

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

WT/DS192/AB/R
8 de octubre de 2001

(01-4858)

Original: inglés

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA
DE TRANSICIÓN APLICADA A LOS HILADOS
PEINADOS DE ALGODÓN PROCEDENTES
DEL PAKISTÁN**

AB-2001-3

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
II. Argumentos de los participantes y de los terceros participantes	4
A. <i>Alegaciones de error formuladas por los Estados Unidos – Apelante</i>	4
1. Norma de examen.....	4
2. Definición de la rama de producción nacional.....	7
3. Atribución del perjuicio grave	9
B. <i>Argumentos del Pakistán - Apelado</i>	11
1. Norma de examen.....	11
2. Definición de la rama de producción nacional.....	14
3. Atribución del perjuicio grave	16
C. <i>Argumentos de los terceros participantes</i>	18
1. Comunidades Europeas	18
2. India.....	19
III. Cuestiones que se plantean en la presente apelación	21
IV. Norma de examen.....	22
V. Definición de la rama de producción nacional.....	29
VI. Atribución del perjuicio grave.....	38
VII. Constataciones y conclusiones	46

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán

Apelante: Estados Unidos

Apelado: Pakistán

Tercero Participante: Comunidades Europeas

Tercero Participante: India

AB-2001-3

Actuantes:

Abi-Saab, Presidente de la Sección

Ehlermann, Miembro

Ganesan, Miembro

I. Introducción

1. Los Estados Unidos apelan contra determinadas cuestiones de derecho e interpretaciones jurídicas formuladas en el informe del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán* ("informe del Grupo Especial").¹ El Grupo Especial fue establecido el 19 de junio de 2000 para examinar una reclamación del Pakistán con respecto a una medida de salvaguardia de transición aplicada por los Estados Unidos al amparo del párrafo 2 del artículo 6 del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* ("ATV") a las importaciones de hilados de la Categoría 301 peinados de algodón ("hilados") procedentes del Pakistán.

2. El 24 de diciembre de 1998, los Estados Unidos presentaron una solicitud de celebración de consultas bilaterales con el Pakistán, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del *ATV*, con respecto a la medida de salvaguardia prevista. Los Estados Unidos adjuntaron a la solicitud su Informe de la Investigación y Declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave: hilados peinados de algodón para la venta: Categoría 301 (diciembre de 1998) ("Informe sobre el Mercado"), que constituía la base de la medida de salvaguardia prevista. En ese Informe sobre el Mercado se exponían los resultados de la investigación sobre la situación del mercado estadounidense de hilados. En él se definía la rama de producción que había de ser objeto de investigación y se llegaba a la conclusión de que el aumento de las importaciones había causado perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional, y de que ese perjuicio y esa amenaza eran imputables al Pakistán.

hilados peinados de algodón.

impusieron la medida de salvaguardia de transición objeto de la presente diferencia en forma de una restricción cuantitativa de las importaciones de hilados de la Categoría 301 procedentes del Pakistán. La medida de salvaguardia comenzó a surtir efecto por un período de un año a partir del 17 de marzo de 1999 y fue prorrogada en dos ocasiones, cada una de ellas por un año más, el 17 de marzo de 2000 y el 17 de marzo de 2001, respectivamente.

4. El Órgano de Supervisión de los Textiles ("OST") examinó la cuestión, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 6 y en el párrafo 10 del artículo 8 del *ATV*, en abril y en junio de 1999, y en ambas ocasiones llegó a la conclusión de que los Estados Unidos no habían logrado demostrar que las importaciones de hilados en su territorio hubiesen aumentado en tal cantidad que causarían o amenazarían realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que producía productos similares y/o directamente competidores. En consecuencia, el OST recomendó que se revocara la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a las importaciones de hilados procedentes del Pakistán.² El 6 de agosto de 1999, los Estados Unidos comunicaron al OST que seguían convencidos que su medida estaba justificada en virtud de las disposiciones del artículo 6 del *ATV* y que mantendrían la medida de salvaguardia.³ Los Estados Unidos y el Pakistán mantuvieron una nueva ronda de consultas en noviembre de 1999, pero no consiguieron llegar en ellas a una solución mutuamente convenida.

5. El 3 de abril de 2000, el Pakistán solicitó el establecimiento de un grupo especial, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 8 del *ATV*, el párrafo 2 del artículo XXIII del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* ("GATT de 1994") y el artículo 6 del *que se igde la solución dte diferencis6*

ESD4".(LosaespecLosfp ectcdos de la presente diferencia seexpionno más d tailauamente en ee) Tj 0 -19.5 7

6. En su informe, distribuido el 31 de mayo de 2001 a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio ("OMC") el Grupo Especial concluyó que la medida de salvaguardia de transición impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de hilados procedentes del Pakistán era incompatible con las disposiciones del artículo 6 del ATV y constató concretamente lo siguiente:

- a) Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo 6, excluyeron la producción de hilados peinados de algodón para uso propio de los productores integrados verticalmente del ámbito de la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" respecto del hilado peinado de algodón importado.
- b) Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 4 del artículo 6, no examinaron individualmente el efecto de las importaciones procedentes de México (y posiblemente de otros Miembros pertinentes).
- c) Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 4 del artículo 6, no demostraron que las importaciones consideradas causaban una "amenaza real" de perjuicio grave a la rama de producción nacional.⁶ (no se reproduce la nota de pie de página)

7. El Grupo Especial concluyó además lo siguiente:

- a) El Pakistán no demostró que la determinación de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos no estaba justificada sobre la base de los datos utilizados por la autoridad investigadora estadounidense.
- b) El Pakistán no demostró que la determinación de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos no estaba justificada habida cuenta de (i) la ausencia de evidencia de un perjuicio grave a la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón.

8. El Grupo Especial concluyó que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos había anulado y menoscabado las ventajas resultantes para el Pakistán del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio ("Acuerdo sobre la OMC")* y, en particular, del *ATV*.⁸ Por último, el Grupo Especial recomendó que el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") pidiera a los Estados Unidos que pusieran su medida de salvaguardia en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del *ATV*, y sugirió que la mejor forma de lograrlo era la pronta eliminación de la medida de salvaguardia.⁹

9. El 9 de julio de 2001, los Estados Unidos notificaron al OSD su propósito de apelar con respecto a ciertas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y a determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por éste, al amparo del párrafo 4 del artículo 16 del ESD, y presentaron un anuncio de apelación, de conformidad con la Regla 20 de los *Procedimientos de trabajo para el examen en apelación ("Procedimientos de Trabajo")*. El 19 de julio de 2001, los Estados Unidos presentaron su comunicación del apelante.¹⁰ El 3 de agosto de 2001, el Pakistán presentó su comunicación del apelado.¹¹ En esa misma fecha, las Comunidades Europeas y la India presentaron sendas comunicaciones de terceros participantes.¹²

10. La audiencia de la apelación se celebró el 16 de agosto de 2001. Los participantes y terceros participantes expusieron sus argumentos orales y respondieron a las preguntas que les formularon los Miembros de la Sección que conocían de la apelación.

II. Argumentos de los participantes y de los terceros participantes

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

1. Norma de examen

11. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error y sobrepasó el mandato establecido para los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC en el artículo 11 del ESD al constatar que, en la evaluación de la conformidad de una medida de salvaguardia de transición con el artículo 6 del *ATV*, podía tomar en consideración elementos de prueba que no existían en el momento en que se formuló la determinación de la autoridad competente.

⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.3.

⁹ *Ibid.*, párrafo 8.5.

¹⁰ De conformidad con la Regla 21 de los *Procedimientos de Trabajo*.

¹¹ De conformidad con la Regla 22 de los *Procedimientos de Trabajo*.

¹² De conformidad con la Regla 24 de los *Procedimientos de Trabajo*.

12. En opinión de los Estados Unidos, el Grupo Especial interpretó erróneamente la norma de examen aplicable a la evaluación de la conformidad de la medida de salvaguardia de transición en litigio con el artículo 6 del *ATV*. En las impugnaciones de una medida de salvaguardia de transición, la cuestión que se plantea al Grupo Especial es si la determinación, en el momento en que se formuló, fue compatible con las prescripciones del artículo 6 del *ATV*. Esa evaluación sólo puede realizarse sobre la base de los hechos existentes en ese momento. Un examen de la determinación formulada por un Miembro basado en elementos de prueba que no existían en el momento en que se formuló permitiría a los grupos especiales echar abajo la determinación de la autoridad competente por no haber previsto éstos hechos que podían surgir en el futuro. Los Estados Unidos aducen que un examen de esa naturaleza no constituiría una "evaluación objetiva" del asunto en litigio, sino un examen *de novo*.

13. Los Estados Unidos sostienen que la jurisprudencia de la OMC apoya firmemente la necesidad de que el examen de los elementos de prueba por un grupo especial se limite a los existentes en el momento en que la autoridad competente formuló su determinación. Por ejemplo, el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* ("*Estados Unidos - Camisas y blusas*"), una diferencia sustanciada en el marco del *ATV*, constató que una evaluación objetiva debía basarse en los hechos que existían *en el momento* en que se formuló la determinación.¹³ Los grupos especiales que examinaron la compatibilidad de medidas de salvaguardia con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* en los asuntos *Corea - Medidas de salvaguardias definitivas impuestas a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*") y *Estados Unidos - Medidas de salvaguardias definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* ("*Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*")¹⁴ llegaron a una conclusión análoga.

14. Los Estados Unidos, contrariamente al razonamiento del Grupo Especial, aducen que la constatación formulada por el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("*Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*"), según la cual cabe que un grupo especial haya de examinar la información primaria a partir de la cual se

¹³ Informe del Grupo Especial, WT/DS33/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, confirmado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS33/AB/R y Corr.1, DSR 1997:I, 343, párrafo 7.21.

recopilaron los datos que han de analizarse, no apoya la conclusión del Grupo Especial.¹⁵ El Grupo Especial trató de establecer una distinción entre i) basarse en elementos posteriores a la determinación para investigar nuevamente la situación del mercado y ii) basarse en esos mismos elementos para evaluar la "rigurosidad y suficiencia" de la "investigación" de la autoridad competente. Como máximo, esa distinción podría, en circunstancias muy concretas, justificar la consideración de los datos básicos utilizados en apoyo de una determinación.¹⁶

15. Los Estados Unidos sostienen además que, aunque el Grupo Especial dedujo que podría darse distinto trato a los "acontecimientos posteriores" y a las pruebas posteriores a la determinación y que, a diferencia de estas últimas, los "acontecimientos posteriores" no podían ser tenidos en cuenta por los grupos especiales, no hay ninguna diferencia significativa entre ambas categorías, por cuanto en ninguno de los dos casos la autoridad competente habría tenido a su alcance la información correspondiente en el momento en que formuló su determinación.

16. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió asimismo en error al basarse, para justificar la consideración de pruebas posteriores a la determinación, en lo que consideró que eran determinadas deficiencias del *ATV*, y especialmente en la inexistencia de un derecho de los Miembros exportadores a participar en la investigación nacional previa a la determinación. De conformidad con el artículo 11 del ESD, el ámbito del examen de los grupos especiales está delimitado por el texto del Acuerdo que examinan. Los párrafos 7 y 10 del artículo 6 del *ATV* dan a los Miembros exportadores amplia posibilidad de impugnar, bilateral y multilateralmente, tanto la investigación como la determinación del Miembro importador.

17. Los Estados Unidos añaden que, en el marco del *ATV*, las pruebas que surjan con posterioridad a la determinación de la autoridad competente pueden ser examinados por el OST de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 6 de dicho Acuerdo. Los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC tienen un mandato más limitado que el OST, como lo confirmó el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*.¹⁷

18. En conclusión, los Estados Unidos alegan que si se permitiera a los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC examinar la determinación de una autoridad competente sobre la base de nuevos elementos de prueba, se haría a las autoridades competentes responsables de hechos que no se conocían o no podían conocerse en el momento en que formularon su determinación. En tal

¹⁵ Informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, párrafo 8.126.

¹⁶ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 18.

¹⁷ Informe del Grupo Especial, *supra*, nota 13 de pie de página, párrafo 7.21.

supuesto, sostienen los Estados Unidos, le sería imposible a un Miembro formular una determinación que pudiera afrontar con éxito el examen de un grupo especial y a la vez dar una respuesta oportuna a los efectos perjudiciales de un aumento de importaciones, lo que debilitaría considerablemente el mecanismo de salvaguardia de transición garantizado por el artículo 6 del *ATV*.

2. Definición de la rama de producción nacional

19. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al concluir que los Estados

disposiciones concretas que iba a interpretar¹⁸ y haber comenzado su interpretación dentro del "campo" del *ATV*.¹⁹ En especial, el Grupo Especial se basó erróneamente en jurisprudencia relativa al artículo III del GATT de 1994, en concreto en los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("*Corea - Bebidas alcohólicas*").²⁰ En esa diferencia se interpretaba una expresión diferente ("directamente competidores o directamente sustituibles") de una disposición distinta de otro Acuerdo (el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994). En consecuencia, el Grupo Especial incurrió en error al basarse en la declaración del Órgano de Apelación en *Corea - Bebidas alcohólicas* según la cual los "productos similares" son, por definición, directamente competidores y constituyen una subcategoría de los "productos directamente competidores o directamente sustituibles". A diferencia de lo que ocurre en el presente caso, en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* se trataba exclusivamente de productos que competían en el mercado, y no de productos utilizados dentro de una empresa verticalmente integrada. Cuando están realmente presentes en el mercado, todos los productos similares pueden ser además directamente competidores. Los productos usados de forma cautiva dentro de empresas verticalmente integradas nunca llegan al mercado y, por consiguiente, no cabe considerar que sean productos "directamente competidores" con los productos similares presentes efectivamente en él.

23. Los Estados Unidos afirman que su identificación de la rama de producción nacional es asimismo compatible con el objeto y fin del *ATV*, que establece un delicado equilibrio entre los intereses de los Miembros exportadores e importadores. A juicio de los Estados Unidos, la definición de la rama de producción nacional del *ATV* deja a los Miembros cierto margen de flexibilidad en relación con el recurso al mecanismo de salvaguardia de transición para hacer frente a los aumentos de las importaciones causantes de perjuicio, con lo que facilita los ajustes necesarios en espera de la plena integración del sector de los textiles y el vestido en el marco del GATT de 1994.

24. Por último, los Estados Unidos sostienen que la constatación del Grupo Especial según la cual los hilados manufacturados y usados por los productores de tejidos verticalmente integrados son directamente competidores con los hilados importados no se ajusta a los hechos. El Grupo Especial "presumió" que los hilados importados *competían efectivamente* con los hilados producidos para su propio uso por los productores verticalmente integrados de tejidos. Sin embargo, esto no es así. Según los Estados Unidos, el hecho de que el volumen de las compras y ventas de hilados de los productores verticalmente integrados de tejidos haya sido constantemente *de minimis* a lo largo de los años es una prueba más de que no hay una relación de competencia directa entre los hilados producidos por esos productores y los hilados importados.

3. Atribución del perjuicio grave

25. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación revoque la constatación del Grupo Especial relativa a la atribución del perjuicio grave de conformidad con el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV*. El Grupo Especial consideró erróneamente que el párrafo 4 del artículo 6 exige la atribución del perjuicio a *todos* los Miembros que causen un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave. En consecuencia, el Grupo Especial incurrió en error al concluir que la atribución por los Estados Unidos del perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al Pakistán era incompatible con el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* porque los Estados Unidos no examinaron *individualmente* el efecto de las importaciones procedentes de México y posiblemente de otros Miembros. El artículo 6 no exige ni la identificación individual de los Miembros de los que proceden las importaciones que causan perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave ni la atribución de ese perjuicio o amenaza a cada uno de esos Miembros. La relación causal se determina, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*, sobre la base de las importaciones *totales* y no de las importaciones *procedentes de cada Miembro*. El párrafo 4 del artículo 6 no se refiere a la "relación de causalidad", sino que establece la metodología para determinar a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave y, por ende, para aplicar la medida de salvaguardia de transición a ese o esos Miembros. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial interpretó erróneamente dos conceptos distintos, los conceptos de causalidad y de atribución.

29. Los Estados Unidos aducen también que el Grupo Especial incurrió en error al basarse fundamentalmente para formular sus constataciones en relación con el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* en Acuerdos de la OMC en los que no se establecen períodos de transición. Con arreglo a las normas usuales de interpretación de los tratados, el Grupo Especial debería haber interpretado en primer lugar y fundamentalmente el sentido corriente de los términos del párrafo 4 del artículo 6, teniendo presente su contexto y el objeto y fin del *ATV*. La jurisprudencia del Órgano de Apelación subraya esa obligación²² así como la necesidad de no salirse del "campo" del *ATV*.²³ Por el contrario, *ATV*

que *no* es posible revisar la determinación de la autoridad competente de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 a la luz de acontecimientos o hechos posteriores.

32. Según el Pakistán, el Grupo Especial decidió que podía, de forma compatible con el artículo 11 del ESD, examinar pruebas que no hubieran sido presentadas a la autoridad competente o que no estuvieran al alcance de ella en el momento de la investigación, con el fin exclusivo de determinar si en ese momento se cumplieron las condiciones sustantivas para adoptar una medida de salvaguardia. El Pakistán indica que, en su decisión, el Grupo Especial consideró además que esas pruebas sólo eran pertinentes de conformidad con el artículo 6 del *ATV* si se referían a *hechos fundamentales o decisivos* existentes en el momento de la investigación.

33. A juicio del Pakistán, no resulta totalmente claro si los Estados Unidos utilizan el término "elementos de prueba" en sentido general (cualquier hecho que puede constituir una prueba) o jurídico (declaración o documento presentado como medio de establecer la verdad). Los Estados Unidos tampoco distinguen claramente entre los hechos que no existían en el momento de la investigación (acontecimientos posteriores) y los hechos que no podían ser demostrados en el momento de la investigación (respecto de los cuales han surgido posteriormente nuevas pruebas). En consecuencia, cuando los Estados Unidos solicitan al Órgano de Apelación que declare que los grupos especiales no deben tener en cuenta *elementos de prueba que no existían en el momento de la determinación de la autoridad competente*, no se sabe a qué tipo de elementos de prueba se refieren. Según el Pakistán, del argumento de los Estados Unidos se infiere que una medida de salvaguardia impuesta por error no tendría que ponerse en conformidad con el *ATV* y podría mantenerse.

34. El Pakistán sostiene que los Estados Unidos confunden la cuestión de qué elementos de prueba debe tomar en consideración un grupo especial de conformidad con el artículo 11 del ESD con la cuestión de si las pruebas presentadas por el reclamante apoyan una constatación de incompatibilidad de una medida de salvaguardia de transición con el artículo 6 del *ATV*. Los Estados Unidos confunden asimismo el examen *de novo* por un grupo especial de la apreciación de los hechos realizada por la autoridad competente con la evaluación por el grupo especial de si existieron en algún momento los hechos alegados para justificar las medidas de salvaguardia. Según el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, el sistema de solución de diferencias de la OMC "sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados". El Pakistán señala, en consecuencia, que la resolución que los Estados Unidos solicitan que adopte el Órgano de Apelación entrañaría una disminución de los derechos que reconoce a los Miembros el artículo 6 del *ATV*, al reducir la competencia atribuida a los grupos especiales por el artículo 11 del ESD.

35. Para aclarar su argumento, el Pakistán da el siguiente ejemplo hipotético: los Estados Unidos determinaron, basándose en los datos facilitados por la Asociación Estadounidense de Hilanderías ("AYSA"), la entidad que presentó la reclamación a la autoridad competente, que la producción nacional de hilados había *disminuido* un 50 por ciento. Los datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, publicados con posterioridad a la determinación de la autoridad competente, ponen de manifiesto que AYSA había facilitado datos inexactos y que, en realidad, la producción nacional había *aumentado* un 50 por ciento. Esos nuevos datos no dejan lugar a duda de que las importaciones de hilados no causaron un perjuicio grave a la rama nacional de producción de hilados. El Pakistán sostiene que, según la afirmación de los Estados Unidos, si los Estados Unidos igualmente mantuvieran la medida de salvaguardia y el Pakistán presentara una reclamación al amparo del ESD, el grupo especial que examinase esta reclamación se vería impedido de considerar los nuevos datos del censo.

36. A juicio del Pakistán, según los argumentos de los Estados Unidos, un Miembro podría imponer una medida de salvaguardia siempre que una autoridad competente pudiera llegar a imponer una medida de salvaguardia. El Pakistán sostiene que, si los Estados Unidos imponen una medida de salvaguardia, el grupo especial que examinase esta reclamación se vería impedido de considerar los nuevos datos del censo.

podrían presentarse ni a la autoridad competente ni al grupo especial, a pesar de que pudieran ser fundamentales o decisivas para la determinación de la conformidad de una medida de salvaguardia con las prescripciones sustantivas del artículo 6.

2.

Miembro es permitir a los Miembros exportadores que administren las restricciones de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del *ATV*, captando las rentas contingentarias. Además, ese párrafo permite al Miembro importador determinar individualmente el nivel de las restricciones, de conformidad con los criterios establecidos en la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6.

47. El Pakistán señala que "atribuir" significa imputar un efecto a su causa. En el contexto del párrafo 4 del artículo 6, quiere decir imputar el efecto del aumento *global* de las importaciones a las importaciones procedentes de determinados Miembros. Por consiguiente, la atribución exige un análisis de la relación causal limitado a las importaciones procedentes de Miembros concretos. Por lo tanto, la diferencia entre los sentidos de "causar" y "atribuir" no apoya la interpretación que hacen los Estados Unidos del párrafo 4 del artículo 6 del *ATV*. Esta disposición exige que la atribución del perjuicio grave a Miembros concretos se efectúe, entre otras cosas, sobre la base del "nivel de esas importaciones *en comparación*"

Viena sobre el Derecho de los Tratados uno y otro formarían parte del contexto del ATV.³⁰ Además, el ATV, en su Preámbulo, especifica que su fin es integrar el sector de los textiles y el vestido en el marco del GATT de 1994. El Pakistán sostiene que, a luz de este fin, un grupo especial, al interpretar los términos del ATV, debe tomar en consideración los principios básicos del GATT de 1994, incluidos los reflejados en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

50. Asimismo, el Pakistán señala que, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 1 del ATV, los derechos y obligaciones que correspondan a los Miembros en virtud de los demás acuerdos comerciales multilaterales no quedan afectados "*salvo estipulación en contrario en el presente Acuerdo*". (Sin cursivas en el original.) En consecuencia, las normas del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son aplicables a menos que el ATV contenga una norma diferente, lo que no quiere decir que las disposiciones del ATV deban interpretarse restrictivamente como una excepción, ni que deban atribuirse al ATV los principios del GATT de 1994. Ahora bien, las disposiciones del ATV deben entenderse como desviaciones temporales de los principios del GATT de 1994. La intención de los redactores del ATV era que se aplicaran los principios del GATT de 1994 cuando las disposiciones del ATV guardaran silencio con respecto a un punto determinado. El Pakistán afirma que habida cuenta de que el principio de la nación más favorecida es aplicable en virtud del GATT de 1994, el Grupo Especial tenía que determinar en qué medida el párrafo 4 del artículo 6 estipula lo contrario.

51. En conclusión, el Pakistán sostiene que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV no permite a los Miembros importadores atribuir el perjuicio sólo a un Miembro, porque en tal caso recaería en ese Miembro una parte desproporcionada de los efectos de la medida de salvaguardia. Un análisis de atribución adecuado debe tener como resultado la distribución adecuada de la limitación entre todos los Miembros cuyas exportaciones hayan causado el perjuicio grave. Según el Pakistán, el Grupo Especial constató acertadamente que la posibilidad de "elegir y escoger" sería la menos compatible con un enfoque de la nación más favorecida y, en consecuencia, la menos conducente a la integración progresiva del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994.

C. *Argumentos de los terceros participantes*

1. Comunidades Europeas

52. En su comunicación de tercero participante, las Comunidades Europeas se limitan a tratar la cuestión de las pruebas admisibles y sostienen que lo que examinan los grupos especiales es la actuación de la autoridad competente en el momento en que formula su determinación.

³⁰ Hecha en Viena, el 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331; 8 International Legal Materials 679.

53. Las Comunidades Europeas aducen que los grupos especiales no están facultados para evaluar la actuación de la autoridad competente basándose en pruebas que *objetivamente* no estaban al alcance de ésta, por ejemplo, porque no existían en el momento en que se formuló la determinación. Esto iría más allá del "deber independiente de investigar" de la autoridad competente, a la que es evidente que no se puede pedir que tenga en cuenta aquello que no esté razonablemente a su alcance al realizar una investigación adecuada y rigurosa. Sin embargo, las Comunidades Europeas consideran que puede haber casos en los que sea necesario que un grupo especial considere elementos

falsos en relación con esas variables no cumpliría esa prescripción. Por lo tanto, la función de un grupo especial no se reduce a hacer una evaluación objetiva de la investigación de la autoridad competente. En opinión de la India, un grupo especial debe evaluar también si los resultados de esa investigación pueden demostrar que las condiciones para imponer la medida de salvaguardia se cumplían en el momento en que se formuló la determinación.

56. En consecuencia, la India sostiene que los grupos especiales, de conformidad con el artículo 11 del ESD, pueden examinar pruebas que en el momento de la investigación no fueron presentadas a la autoridad competente o no estuvieron al alcance de ésta, con el objeto de determinar si se cumplían en ese momento las condiciones para adoptar una medida de salvaguardia. En su resolución, el Grupo Especial también dejó claro que tales pruebas sólo serían pertinentes en el marco del artículo 6 del *ATV* si estuvieran relacionadas con hechos fundamentales o decisivos existentes en el momento de la investigación. Por consiguiente, la India solicita al Órgano -18.-Apc 2.7423 Tpcita al.75 TI

procedentes del Pakistán sin examinar el efecto de las importaciones procedentes de México y otras fuentes. El Grupo Especial señaló acertadamente que el texto del párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* no apoya la interpretación que hacen los Estados Unidos en el sentido de que un Miembro importador puede elegir y escoger el Miembro o Miembros respecto de los que va a realizar un análisis de atribución.

60. La India sostiene que el Grupo Especial llegó correctamente a la conclusión de que la aplicación de salvaguardias "Miembro por Miembro" y la atribución individual del perjuicio previstas en el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* no permiten que un Miembro importador limite arbitrariamente su análisis de atribución a las importaciones procedentes de un solo Miembro. La India afirma que, en tal caso, este Miembro sufriría una parte desproporcionada de los efectos de la medida de salvaguardia. Ese resultado sería asimismo el menos compatible con el principio de la nación más favorecida y entorpecería la integración progresiva del sector de los textiles y el vestido en el marco del GATT de 1994. La India sostiene que las conclusiones del Grupo Especial están firmemente basadas en el texto y el contexto del párrafo 4 del artículo 6 y en el objeto y fin del *ATV*.

III. Cuestiones que se plantean en la presente apelación

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

- a) si el Grupo Especial incurrió en error y sobrepasó el mandato establecido para los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC en el artículo 11 del ESD al constatar que, al examinar la conformidad de una medida de salvaguardia de transición con el artículo 6 del *ATV*, podía tener en cuenta pruebas que no existían en el momento de la determinación del Miembro;
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* 11 del ESD al

aunque se refieren a hechos anteriores a la determinación, no existían en el momento en el que se formuló ésta.³⁹ Dicho de otro modo, la cuestión que se nos plantea es si un grupo especial, al evaluar si un Miembro importador actuó con la debida diligencia al formular una determinación de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*, puede tener en cuenta pruebas que no podían haber sido examinadas por ese Miembro cuando formuló dicha determinación.

68. El artículo 11 del ESD establece la norma de examen para los grupos especiales en las diferencias sustanciadas en el marco de los acuerdos abarcados⁴⁰ en los siguientes términos:

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 y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. [...] (Sin cursivas en el original.)

69. Hemos analizado esta norma de examen en varias ocasiones.⁴¹ En *Comunidades Europeas – Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, declaramos lo siguiente:

En cuanto a las *constataciones fácticas* de los grupos especiales, sus actividades siempre están limitadas por el mandato establecido en el artículo 11 del ESD. La norma aplicable *no es un examen de novo* propiamente dicho, *ni la "deferencia total"*, sino más bien "una evaluación objetiva de los hechos".⁴² (Sin cursivas en el original.)

³⁹ En la presente diferencia, se trata de pruebas que adoptan la forma de *datos* que no habían sido recopilados en el momento de la determinación, por lo que no era posible haberlos conocido. No nos pronunciamos acerca de otros tipos de pruebas.

⁴⁰ Párrafo 1, primera frase del artículo 1 del ESD. En el caso de las diferencias sustanciadas en el marco del *Acuerdo Antidumping*, el párrafo 6 del artículo 17 de ese Acuerdo "prevalece" sobre el artículo 11 del ESD "en la medida en que haya una discrepancia" entre las disposiciones de uno y otro. (Segunda frase del párrafo 2 del artículo 1 del ESD.) Véanse, los informes del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Medidas Antidumping sobre determinados productos de acero laminado en caliente procedentes del Japón ("Estados Unidos – Acero laminado en caliente")*, WT/DS184/AB/R, adoptado el 23 de agosto de 2001, párrafos 50 a 62 y, *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia*, WT/DS122/AB/R, adoptado el 5 de abril de 2001, párrafos 131 a 138.

⁴¹ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, WT/DS/121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 118; *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001, párrafos 147 a 151; *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia ("Estados Unidos - Salvaguardia respecto de la carne de cordero")*, WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R, adoptado el 16 de mayo de 2001, párrafos 101 a 116.

⁴² Informe del Órgano de Apelación, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R adoptado el 13 de febrero de 1998, DSR 1998:I, 135, párrafo 117. Deseamos destacar que, aunque los grupos especiales no están autorizados a realizar un examen *de novo* de las pruebas ni a *sustituir* las conclusiones de las autoridades competentes por las suyas propias, esto *no* significa que deban simplemente *aceptar* esas conclusiones. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardia respecto de la carne de cordero, supra*, nota 41 de pie de página, párrafo 106.)

70. Es ésta la primera ocasión en que se nos pide que analicemos la norma de examen a que ha de atenerse un grupo especial en virtud del artículo 11 en una diferencia sustanciada en el marco del *ATV*. Observamos que los grupos especiales que examinaron los asuntos *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas* analizaron esta norma de examen al considerar la compatibilidad de medidas de salvaguardia de transición con el artículo 6 del *ATV*. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* declaró lo siguiente:

La evaluación objetiva debe comprender un examen que permita determinar, si el CITA había examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí [...], si se había dado una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación formulada, y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos.⁴³

71. En cambio, hemos analizado en varios casos la norma de examen de los grupos especiales en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, reiteramos que los grupos especiales no deben llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas ni *sustituir* el análisis y el juicio de las autoridades competentes por el suyo⁴⁴, pero destacamos lo siguiente:

El Grupo Especial estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades argentinas habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación.⁴⁵

72. En *Estados Unidos - Salvaguardia respecto de la carne de cordero*, aclaramos que, al examinar una reclamación formulada en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, "la evaluación objetiva del Grupo Especial presenta dos aspectos, uno *formal* y otro *sustantivo*. El aspecto formal consiste en determinar si las autoridades competentes han evaluado 'todos los factores pertinentes'".⁴⁶ Y añadimos que, al examinar las determinaciones de las autoridades competentes, los grupos especiales no debían limitarse a *aceptar* sus conclusiones:

Los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a *otras interpretaciones plausibles* de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, *si la explicación no*

⁴³ Informe del Grupo Especial, *supra*, nota 29 de pie de página, párrafo 7.13. Véase también, informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Camisas y blusas*, *supra*, nota 13 de pie de página, párrafos 7.16 y 7.21.

⁴⁴ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 41 de pie de página, párrafo 121.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 41 de pie de página, párrafo 103.

*es razonada o adecuada, si hay otra explicación plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación.*⁴⁷ (Sin cursivas en el original.)

73. En *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, un asunto relativo a una reclamación formulada en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, analizamos las obligaciones de las autoridades competentes y declaramos que la investigación que han de realizar requiere un grado adecuado de actividad. Sus "deberes de investigación y evaluación excluyen la posibilidad de que se mantengan pasivas ante las posibles limitaciones de las pruebas presentadas".⁴⁸ Deben "iniciar actuaciones adicionales de investigación, cuando lo requieran las circunstancias, a fin de cumplir su obligación de evaluar todos los factores pertinentes".⁴⁹ Al describir las obligaciones de las autoridades competentes, definimos simultáneamente las obligaciones de los grupos especiales al examinar las investigaciones y determinaciones de dichas autoridades.

74. Nuestros informes en las diferencias citadas relativas al *Acuerdo sobre Salvaguardias* aclaran los elementos fundamentales de la norma de examen a que han de atenerse los grupos especiales en virtud del artículo 11 del ESD al evaluar si las autoridades competentes han cumplido sus obligaciones al formular sus determinaciones. Esta norma puede resumirse de la siguiente forma: los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente a los hechos pertinentes.⁵⁰ ; y Tj T*

76. A diferencia del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que prevé expresamente la realización de una investigación por las autoridades competentes de un Miembro, el artículo 6 del *ATV*

en cuenta pruebas que no existían *en ese momento preciso*.⁵¹ Es evidente que no puede reprocharse a un Miembro que no haya tenido en cuenta pruebas que no podía haber conocido cuando formuló su determinación. Si un grupo especial examinara esas pruebas, realizaría, de hecho, un examen *de novo* y lo haría sin poder contar con las opiniones de las partes interesadas. El grupo especial estaría evaluando si un Miembro actuó con la debida diligencia al llegar a sus conclusiones y hacer sus proyecciones beneficiándose de una visión retrospectiva y, estaría, de hecho, reinvestigando la situación del mercado y sustituyendo el juicio del Miembro por el suyo propio, lo que, en nuestra opinión, sería incompatible con la norma establecida en el artículo 11 del ESD para el examen de los grupos especiales.

79. Además, si se hiciera responsable ante un grupo especial a un Miembro que actuó con la

85. Comenzamos nuestro análisis de esta cuestión examinando la definición de la rama de producción nacional con arreglo a la parte pertinente del párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*

89. Observamos que hay acuerdo entre los participantes⁵⁸ en que el hilado importado del Pakistán y el hilado producido por los productores de los Estados Unidos, independientemente de que se trate de productores verticalmente integrados de tejidos o de productores independientes de hilados, son productos similares. Los Estados Unidos han aclarado en sus argumentos⁵⁹ que no excluyeron los hilados producidos por productores verticalmente integrados de tejidos de la definición de la rama de producción nacional por el hecho de que éstos no produzcan un producto similar, sino porque no producen un producto directamente competidor. En consecuencia, no nos es necesario, a efectos de la presente apelación, examinar el sentido del término "productos similares".

90. Antes de examinar el término "directamente competidores" en el contexto específico del párrafo 2 del artículo 6 y de las circunstancias que concurren en este caso concreto, consideramos conveniente recordar la interpretación que hemos dado a ese término en anteriores ocasiones.

91. Hemos interpretado el término "directamente competidores" en *Corea – Bebidas alcohólicas*

preferencias actuales de los consumidores⁶²; abarca también la competencia potencial.⁶³

- b) Según el sentido corriente del término "directamente competidores", los productos son competidores o sustituibles entre sí cuando son intercambiables, o si se ofrecen como medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada.⁶⁴
- c) En el contexto de la segunda frase del párrafo 2 del artículo III, el adverbio "directamente" de la Nota al artículo sugiere cierto grado de proximidad en la relación de competencia entre los productos nacionales y los importados. Sin embargo, la palabra "directamente" no impide considerar tanto la demanda latente como la demanda existente.⁶⁵
- d) Los productos "similares" son una subcategoría de los productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí: todos los productos similares son, por definición, productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí, mientras que no todos los productos "directamente competidores o directamente sustituibles entre sí" son productos "similares".⁶⁶

92. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial incurrió en error al basarse fundamentalmente en nuestro informe en el asunto *Corea – Bebidas alcohólicas*, por dos razones. En primer lugar, en esa diferencia se interpretaba una expresión distinta ("un producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente"), de una disposición y de un acuerdo diferentes (el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994), y en un contexto fáctico distinto. En concreto, en el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* no se utiliza la palabra "sustituibles" yuxtapuesta a "directamente competidores". En segundo lugar, el Órgano de Apelación destacó, en ese asunto, la importancia del mercado para evaluar la relación de competencia entre productos, por constituir éste el foro donde los consumidores eligen entre los distintos productos. Según los Estados Unidos, una lectura correcta del razonamiento del Órgano de Apelación pone de manifiesto que si un producto nacional no entra en absoluto en el mercado, no cabe considerar que ese producto sea "directamente competidor" con el

⁶² *Supra*, nota 20 de pie de página, párrafos 114 y 115.

⁶³ *Ibid.*, párrafos 115 y 117.

⁶⁴ *Supra*, nota 20 de pie de página, párrafo 115.

⁶⁵ *Ibid.*, párrafo 116.

⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 118.

producto importado, aun admitiendo la posibilidad de que ambos productos sean "productos similares".

93. No nos parecen convincentes esos argumentos de los Estados Unidos acerca de la pertinencia y la interpretación de nuestro informe en el asunto *Corea – Bebidas alcohólicas*.

94. Con respecto al primer argumento de los Estados Unidos, una lectura atenta de nuestro informe en ese asunto pone de manifiesto que utilizamos los términos "directamente competidores" y "directamente sustituibles" sin establecer ningún tipo de distinción entre ellos al evaluar la relación de competencia entre productos.⁶⁷ No consideramos que la mera ausencia de la palabra "sustituibles" en el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* afecte a la pertinencia de nuestra interpretación del término "directamente competidores" en el párrafo 2 del artículo B 0cIrme enoo.75 TD -0.1 Tc -0.2te sa94tidoz 1491

productos puedan ser considerados competidores. De hecho, cabe la posibilidad de que productos que son competidores no compitan efectivamente entre sí en el mercado en un momento dado por diversas razones, como limitaciones reglamentarias o decisiones de los productores. En consecuencia, no es adecuado un análisis estático, por cuanto llevaría a que los mismos productos se consideraran competidores en un momento y no competidores en otro, en función de su presencia en el mercado.

97. Es significativo que el adverbio "directamente" califique a la palabra "competidores"; ese adverbio subraya el grado de proximidad que debe haber en la relación de competencia entre los productos que se comparan. Como se ha indicado antes, de conformidad con el *ATV*

99. Examinaremos a continuación si, en el presente caso, los hilados producidos para su propio consumo por los productores integrados verticalmente de tejidos de los Estados Unidos son directamente competidores con los hilados importados en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ATV. Los Estados Unidos aducen que esos hilados no son directamente competidores porque no se ofrecen para la venta en el mercado excepto cuando la producción cautiva está "fuera de equilibrio"⁶⁹, y aun en ese caso sólo en cantidades *de minimis*. Además, los productores integrados verticalmente de tejidos sólo dependen en un grado insignificante del mercado comercial para satisfacer sus necesidades de hilados. En opinión de los Estados Unidos, el porcentaje estable y muy bajo de hilados vendidos por productores integrados verticalmente de tejidos en el mercado comercial o comprados por ellos en éste en los últimos años refleja claramente esos factores.⁷⁰

100. No podemos avalar este análisis estático, con arreglo al cual la relación de competencia entre los hilados vendidos en el mercado comercial y los hilados utilizados para su propio uso por los productores integrados verticalmente dependería de lo que éstos decidieran hacer en un momento determinado.

101. De un análisis adecuado de la relación de competencia entre uno y otro producto se desprende claramente que se trata de productos "directamente competidores" en el sentido del párrafo 2 del artículo 6. Aclaran nuestra opinión las siguientes consideraciones:

- a) Los productores integrados verticalmente de *tejidos* compiten con los productores independientes de tejidos que compran los hilados que necesitan en el mercado comercial. Por consiguiente, es poco probable que los primeros adopten sus decisiones de "fabricar o comprar" los hilados que utilizan como insumos sin tener en cuenta el costo de oportunidad de hacerlo.⁷¹ El porcentaje estable y bajo de sus adquisiciones en el mercado comercial de hilados en el pasado no significa que no hayan tenido en cuenta el costo de oportunidad en sus cálculos.
- b) Los productores integrados verticalmente de tejidos pueden operar en diversa medida en el mercado comercial para vender su producción o comprar los hilados que necesitan.⁷² El porcentaje puede ser en un caso del 2 por ciento, en otro del 5 e

⁶⁹ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas formuladas en la audiencia.

⁷⁰ Según los Estados Unidos, el 2 por ciento aproximadamente del consumo cautivo corresponde a compras en el mercado comercial y el 1 por ciento aproximadamente de la producción cautiva se vende en ese mercado. (Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 80.)

⁷¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.58.

⁷² Véase también, *ibid.*, párrafo 7.64 b).

incluso llegar al 10 por ciento o más en función de las decisiones comerciales de cada productor en un momento determinado. Una causa de *fuerza mayor*, o cualquier otra dificultad grave, puede forzar repentinamente a un productor integrado verticalmente de tejidos a basarse en gran medida en el mercado comercial para satisfacer sus necesidades de hilados. En el mismo sentido, las condiciones de competencia en el mercado de tejidos pueden obligar a un productor a destinar una parte mayor de su producción de hilados al mercado comercial. Por consiguiente, el hecho de que en el pasado el porcentaje de ventas y compras de hilados por los productores integrados verticalmente de tejidos haya sido bajo y estable no constituye una razón suficiente para llegar a la conclusión de que los hilados de esos productores no son directamente competidores con los hilados importados y vendidos en el mercado comercial.

- c) El enfoque de los Estados Unidos llevaría a constantes variaciones en el tamaño de la rama de producción nacional, que dependería, no sólo de las variaciones resultantes de las decisiones *ad hoc* de compra y venta a que hemos hecho referencia, sino también de la propiedad o el control de las instalaciones de hilados. Los hilados producidos por un productor nacional independiente dejarían de ser directamente competidores en el momento en que un productor de tejidos se hiciera cargo del primero, en la medida en que el último transformara sus hilados en tejidos.⁷³ En ese mismo orden de cosas, si un productor integrado verticalmente de tejidos vendiera sus instalaciones de producción de hilados y éstas pasaran a ser propiedad de un productor independiente, /AB/Rinte, /AB/Ralaciones de producci ento o más en fusniaAhecho a de

- e) Por último, el enfoque de los Estados Unidos tendría importantes consecuencias para la justificación y el alcance de la medida de salvaguardia. Como consecuencia de la exclusión de la producción nacional cautiva de hilados de la definición de la rama de producción nacional, si un productor de tejidos importara hilados de una fábrica extranjera propiedad suya, esas importaciones habrían de ser excluidas asimismo del cálculo del aumento de las importaciones y de la aplicación de la medida de salvaguardia. En el asunto que se nos ha sometido, la medida de salvaguardia se aplica a *todas* las importaciones. Los Estados Unidos señalan que, en este caso, no se

104.

Esta remisión explícita a la previa determinación de la existencia de perjuicio grave, a nuestro juicio, exige que el perjuicio grave se atribuya a *todos* los Miembros que lo causen.⁷⁷ (Las cursivas figuran en el original.)

En consecuencia, el Grupo Especial constató lo siguiente:

Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponde en virtud del párrafo 4 del artículo 6, no examinaron individualmente el efecto de las importaciones procedentes de México (y posiblemente de otros Miembros pertinentes).⁷⁸ (No se reproduce la nota de pie de página.)

108. Los Estados Unidos solicitan en apelación que el Órgano de Apelación revoque i) la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 4 del artículo 6 al no examinar el efecto de las importaciones procedentes de México y posiblemente de otros Miembros, y ii) la interpretación del Grupo Especial según la cual el párrafo 4 del artículo 6 exige que se atribuya el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a todos los Miembros cuyas exportaciones lo causen.⁷⁹

109. Antes de ocuparnos de esas cuestiones, hemos de distinguir tres elementos distintos, aunque relacionados entre sí, del artículo 6: en primer lugar, la *relación de causalidad* entre el incremento de las importaciones y el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave⁸⁰ atribuya a

116. Los Estados Unidos aducen que la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 permite realizar un análisis comparativo del efecto de las importaciones procedentes de un Miembro determinado sin realizar un análisis análogo en el caso de otros Miembros de los que procedan importaciones que hayan experimentado también un incremento brusco y sustancial.⁸⁷ El Pakistán sostiene que ese análisis comparativo requiere una evaluación del efecto de las importaciones de los demás Miembros considerados individualmente.

117. Observamos que en el texto de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 no se indica expresamente la forma en que ha de realizarse un análisis comparativo de los efectos de las importaciones procedentes de un Miembro determinado. No obstante, para poder solucionar esta cuestión hemos de examinar en primer lugar las *razones* por las que se exige un análisis comparativo.

118. El párrafo 4 del artículo 6, en la parte pertinente, establece que "*se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave [...] sobre la base de un incremento brusco y sustancial [...] de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros*". (Sin cursivas en el original.) De esta frase se infiere claramente que el incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de *ese* Miembro no sólo determina el fundamento, sino también el *alcance* de la atribución del perjuicio grave al Miembro en cuestión.

119. En consecuencia, cuando contribuyan al perjuicio grave las importaciones de varios Miembros, de conformidad con lo que en el texto de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 se establece, el análisis comparativo debe tener en cuenta la "atribución de la responsabilidad" de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6. Véase el párrafo 11.25 de la Sentencia en el asunto WT/DS192/AB/R, párrafo 11.25. Véase también el párrafo 175 de la Sentencia en el asunto WT/DS175/AB/R, párrafo 175. Véase también el párrafo 1.25 de la Sentencia en el asunto WT/DS153/AB/R, párrafo 1.25. Véase también el párrafo 2.2595 de la Sentencia en el asunto WT/DS175/AB/R, párrafo 2.2595.

del párrafo 4 del artículo 6 no permite atribuir la totalidad del perjuicio grave a un Miembro⁸⁹ a no ser

causado íntegramente por sus exportaciones. A nuestro juicio, esta exorbitante desviación del principio de proporcionalidad en relación con la atribución del perjuicio grave sólo podría estar justificada si los redactores del *ATV* la hubieran establecido expresamente, lo que no es así.

121. Por último, un aspecto sumamente importante: si pudiera atribuirse la totalidad del perjuicio grave a uno solo de los Miembros de los que proceden las importaciones que han contribuido al mismo, no habría necesidad de realizar un análisis comparativo de los efectos de las importaciones del Miembro en cuestión, una vez que se hubiera constatado que las importaciones procedentes de dicho Miembro habían experimentado un incremento brusco y sustancial, interpretación que privaría de sentido a toda una parte del párrafo 4 del artículo 6.

122. Nos ocupamos a continuación de la forma de realizar el análisis comparativo exigido por el párrafo 4 del artículo 6. Ese análisis debe entenderse, a la luz del principio de proporcionalidad, como el medio de determinar el alcance o evaluar la parte del perjuicio grave total que puede atribuirse a un Miembro exportador. Recordamos que el párrafo 4 del artículo 6 obliga al Miembro importador a realizar ese análisis comparativo teniendo en cuenta varios factores, en concreto el nivel de las importaciones, la cuota de mercado y los precios, y específica que ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo. La comparación ha de realizarse entre los efectos de las importaciones del Miembro de que se trate, de un lado, y los efectos de las importaciones procedentes de otras fuentes, de otro. En consecuencia, la comparación debe basarse en una pluralidad de factores, cada uno de los cuales tiene una importancia y un peso distintos, y ha de medirse conforme a una escala diferente.

123. Naturalmente, es posible comparar el nivel de las importaciones procedentes de un Miembro con el de las importaciones procedentes de las demás fuentes consideradas en su conjunto. De forma análoga, puede determinarse la cuota de mercado de un Miembro en comparación con la de todas las demás importaciones y con la de la producción de la rama de producción nacional. No obstante, sólo pueden evaluarse todos los efectos del nivel de las importaciones procedentes de un Miembro y la cuota de mercado de ese Miembro si ese nivel y esa cuota se comparan *individualmente* con el nivel de las importaciones procedentes de los demás Miembros cuyas exportaciones han experimentado también un incremento brusco y sustancial y con la cuota de mercado de esos Miembros. Esta conclusión resulta aún más patente en el caso de la comparación de los precios de importación y de los precios internos. Aunque es posible comparar el precio de las importaciones procedentes de un Miembro con el precio medio de las procedentes de las demás fuentes y con los precios internos, puede haber grandes diferencias dentro de los precios de las importaciones procedentes de los demás Miembros. Por tanto, una evaluación equitativa de los efectos del precio de las importaciones procedentes de un Miembro requiere que ese precio se compare con el de las importaciones de los

demás Miembros considerados individualmente. Además, esos diversos factores interactúan de distinta forma, produciendo efectos distintos, en circunstancias distintas, y ello aun prescindiendo de la posible existencia de otros factores pertinentes (y sus efectos) que deben tenerse en cuenta en la comparación de conformidad con la salvedad que se establece al final de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6.

124. Así pues, la evaluación de la parte del perjuicio grave total, proporcional al perjuicio efectivamente causado por las importaciones procedentes de un Miembro determinado, requiere una comparación realizada en función de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 6 con todos los artícul

grave a todos los Miembros cuyas exportaciones lo causen.⁹⁶ Los Estados Unidos apelan también contra la interpretación dada por el Grupo Especial a esta cuestión más general. No obstante, nuestras constataciones⁹⁷ solucionan la diferencia tal como ésta ha sido definida por las alegaciones formuladas por el Pakistán ante el Grupo Especial. En consecuencia, no nos pronunciamos sobre la cuestión de si el párrafo 4 del artículo 6 exige la atribución del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a todos los Miembros de los que procedan las importaciones que lo causan. En esas circunstancias, la interpretación de esta cuestión por el Grupo Especial carece de efectos jurídicos.

VII. Constataciones y conclusiones

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

- a) concluye que el Grupo Especial sobrepasó el mandato que le confiere el artículo 11 del ESD al tomar en consideración los datos del censo de los Estados Unidos correspondientes al año civil 1998;
- b) confirma la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.1 a) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV al excluir la producción de hilado peinado de algodón para uso propio de los productores integrados verticalmente del ámbito de la rama de producción nacional;
- c) confirma la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.1 b) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 4 del artículo 6 del ATV, al no examinar individualmente el efecto de las importaciones procedentes de México (y posiblemente de otros Miembros pertinentes) cuando atribuyeron el perjuicio grave al Pakistán; y
- d) se abstiene de pronunciarse sobre la cuestión de si el párrafo 4 del artículo 6 del ATV exige la atribución del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a todos los Miembros de los que procedan las importaciones que lo causan y concluye que la interpretación dada a esa cuestión por el Grupo Especial carece de efectos jurídicos.

⁹⁶ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.126 - 7.127.

⁹⁷ Véanse, *supra*, párrafos 119, 125 y 126.

129. El Órgano de Apelación *recomienda* al OSD que pida a los Estados Unidos que pongan en conformidad con las obligaciones que les impone el *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* la medida cuya incompatibilidad con dicho Acuerdo se ha constatado en el presente informe y en el informe del Grupo Especial modificado por el presente informe.

Firmado en el original, en Ginebra, el 27 de septiembre de 2001 por:

Georges Michel Abi-Saab
Presidente de la Sección

Claus-Dieter Ehlermann
Miembro

A.V. Ganesan
Miembro