todo Miembro interesado decida si va a solicitar consultas con el país importador, que podrían dar lugar a la modificación de la medida propuesta y/o a una compensación."<sup>36</sup>

42. Por lo tanto, el contenido de la notificación del párrafo 2 del artículo 12 debería permitir a los Miembros examinar la medida y *toda* la información pertinente en relación con su aplicación que, ciertamente, puede incluir información que permita a los Miembros examinar si el requisito de "necesidad" contenido en el párrafo 1 del artículo 5 se ha cumplido. Durante las subsiguientes consultas, que tienen lugar *antes* de que se aplique la medida, la información facilitada por el Miembro que se proponga aplicar la medida puede ser objeto de un examen ulterior, incluso con respecto a las razones por las que el Miembro considera que la medida "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" y por lo tanto que cumple la

45. Las CE, sostienen que, como consecuencia del razonamiento del Órgano de Apelación mencionado *supra*, los Estados Unidos podrían haber constatado una amenaza de daño grave tomando como base *todas* las importaciones o, como alternativa, haber excluido del ámbito de la investigación las importaciones procedentes de aquellos países con los que los Estados Unidos han constituido una zona de libre comercio y haber constatado la existencia de una amenaza sobre la base de las importaciones de todos los demás países. Si se establece una relación de causalidad, la cuestión de la aplicación de la medida de salvaguardia en forma compatible con el *principio de paralelismo* resulta pertinente.<sup>39</sup> Con arreglo a la primera opción, la medida de salvaguardia también tendría que aplicarse a los productos originarios de los demás miembros de la zona de libre comercio. Conforme a la segunda, los productos originarios de los demás miembros de la zona de libre comercio no estarían sujetos a la medida.

46. Las CE consideran que una determinación de amenaza de daño grave causada por importaciones procedentes de todas las fuentes, seguida por una exclusión de determinados países de la medida de salvaguardia sobre la base de la importancia de su contribución individual, no encuentra apoyo en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La única excepción a este respecto se da en relación con los países en desarrollo Miembros, como establece el párrafo 1 del artículo 9. Sin embargo, no es posible encontrar ninguna excepción similar en relación con países que son miembros de una zona de libre comercio. Las CE sostienen que el Grupo Especial no tiene ninguna razón para adoptar en el presente caso una decisión diferente de la que adoptó el Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado*.

#### **Los Estados Unidos interpretan erróneamente la obligación contenida en el párrafo 1 del artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias***

47. Los Estados Unidos alegan en su Primera comunicación escrita que "la única obligación impuesta por el párrafo 1 del artículo 8 a un Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia es procurar una oportunidad para que se celebren consultas previas. Los Estados Unidos cumplieron esa obligación".<sup>40</sup> Las CE discrepan de una lectura tan restringida de esta disposición. La obligación de dar una oportunidad para que se celebren consultas previas figura en el párrafo 3 del artículo 12, que establece que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas ...". El párrafo 1 del artículo 8 obliga ("procurará") a los Miembros a procurar "mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente [...] para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida".

48. Las CE sostienen que el término "procurar" ha de tener algún significado (un significado que vaya más allá del requisito puramente de procedimiento consistente en ofrecer la celebración de consultas, que ya está previsto en el párrafo 3 del artículo 12). El diccionario *The New Shorter Oxford English Dictionary*<sup>41</sup> explica este término como "to exert oneself" (esforzarse), "try, make an effort for a specified object, attempt strenuously" (intentar, hacer un esfuerzo dirigido a un fin específico, tratar con tenacidad de hacer algo); y esto confirma la exigencia de que los Miembros procuren, de buena fe, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Las CE

---

<sup>39</sup> Véase, como confirmación de este enfoque, el informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 111 y siguientes.

<sup>40</sup>arc281 Tw2try, M214 Tnsu425 0 TD /F0 20para loD -0 (oportunida7623 0.355 Tw (N -12.75 TD 63a loD -0 243make

consideran que tal esfuerzo debería ser algo más que la mera oferta de consultas y, por lo tanto, debería constituir una indicación clara (que comporte una oferta inicial por lo menos) de la forma que el Miembro que se propone adoptar la medida sugeriría mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida.

49. Por último, las CE no consideran que esta interpretación del requisito contenido en el párrafo 1 del artículo 8 en modo alguno "incitaría a los Miembros a encontrar, fuera del Acuerdo sobre Salvaguardias, métodos para proteger a sus ramas de producción nacional dañadas", como lo sugieren los Estados Unidos.<sup>42</sup> De hecho, si sus ramas de producción nacional sufrieran un daño grave o se enfrentarían a una amenaza de daño grave, una oferta inicial de la forma sugerida por el

### ANEXO 4-3

#### DECLARACIÓN ORAL DEL CANADÁ

(25 de mayo de 2000)

#### INTRODUCCIÓN

El Gobierno del Canadá agradece esta oportunidad de expresar sus opiniones al Grupo Especial sobre algunas cuestiones que se plantean en la presente diferencia. El Canadá se reservó el derecho a participar en calidad de tercero en este procedimiento debido a su interés sustancial en la cuestión, en especial con respecto a la pretensión de las partes reclamantes relativa a la exclusión del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos sobre la carne de cordero.

Apoyamos plenamente la postura de los Estados Unidos en esta cuestión concreta. Mantenemos que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión posterior de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud de los Acuerdos de la OMC, en particular el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sostenemos asimismo que la pretensión en contrario de las partes reclamantes es infundada y como tal debe ser rechazada por el Grupo Especial.

#### ARGUMENTACIÓN

Las partes reclamantes presentan reclamaciones jurídicas en virtud del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en lo que respecta a la decisión de los Estados Unidos de excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero. Las partes reclamantes afirman que con ello los Estados Unidos incumplieron las obligaciones impuestas por el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, Australia pretende que se vulneró el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y Nueva Zelandia afirma además que hubo infracción del artículo I del GATT de 1994.

El Canadá quedó exento de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos después que la USITC constatará que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá y de México no representaban, considerados individualmente, una participación sustancial en las importaciones totales de carne de esta clase y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave. Todo ello se llevó a cabo de conformidad con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), en especial el artículo 802.

Por las razones que se explican totalmente en nuestra comunicación escrita, el Canadá afirma que ni el .

*sobre Salvaguardias*, se basan en un pasaje específico de la reciente decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las exportaciones de calzado (Argentina - Calzado)*.<sup>1</sup>

Como se expone claramente en nuestra comunicación escrita, a juicio del Canadá los hechos que concurren en el asunto *Argentina - Calzado* son fundamentalmente diferentes de los que aquí se examinan. Permítasenos aprovechar esta oportunidad para destacar las diferencias fundamentales.

En el asunto *Argentina - Calzado*, la Argentina investigó y constató la existencia de daño debido a todas las fuentes, incluidas y en particular las fuentes del MERCOSUR. Sin embargo, la Argentina no realizó un análisis aparte con respecto a sus asociados del MERCOSUR. Como resultado de ello, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Órgano de Apelación constató que al aplicar medidas de salvaguardia "basadas en la investigación realizada en este caso"<sup>2</sup> la Argentina también debió aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR. En cambio, en el presente caso los Estados Unidos, basándose en un análisis por

#### ANEXO 4-4

### DECLARACIÓN ORAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(25 de mayo de 2000)

Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial:

Gracias por ofrecer hoy a las Comunidades Europeas [CE] la oportunidad de exponer sus opiniones en este procedimiento.

1. El presente caso ofrece una ocasión de deducir las debidas consecuencias de la amplia afirmación del Órgano de Apelación en el sentido de que

"[N]o 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. Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse (...) de carácter *extraordinario*. Y, su carácter *extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas*." <sup>1</sup>

2. Este caso plantea varias cuestiones sistémicas con respecto a la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y los Anexos del Acuerdo sobre la OMC en general. Las CE han abordado las más importantes en su comunicación de tercero y remiten al Grupo Especial a su argumentación, que figura en la misma. Además, las CE lamentan que, tras haberse reducido de siete a cuatro días el plazo de que disponían para formular observaciones sobre la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, de 80 páginas de extensión, en vista del nuevo cambio, imprevisto y en extremo tardío, del calendario del Grupo Especial, hoy no se hallen en posición de exponer sus puntos de vista con más detalle.

3. Sin embargo, hay un aspecto sobre el que hoy las CE querrían formular observaciones, habida cuenta de la comunicación de tercero del Canadá. La comunicación del Canadá sostiene en primer lugar que

"el *Acuerdo sobre Salvaguardias* leído conjuntamente con otras disposiciones pertinentes de la OMC, deja abierta la posibilidad de que, como han hecho en el caso presente los Estados Unidos con arreglo al artículo 802 del TLCAN, los miembros de un acuerdo de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación de una medida de salvaguardia". <sup>2</sup>

Las "otras disposiciones pertinentes de la OMC" a las que se refiere el Canadá son el

4. Asimismo, el Canadá sostiene que en el caso *Argentina - Calzado* los hechos eran diferentes de los que se examinan en la presente diferencia.<sup>3</sup>

5. Las CE discrepan enérgicamente en ambos puntos. Las CE querrían recordar que en *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación concluyó lo siguiente:

"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."<sup>4</sup>

6. Las CE sostienen que el *principio de paralelismo* expuesto por el Órgano de Apelación en el caso del *Calzado* es válido y aplicable también en este caso, independientemente de la cuestión de la relación existente entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XIX y XXIV del GATT. Al llegar a la conclusión mencionada *supra*, el Órgano de Apelación también dejó en claro que la relación entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 era una cuestión distinta que no consideraba necesario abordar en ese caso. El Órgano de Apelación señaló que

"tampoco estamos convencidos de que un análisis del artículo XXIV del GATT de 1994 fuera pertinente respecto de la cuestión específica que tenía ante sí el Grupo Especial. Esta cuestión, como observó el propio Grupo Especial, es si la Argentina, *después de incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en su investigación sobre el 'aumento de las importaciones'* de productos de calzado en su territorio y los consiguientes efectos de tales importaciones en su rama de producción nacional de calzado, *tenía justificación para excluir a otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia*."<sup>5</sup>

7. Contrariamente a la afirmación del Canadá, los hechos de este caso son notablemente semejantes a los que estaban en litigio en *Argentina - Calzado*, que el Órgano de Apelación tomó como base para pronunciarse. De hecho, la investigación de la USITC estaba basada en importaciones procedentes de *todas* las fuentes<sup>6</sup>, incluyendo las importaciones procedentes de países con los que los Estados Unidos habían concertado acuerdos de libre comercio, como el Canadá, México e Israel. Los Estados Unidos aplicaron su medida de salvaguardia sólo a países con los que no habían concertado acuerdos de libre comercio, excluyendo por lo tanto al Canadá, México e Israel.

---

<sup>3</sup> Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 17.

<sup>4</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 114 (cursivas añadidas).

<sup>5</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 109 (cursivas añadidas).

WT/DS177/R  
WT/DS178/R

**ANEXO 5-1**

(WT/DS177/4)

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA CONTRA LAS  
IMPORTACIONES DE CORDERO FRESCO, REFRIGERADO  
O CONGELADO PROCEDENTES DE NUEVA ZELANDIA**

Solicitud de establecimiento de un grupo especial  
presentada por Nueva Zelanda

cordero. Las consultas se celebraron el 26 de agosto de 1999 pero no dieron lugar a una solución de la diferencia.

En consecuencia, Nueva Zelanda solicita que de conformidad con el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establezca un grupo especial, con el mandato uniforme enunciado en el artículo 7 del ESD, para que examine la medida en cuestión.

Como se ha indicado *supra*, Nueva Zelanda pide asimismo que esta solicitud de establecimiento de un grupo especial se examine en la próxima reunión del Órgano de Solución de Diferencias prevista para el 27 de octubre de 1999.



Australia considera que tanto la medida indicada, como las medidas y decisiones conexas adoptadas por los Estados Unidos, son incompatibles con las obligaciones que imponen a ese país el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y en especial:

- a) los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y
- b) los artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

Australia solicita que el grupo especial que examine el asunto sea establecido con el mandato uniforme.

Australia solicita que la presente solicitud se incluya en el orden del día de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias que ha de celebrarse el 27 de octubre de 1999.

---