

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

Informe del Grupo Especial

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán* se distribuye a todos los Miembros de conformidad con el ESD. El informe es objeto de distribución general a partir del 31 de mayo de 2001 con arreglo a los Procedimientos para la distribución y supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, en virtud de lo dispuesto en el ESD, solamente las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial, que la apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del grupo especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste y que no habrá comunicaciones *ex parte* con el grupo especial o el Órgano de Apelación en relación con los asuntos sometidos a la consideración del grupo especial o del Órgano de Apelación.

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

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE TRANSICIÓN
APLICADA A LOS HILADOS PEINADOS DE ALGODÓN
PROCEDENTES DEL PAKISTÁN (DS192)**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN.....	1

	<u>Página</u>
D. DEMOSTRACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE LAS IMPORTACIONES Y EL PERJUICIO GRAVE.....	58
E. ATRIBUCIÓN DEL PERJUICIO GRAVE O LA AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE (PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV).....	60
1. La atribución al Pakistán del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave	60
2. La cuestión de la necesidad de una evaluación comparativa de las importaciones procedentes de México.....	61
F. LA CUESTIÓN DE LA NECESIDAD DE UN ANÁLISIS PROSPECTIVO PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE.....	74
G. ANÁLISIS DEL EXAMEN DE ESTE ASUNTO EFECTUADO POR EL OST	78
H. LA PRESENTACIÓN TARDÍA DE PRUEBAS.....	78
I. OBSERVACIONES FINALES.....	80
V. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR TERCEROS.....	82
A. PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.....	82
B. LA COMUNICACIÓN DE LA INDIA	83
VI. REEXAMEN INTERMEDIO	85
A. OBSERVACIONES GENERALES	85
B. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PAKISTÁN	85
.....	85

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 3 de abril de 2000, el Pakistán solicitó al OSD el establecimiento de un grupo especial, de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994, el artículo 6 del ESD y el párrafo 10 del artículo 8 del ATV¹, para que examinara un asunto relativo a la aplicación por parte de los Estados Unidos del mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

1.2 El OSD estableció un Grupo Especial en su reunión de 19 de junio de 2000.² En esa reunión, las partes convinieron en que el Grupo Especial debía tener el mandato uniforme. El mandato de este Grupo Especial es, por lo tanto, el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos invocados por el Pakistán en el documento WT/DS192/1, el asunto sometido al OSD por el Pakistán en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

1.3 El 30 de agosto de 2000, se constituyó el Grupo Especial con la siguiente composición:

Presidente: Sr. Wilhelm Meier

Miembros:

Vestido (ATV), con respecto a las importaciones de la Categoría 301 de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán.⁵ El informe sobre esta investigación, titulado "Informe sobre la investigación y la declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave: hilados peinados de algodón para la venta: Categoría 301", fue presentado al Pakistán como el informe sobre el mercado que debe presentarse de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV en apoyo de la solicitud de celebración de consultas sobre la medida de salvaguardia propuesta.⁶

2.3 De conformidad con el párrafo 7 del artículo 6, los Estados Unidos también comunicaron esta solicitud de celebración de consultas, incluidos los datos fácticos pertinentes, al Presidente del Órgano de Supervisión de los Textiles (OST).

2.4 Los días 10 y 11 de febrero de 1999 se celebraron consultas entre los Estados Unidos y el

2.7 El 6 de agosto de 1999, los Estados Unidos informaron al OST que consideraban que la medida estadounidense estaba justificada en virtud de las disposiciones del artículo 6 del ATV y que mantendrían vigente esa limitación.¹⁰

2.8 Los Estados Unidos y el Pakistán celebraron una nueva ronda de consultas los días 15 y 16 de noviembre de 1999, pero no llegaron a ningún entendimiento mutuo.

2.9 Los Estados Unidos prorrogaron la limitación por otro año, con efecto a partir del 17 de marzo de 2000, de conformidad con el párrafo 12 del artículo 6 del ATV.¹¹

2.10 El párrafo 8 del artículo 10 del ATV dispone que si después de las nuevas recomendaciones del OST basadas en esa disposición la cuestión sigue sin resolverse, los Miembros interesados podrán someterla al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y recurrir al párrafo 2 del artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y a las disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) (véase la sección I).

III. ALEGACIONES FORMULADAS POR LAS PARTES

3.1 A la luz de los hechos y argumentos expuestos, el Pakistán solicita al Grupo Especial lo siguiente:

- que constate que los Estados Unidos no demostraron, antes de aplicar su medida de salvaguardia a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán el 17 de marzo de 1999, que las importaciones de hilados peinados de algodón causaban un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción de tal hilado y que ese perjuicio y esa amenaza eran atribuibles al Pakistán porque los Estados Unidos
 - ? no examinaron el estado de toda la rama de producción nacional que produce hilado peinado de algodón;
 - ? basaron su determinación sobre el estado de la rama de producción nacional en datos no verificados, incorrectos e incompletos;
 - ? basaron su determinación de la relación causal entre las importaciones y el perjuicio grave en cambios en las variables económicas producidas solamente durante un período de ocho meses;
 - ? no realizaron ningún análisis prospectivo de los efectos de las importaciones para determinar si estaban causando una amenaza de perjuicio grave; y
 - ? atribuyeron un perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán sin realizar ninguna evaluación comparativa de las importaciones procedentes del Pakistán y de México y sus respectivos efectos;
- que resuelva, sobre la base de las constataciones indicadas *supra*, que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos al hilado peinado de algodón

¹⁰ Documento G/TMB/R/57, párrafo 5 y Comunicación de los Estados Unidos G/TMB/N/346.

¹¹ 65 *Federal Register* 14544 (17 de marzo de 2000) (EE.UU. - Prueba documental 6). La limitación fue prorrogada por otro año más, a partir del 17 de marzo de 2001 (66 FR 13307, 5 de marzo de 2001).

procedente del Pakistán es incompatible con las obligaciones dimanantes para los Estados Unidos del artículo 6 del ATV;

- que resuelva además que los Estados Unidos han anulado o menoscabado ventajas

siguientes a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC. La salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible y de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo."

1. Las cuestiones básicas sometidas al Grupo Especial

4.1 El **Pakistán** aduce que el objeto del ATV son las "disposiciones que han de aplicar los Miembros durante un período de transición para la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994".¹³ El objetivo básico de estas disposiciones es asegurar que este sector sea finalmente integrado.¹⁴ EL párrafo 5 del artículo 1 del ATV, en consecuencia, exhorta a los Miembros a que prevean un continuo reajuste industrial autónomo y un aumento de la competencia en sus mercados. Raffaelli y Jenkins señalan en su libro *"Drafting History of the Agreement on Textiles and Clothing"* que es preciso prestar seriamente atención a esta disposición dado que productos que representan el 49 por ciento de las importaciones totales en 1990 serán integrados el último día del ATV y que debe alentarse firmemente el reajuste industrial autónomo.¹⁵

4.2 El Pakistán continúa señalando que el artículo 6 del ATV prevé un mecanismo específico de salvaguardia de transición para los productos que aún no han sido integrados en el GATT de 1994 y al que ha de recurrirse "con la mayor moderación posible" y de manera compatible con la realización eficaz del proceso de integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994. Los Miembros pueden recurrir al artículo 6 solamente si demuestran que las importaciones del producto objeto de la medida de salvaguardia han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores, y que tal perjuicio o amenaza es atribuible al incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes del Miembro al que se aplica la medida. Según la jurisprudencia del Órgano de Apelación, todos los términos del artículo 6 deben tener efecto y ser interpretados a la luz del objeto y fin ya mencionados del ATV.

4.3 El Pakistán señala que los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia al amparo del artículo 6 del ATV con respecto al hilado peinado de algodón procedente del Pakistán a partir del 17 de marzo de 1999. El OST, que debe examinar todas las medidas de ese tipo, señaló que la información proporcionada por los Estados Unidos tenía "limitaciones graves". En primer lugar, los Estados Unidos no proporcionaron datos sobre el segmento de la rama de producción nacional que estaba integrada verticalmente con la rama de producción de tejidos, la que representaba alrededor de un tercio de la producción nacional de hilados peinados de algodón. En segundo lugar, los Estados Unidos proporcionaron datos sobre la evolución de la rama de producción nacional que corresponden solamente a un período de ocho meses. Y, en tercer lugar, "según sin esclarecerse algunos aspectos relativos a la evolución y la situación de la rama de producción nacional (tales como la evolución del empleo, el cierre de fábricas, la inversión y la reestructuración que habrían podido tener lugar en la rama de producción nacional de hilados de algodón)".¹⁶

4.4 El Pakistán recuerda que el OST concluyó, en consecuencia, que "los Estados Unidos no habían logrado demostrar que las importaciones de hilados peinados de algodón en su territorio habían aumentado en tal cantidad que causaban o amenazaban realmente causar un perjuicio grave a

¹³ Párrafo 1 del artículo 1 del ATV.

¹⁴ Preámbulo del ATV.

¹⁵ Página 89. (En el original, en inglés.)

¹⁶ Documento G/TMB/18, párrafo 3.

la rama de producción nacional que producía productos similares y/o directamente competidores" y recomendó que "se revocara la medida introducida por los Estados Unidos sobre las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán".¹⁷ Los Estados Unidos declararon que no podían seguir esta recomendación y mantuvieron la medida. El Pakistán, en consecuencia, ejerció el derecho que le corresponde en virtud del artículo 8 del ATV de solicitar al Órgano de Solución de Diferencias que estableciera un grupo de trabajo para investigar el efecto de la medida sobre la rama de producción nacional que producía productos similares y/o directamente competidores.

2. Pertinencia de otra jurisprudencia de la OMC

4.9 Los **Estados Unidos** alegan que el Pakistán supone erróneamente que las salvaguardias de transición del artículo 6 deben ser interpretadas recurriendo a otros Acuerdos de la OMC. El ATV se diferencia significativamente de otros Acuerdos de la OMC que no tienen carácter transitorio, por lo que respecta a su condición de Acuerdo de transición, su finalidad de integrar gradualmente al sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994 y su texto relativo a la definición y al trato de la rama de "producción nacional". Si, por ejemplo, no hubiera habido ninguna intención de establecer una diferencia entre la salvaguardia de transición del ATV y el Acuerdo sobre Salvaguardias, los negociadores no habrían incluido una disposición sobre salvaguardias en el ATV; se hubieran apoyado más bien en el artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, el Grupo Especial debería considerar el texto y el fin del ATV -y no otros Acuerdos de la OMC o interpretaciones de otros Acuerdos- para interpretar el artículo 6 con respecto a los productos textiles y del vestido no integrados. Los Estados Unidos también se refieren a la opinión del Pakistán de que no hay motivos por los que la cuestión de la segmentación del mercado en el caso de una medida de salvaguardia prevista en el artículo 6 del ATV debería resolverse en forma diferente que en los casos de medidas de salvaguardia previstas en el artículo XIX del GATT de 1994 y de medidas compensatorias y antidumping. Aducen que el texto mismo del párrafo 2 del artículo 6 demuestra el error del Pakistán: el ATV se diferencia en aspectos clave de otros Acuerdos, y el fin del artículo 6 (establecer una salvaguardia de transición durante la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994) se diferencia sustancialmente del fin de las disposiciones y los Acuerdos que no son de transición. Los Estados Unidos también consideran que el objeto y fin del ATV exige una interpretación del artículo 6 que permita a los Miembros utilizar el mecanismo de salvaguardia de transición para hacer frente a un incremento súbito de las importaciones que cause perjuicio. El ATV representa un cuidadoso equilibrio de intereses entre los Miembros exportadores e importadores para guiar al sector de los textiles y el vestido, a través del delicado período de 10 años de transición, de un régimen de contingentes especiales a la aplicación de las normas del GATT. Para los Miembros importadores, un aspecto fundamental de esta negociación fue la capacidad de hacer frente a los perjudiciales incrementos súbitos de las importaciones de productos no integrados mediante una disposición de salvaguardia especial *distinta* del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Una vez que se haya terminado la transición y se hayan integrado en el GATT los productos textiles y del vestido, ya no será aplicable la disposición transitoria de salvaguardia especial y dichos productos quedarán comprendidos en las disposiciones normales de salvaguardia contenidas en el GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

4.10 Con respecto al argumento expuesto, el **Pakistán** explicó su posición en el sentido de que pueden tenerse en cuenta las interpretaciones de otros Acuerdos de la OMC para determinar el sentido de los términos del ATV. Todos los Acuerdos de la OMC, incluso el ATV, son parte integrante del Acuerdo sobre la OMC²², que fue negociado y concluido como un todo único.²³ Por consiguiente, es una práctica legítima y corriente de los grupos especiales buscar orientación para la interpretación de los términos de un Acuerdo de la OMC en resoluciones sobre términos similares contenidos en otros Acuerdos de la OMC. Por ejemplo, el Grupo Especial que se ocupó recientemente del asunto *Guatemala - Cemento* se apoya en resoluciones sobre disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias para justificar sus interpretaciones de las disposiciones del Acuerdo Antidumping.²⁴ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Argentina - Calzado* se remitió a los grupos especiales que se

²² Véase el párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC.

²³ Véase el análisis que hace el Órgano de Apelación en el asunto *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, WT/DS22/AB/R, página 21.

²⁴ Párrafo 8.284.

ocuparon de *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas* para justificar sus resoluciones sobre la cuestión de la norma de examen, los métodos para la reunión de datos y la cuestión de si deben ser examinados todos los factores pertinentes que afectan al estado de la rama de producción.²⁵ Si pueden invocarse las interpretaciones del ATV para orientar la interpretación de otros Acuerdos de la OMC, ¿por qué la interpretación de otros Acuerdos de la OMC no debería orientar la interpretación del ATV?

4.11 El argumento del Pakistán es que las interpretaciones de los términos de otros Acuerdos son pertinentes cuando la cuestión concreta que tratan esos términos es similar a la cuestión tratada por términos equivalentes del ATV. Por ejemplo, tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como el ATV exigen que se demuestre la relación de causalidad. No hay ninguna razón por la que esta cuestión debería resolverse en forma diferente en los dos Acuerdos, simplemente porque tratan distintos tipos de salvaguardias. Tanto el artículo III del GATT de 1994 como el artículo 6 del ATV se refieren al acceso a los mercados y ambos utilizan la expresión "directamente competidores" para delinear la gama de productos a los que se aplica la disposición en función de su relación en el mercado. No hay ninguna razón por la que la interpretación de estos términos del ATV deba ser diferente de la interpretación adoptada en el marco del GATT de 1994, simplemente porque tratan medidas distintas que restringen el acceso a los mercados. Por lo tanto, el Pakistán invita al Grupo Especial a buscar orientación en otros Acuerdos de la OMC.

B. LA INTERPRETACIÓN DEL PÁRRAFO 2 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV

El párrafo 2 del artículo 6 del ATV dice lo siguiente: "Podrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. Deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales del producto de que se trata y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores." (*No se incluye la nota de pie de página.)*

1. La cuestión general

4.12 El **Pakistán** afirma que la cuestión jurídica central que dio lugar a esta reclamación es la siguiente: los Estados Unidos, al evaluar el efecto de las importaciones de hilados peinados de algodón sobre el estado de su rama de producción nacional no tuvieron en cuenta establecimientos integrados verticalmente que producen hilados para su transformación ulterior en tejidos (los que representan aproximadamente la mitad del número total de productores de hilados peinados de algodón y alrededor de un tercio de la producción nacional total). Los Estados Unidos no niegan que estos establecimientos producen un producto similar al hilado peinado de algodón sujeto a la medida de salvaguardia. Tampoco niegan que todo el hilado peinado de algodón procedente del Pakistán está sujeto a esa limitación, sea vendido en el mercado comercial o expedido a un productor de tejidos vinculado. Sin embargo, sin ningún apoyo por parte del OST, los Estados Unidos aducen que estos productores no formaban parte de la rama de producción nacional que ha de ser examinada con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ATV porque su producción no competía directamente con el hilado importado en el mercado comercial de hilados peinados de algodón.

²⁵ WT/DS121/R, párrafos 8.119 y 8.123.

4.13 El Pakistán alega además que los Estados Unidos no explican cómo puede conciliarse su

más probables, cuando no casi automáticas, y el fin de la prescripción de examinar la repercusión de las importaciones en toda la rama de producción se vería completamente frustrado.

4.19 El Pakistán también considera que la definición de rama de producción que dan los Estados Unidos no puede conciliarse con el objeto y fin del ATV. Si se interpretara el párrafo 2 del artículo 6

4.22 También en este sentido, los Estados Unidos aducen que el Pakistán alega erróneamente que los Estados Unidos no consideraron al hilado vendido por productores integrados verticalmente en el mercado abierto. Estas cantidades son *de minimis*. Sin embargo, los Estados Unidos consideraron todo el hilado vendido en el mercado abierto -independientemente de que fuese fabricado por productores de hilado peinado de algodón para la venta o fabricado por productores de otro producto integrados verticalmente. Con muy pocas excepciones, los productores integrados verticalmente al producir el producto final para la venta consumen el hilado peinado de algodón que fabrican. En raras ocasiones estos productores venden el exceso de producción de hilado peinado de algodón en el mercado abierto, e incluso es posible que compren hilado a otros productores. Los Estados Unidos verificaron que los productores integrados verticalmente compran en el mercado aproximadamente el 2 por ciento del hilado peinado de algodón que consumen, y venden aproximadamente el 1 por ciento de su producción en el mercado abierto. En contra de las afirmaciones del Pakistán, las estadísticas oficiales de producción de la Oficina de Censo de los Estados Unidos dan cuenta de la cantidad *de minimis* del hilado vendido por los productores integrados verticalmente, y registran todo el hilado vendido en el mercado -por *de minimis* que sea la cantidad- como hilado para la venta, sin tener en cuenta la identidad del productor.

4.23 Los Estados Unidos también discrepan de la afirmación del Pakistán de que el no haber contabilizado por separado las importaciones de hilado peinado de algodón adquiridas por los productores integrados verticalmente, si las hubo, representa un serio defecto del análisis efectuado por los Estados Unidos. El Pakistán no proporciona ninguna base fáctica para la afirmación de que los productores integrados verticalmente importan hilado peinado de algodón. Sin embargo, incluso si lo hacen, la cantidad en cuestión constituiría una subcategoría de la cantidad ya *de minimis* de hilado (2 por ciento) que los productores integrados verticalmente pueden adquirir en el mercado abierto (que incluye la producción interna y las importaciones). La exclusión de tales cantidades *de minimis* de las cifras correspondientes a las importaciones utilizadas en el análisis del perjuicio grave no afectaría los resultados en ninguna forma significativa desde el punto de vista estadístico.

4.24 En respuesta a las observaciones concretas que figuran en el párrafo 4.20, los Estados Unidos señalaron que, por lo que era de su conocimiento, ninguna fábrica de tejidos estadounidense que deseara adquirir una fábrica de hilados en el Pakistán no podía hacerlo debido a una salvaguardia de transición. Cuando los Estados Unidos realizaron su investigación, no existían tales empresas. Por lo que saben los Estados Unidos tampoco existe ninguna hoy día. Además, la mera existencia de una salvaguardia de transición no podría impedir a una empresa adquirir una fábrica de hilados en el Pakistán o enviar hilado de esa fábrica a los Estados Unidos. En el año en curso, el Pakistán puede enviar 5.578.425 kg de hilado peinado de algodón a los Estados Unidos, cifra que aumenta el 6 por ciento cada año de la limitación.

4.25 En pocas palabras, el enfoque adoptado por los Estados Unidos para la identificación de la rama de producción nacional es plenamente compatible con el ATV. La opinión del Pakistán de que el artículo 6 requiere que los Estados Unidos incluyan a los productores integrados verticalmente de tejidos, prendas de vestir o artículos textiles de uso doméstico en el ámbito de la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" equivale a sugerir que el artículo 6 exige a los Miembros que reúnan industrias separadas e incluyan productos que no compiten con las importaciones. Ni el texto ni el fin del ATV respaldan la alegación del Pakistán y en consecuencia el Grupo Especial debería rechazarla.

El papel de los productores de tejidos integrados verticalmente

4.26 En relación con el argumento de los Estados Unidos de que el artículo 6 del ATV no permite la división de la rama de producción en segmentos que abastecen distintos mercados, el **Pakistán** alega que esto se basa en la hipótesis incorrecta de que el hilado importado y el hilado nacional producido para la elaboración ulterior por fábricas integradas verticalmente no están compitiendo

entre sí. Según lo admiten los Estados Unidos mismos, los productores integrados de tejidos compran el hilado peinado de algodón en el mercado comercial. El hilado peinado de algodón ofrecido en el mercado comercial está, por lo tanto, compitiendo de hecho con el hilado producido por los propios fabricantes de tejidos. Si bien es posible que los productores integrados de tejidos compren menos del 5 por ciento de sus necesidades existe, sin embargo, un mercado para el hilado peinado de algodón importado en el que los productores integrados de tejidos participan como compradores de hilado. Los Estados Unidos aducen que podían ignorar este mercado porque las transacciones que se realizan en él son *de minimis*. Sin embargo, la pequeña cantidad de hilado adquirida por los productores integrados refleja las condiciones particulares que predominan en ese mercado. Si los Estados Unidos no hubieran impuesto la medida de salvaguardia, estas condiciones habrían cambiado y sin ninguna duda los productores integrados habrían comprado más hilado. Los Estados Unidos confunden la

¿Podrían las importaciones de hilado peinado de algodón perjudicar a los productores integrados verticalmente?

4.29 El Grupo Especial invitó a las partes a que formularan opiniones con respecto a si las importaciones de hilado peinado de algodón podrían causar "perjuicio" a los productores que producían ese producto para uso propio. En opinión del **Pakistán**, los productores de hilado "para uso propio" a continuación producen tejidos con su propio hilado. Estos productores de tejidos compiten en el mercado de tejidos con los tejidos fabricados con el "hilado para la venta". En caso de que, como alegan los Estados Unidos, el hilado importado produzca una disminución del precio del "hilado para la venta", el tejido fabricado con este último será más barato y comenzará a perjudicar la rentabilidad del tejido competidor fabricado con "hilado para uso propio". Por tanto, según el mismo argumento de los Estados Unidos, las importaciones de bajo precio de hilado peinado perjudicarán a la rama de producción de tejidos que utiliza "el propio hilado". Asimismo, si a través de las medidas de salvaguardia de transición o de cualquier otra medida pueden controlarse las importaciones de hilado, se contribuirá, según la propia argumentación de los Estados Unidos, a elevar el precio del hilado nacional destinado a la venta. Esto, a su vez, aumentará el costo de producción del tejido producido con "hilado para la venta", lo que beneficiará a los productores de tejidos competidores que utilicen el hilado para "uso propio".

4.30 Respecto de esta cuestión los **Estados Unidos** alegan que el efecto del aumento de las importaciones de hilado peinado de algodón o de la salvaguardia de transición de que se trata sobre los productores integrados verticalmente de tejidos, prendas de vestir o artículos textiles de uso doméstico podrá, en el mejor de los casos, ser indirecto, dado que normalmente estos productores no ingresarán al mercado de hilado, ni como compradores ni como vendedores. Por supuesto, es posible que un incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán, o una medida de salvaguardia adoptada para hacer frente a este incremento, tenga eventualmente un efecto indirecto sobre los productores de tejidos integrados verticalmente, justamente como podría tener efectos indirectos sobre otras ramas de producción y empresas de los Estados Unidos. Sin embargo, los efectos, en su caso, podrían diferir según los mercados, los métodos de producción, los bienes de equipo, y otras consideraciones comerciales involucradas. La opinión del Pakistán de que las instalaciones integradas verticalmente se reestructurarían completamente tan sólo para aprovechar las importaciones de bajo costo se basa en una visión excesivamente simplificada de la decisión comercial inicial que condujo a estos establecimientos a integrarse verticalmente. Un establecimiento que está estructurado de modo tal que su producción de tejidos sea independiente del mercado "para la venta" obtiene otras ventajas además de la de estar meramente en situación de producir hilados de bajo costo. La integración vertical con respecto al hilado permite a los productores de tejidos controlar la calidad, el tipo, la entrega y el suministro de hilado que sirve como insumo a su tejido, en una forma que no podría hacerlo si los productores de tejidos dependieran de los suministros externos. La integración vertical puede permitir tanto previsibilidad como rendimientos que, desde una perspectiva comercial, justifican su continuación aun cuando el hilado se venda a precios muy bajos en el mercado.

Otros aspectos de este debate

4.31 Continuando el examen de la definición de rama de producción nacional, el **Pakistán** observa que la cuestión de la segmentación de la rama de producción según los mercados ha sido examinada en otra diferencia reciente presentada al OSD. Los Estados Unidos, en una reclamación de México contra medidas antidumping impuestas al jarabe de maíz con alta concentración de fructosa han impugnado enérgicamente (y con éxito) la decisión de las autoridades mexicanas de dividir la rama de producción del azúcar en segmentos que abastecen distintos mercados, y basar la determinación de la existencia de daño en el segmento que abastece al mismo mercado que el que abastecen las importaciones. La posición asumida por los Estados Unidos en este caso, en calidad de exportador, es incompatible con la asumida en el presente caso como importador.

Al ser idéntico al hilado importado, todo el hilado nacional es, por lo tanto, indiscutiblemente tanto "similar" como "directamente competidor". La conclusión obvia, en consecuencia, es que los Estados Unidos tenían que examinar el estado de todas las fábricas que fabrican hilado peinado de algodón, incluidas aquellas que fabrican hilado para la elaboración ulterior en tejidos. En lugar de aceptar este hecho obvio, los Estados Unidos exponen a este Grupo Especial el argumento de que la producción consumida en forma cautiva no es producción en el sentido del artículo 6, porque una rama de producción integrada verticalmente no "produce" los insumos manufacturados en forma cautiva, sino solamente los artículos, sujetos a una elaboración ulterior, que pone en el mercado. Ésta es una posición que no puede conciliarse con el sentido corriente del término "producir". Concretamente, una fábrica de hilados no deja de producir hilados simplemente porque los hilados son comprados por un productor de tejidos. Aceptando la interpretación de los Estados Unidos del término "producir" se llegaría a la curiosa consecuencia de que el derecho de un Miembro de adoptar una medida de salvaguardia dependería del grado de integración vertical de su rama de producción (véanse también los párrafos 418-420).

4.39 El Pakistán rechaza la alegación de los Estados Unidos de que un producto nacional que es físicamente idéntico a un producto importado y, en consecuencia, capaz de satisfacer las mismas necesidades o preferencias no es sin embargo "directamente competidor" del producto importado si fue producido por un establecimiento integrado verticalmente para el consumo cautivo. En opinión del Pakistán esto es visiblemente erróneo. En el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ATV, la expresión "directamente competidor" se utiliza para describir las características de un producto, no las características de la rama de producción que lo fabrica. Lo que sucede es que las características del producto producidas por una fábrica de hilado peinado de algodón no varían según quién tenga la propiedad de la fábrica. Los Estados Unidos alegan que la producción cautiva de hilado normalmente no se destina al mercado comercial y, en consecuencia, no compite con las importaciones. Sin embargo, según lo admiten los propios Estados Unidos, los productores integrados de tejidos compran hilado peinado de algodón en el mercado comercial. Es un hecho innegable que los productores integrados de tejidos compiten con los productores no integrados de tejidos y deben, en consecuencia, comparar constantemente el costo de la producción de hilado con el costo de la adquisición de hilado. El hilado producido para el uso interno, por lo tanto, compite con el hilado importado aun cuando nunca se ofrezca en el mercado comercial. De ello se deduce que entre el hilado producido en forma cautiva y el hilado ofrecido en el mercado comercial hay tanto competencia latente como competencia existente. Además, la definición que dan los Estados Unidos del hilado de algodón "para el propio uso" abarca el hilado destinado al consumo por empresas afiliadas pero jurídicamente distintas. Entre las empresas y sus miembros de la misma familia que intervienen en el comercio internacional de que un pos h0.155

4.40

45023 T producid dan lose esc4529rados dete ste haberónmerercalegre r tor ciones. Sini475empresaapl

de producción adoptada por los Estados Unidos, en consecuencia, corresponde a los miembros que integran la organización interesada que ha pedido que se imponga la limitación y ha proporcionado los datos correspondientes al período decisivo comprendido entre enero y agosto de 1998. Por supuesto, hay una diferencia entre los productores de hilado peinado de algodón que deben ser investigados de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 y los productores de hilado peinado de algodón que son miembros de la AYSA. Para superarla, los Estados Unidos piden ahora al Grupo Especial que interprete la expresión "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" en el sentido de "rama de producción nacional que produce un producto similar que compite efectivamente con los productos importados". Incluso si esta interpretación fuera compatible con los principios básicos de interpretación de los tratados que hizo suyos el Órgano de Apelación, la definición de rama de producción dada por los Estados Unidos sería incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 porque el hilado producido en el país y el hilado ofrecido en el mercado comercial compiten entre sí porque son fuentes alternativas de suministro que satisfacen a las mismas necesidades de los productores integrados de tejidos. Incluso si las leyes del mercado no se aplicaran a los productores integrados de tejidos de los Estados Unidos, la definición que éstos han dado de rama de producción sería incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 porque no corresponde a la definición de los productos sujetos a la limitación.

4.42 En relación con las observaciones indicadas *supra*, los **Estados Unidos** reiteran sus argumentos de que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" es claro en lo que respecta a la pertinencia de la competencia y a que constituye un factor apropiado que ha de ser examinado. El texto del párrafo 2 del artículo 6 -a la luz de los factores basados en el mercado que los Miembros deben considerar con arreglo al párrafo 3 de dicho artículo- apoya esta interpretación y subraya la importancia que reviste la competencia en el mercado para la identificación de la rama de producción nacional. El no tener en cuenta el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" y limitar la disponibilidad de la salvaguardia prevista en el artículo 6 a productos físicamente "similares" equivaldría a volver a redactar el ATV.

b) Opiniones sobre la expresión "productos similares pero no directamente competidores"

4.43 El **Pakistán** señala que los Estados Unidos no niegan que el hilado peinado de algodón importado del Pakistán es "similar" al hilado peinado de algodón producido por las fábricas integradas verticalmente que ellos excluyeron de su investigación de la existencia de perjuicio. El argumento central de los Estados Unidos es que las palabras "y/o", en el párrafo 2 del artículo 6, dan la posibilidad de definir la rama de producción nacional como la rama de producción de un producto que es "similar y competidor". El hilado peinado de algodón producido por las fábricas integradas verticalmente era "similar" al hilado pakistaní pero no "directamente competidor" de éste, porque no estaba compitiendo con el hilado pakistaní en el mercado comercial. A juicio del Pakistán, el argumento de los Estados Unidos se basa en hipótesis incorrectas.

4.44 El Pakistán prosigue este examen diciendo que una de las hipótesis en las que se apoya el argumento de los Estados Unidos es que un producto determinado puede describirse como "similar pero no directamente competidor". Esta hipótesis es lógicamente incorrecta. En el informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas* (párrafo 118), el Órgano de Apelación confirmó una resolución anterior según la cual: 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". Esto tiene repercusiones importantes para la interpretación de la expresión "la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", contenida en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. El hecho de que los productos directamente competidores sean una subcategoría de los productos similares significa que no es lógicamente posible definir los productos como "similares pero no directamente competidores"

porque, al ser similares, forzosamente son también directamente competidores. Alegar que existe hilado que es similar pero no directamente competidor equivale a alegar que hay un animal que es un águila pero no un pájaro.

4.45 En relación con esto, los **Estados Unidos** observan que el Órgano de Apelación formuló sus constataciones, no respecto de la frase "productos directamente competidores", como el Pakistán afirma, sino respecto de la frase "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente", que figura en la Nota al párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994. Las palabras "que puede sustituirlo" -expresión clave que no aparece en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV- fue decisiva para las constataciones del Órgano de Apelación. Los Estados Unidos sostienen que, por lo tanto, el Grupo Especial no debería atribuir interpretaciones de la frase "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" a un Acuerdo que abarca productos "similares y/o directamente competidores".

4.46 El **Pakistán** concluye sus argumentos expuestos *supra* diciendo que un producto determinado no puede lógicamente describirse como "similar y/o directamente competidor". Solamente puede interpretarse que estas expresiones se refieren a productos diferentes fabricados por la rama de producción nacional de que se trata. Se deduce que la rama de producción que ha de ser examinada puede producir productos diferentes, de los cuales algunos podrían ser "similares" y otros "no similares pero directamente competidores". Sin embargo, la rama de producción nacional no puede producir un producto determinado que sea similar pero no directamente competidor porque no existen tales productos. La interpretación de los Estados Unidos por lo tanto, carece de sentido. El Pakistán no está pidiéndole al Grupo Especial que haga caso omiso de las palabras "y/o" que figuran en el párrafo 2 del artículo 6. El Pakistán está pidiendo al Grupo Especial que reconozca que estos términos reflejan el hecho de que una rama de producción nacional puede producir distintos productos, de los cuales algunos pueden ser similares y otros directamente competidores. Por lo tanto, las palabras "y/o" tienen una función y un sentido, incluso si se reconoce que un único producto que es físicamente idéntico al producto importado no puede ser "similar pero no directamente competidor".

c) Examen de la expresión "directamente competidor"

4.47 El **Pakistán** se refiere a la hipótesis sobre la que se basa el argumento de los Estados Unidos, a saber, que un producto nacional es "directamente competidor" en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ATV solamente si compite efectivamente con el producto objeto de la limitación. Los extractos del informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, tal como han sido reproducidos en la pregunta formulada por el Grupo Especial, no dejan lugar a dudas de que esta hipótesis es incorrecta. El Órgano de Apelación explica claramente que el sentido que da el diccionario del término "*competitive*" (competidor) es "*characterised by competition*" (caracterizado por la competencia) y concluye de ello que los productos son competidores cuando son intercambiables en el mercado. Por lo tanto, al examinar si un producto es competidor, es preciso considerar la demanda tanto latente como existente. La resolución del Órgano de Apelación citada por el Grupo Especial no deja lugar a dudas: "competidor" no significa que "compite efectivamente". La conclusión que debe extraerse de la resolución del Órgano de Apelación es clara: "los productos directamente competidores" son los productos con características comunes que les dan la posibilidad de satisfacer la misma necesidad o la misma preferencia.

4.48 El Pakistán observa que los Estados Unidos, en una comunicación presentada al Órgano de Apelación en calidad de tercero participante, han aducido que puede demostrarse que dos productos son directamente competidores, entre otras cosas, "mediante la indicación del grado inherente de posibilidad de sustitución puesto de manifiesto por las características físicas y usos finales

fundamentalmente parecidos de los productos".²⁶ El Pakistán estima que la resolución del Órgano de Apelación citada por los Estados Unidos lleva inevitablemente a la conclusión siguiente: el hilado peinado de algodón procedente del Pakistán y el hilado peinado de algodón producido por fábricas integradas verticalmente, que los Estados Unidos excluyeron de su investigación, son productos "directamente competidores" porque comparten características comunes que les dan la posibilidad de satisfacer la misma necesidad o preferencia. El hecho de que las empresas integradas compren, según lo que los Estados Unidos mismos admiten, determinadas cantidades de hilado en el mercado comercial demuestra que este hilado tiene la posibilidad de satisfacer las necesidades de los productores integrados de tejidos. La expresión "directamente competidores", que figura en el párrafo 2 del artículo 6, no permite a los Estados Unidos distinguir, a efectos de la definición de la rama de producción nacional, entre hilados que se ofrecen efectivamente y, por lo tanto, compiten en el mercado comercial, e hilados que no.

4.49 El Pakistán recuerda que una de las hipótesis en la que se basa el argumento de los Estados Unidos es que el hilado peinado de algodón importado y el hilado peinado de algodón nacional producido por fábricas integradas verticalmente para la elaboración ulterior no están compitiendo entre sí. El Pakistán considera que esto es incorrecto desde el punto de vista fáctico. Si una empresa posee una fábrica de hilados y una fábrica de tejidos, debe tratar cada una de estas fábricas como centros distintos con respecto a las utilidades y comparar constantemente los costos de la producción interna de hilados con el costo de la compra de hilados en el exterior. La empresa debe proceder así porque el tejido elaborado con hilado producido dentro de la fábrica se vende en el mismo mercado donde se vende el tejido fabricado por los competidores de dicha empresa con hilado comprado en el mercado comercial. En consecuencia, la empresa no puede ignorar los costos de oportunidad de la fabricación de hilado. El hilado producido dentro de la empresa y el hilado que se puede obtener en el mercado comercial compiten por lo tanto, efectivamente entre sí. El hecho de que las empresas integradas compren, según lo que los Estados Unidos mismos admiten, determinadas cantidades de hilado en el mercado comercial demuestra que este hilado está compitiendo efectivamente con el hilado producido por estas empresas. La limitación impuesta por los Estados Unidos beneficia, por lo tanto, a todos los productores de hilados peinados de algodón: los productores no integrados se benefician porque pueden vender el propio hilado peinado de algodón a un precio superior, y los productores integrados se benefician porque pueden vender el tejido elaborado con el hilado peinado

osibos de n el mercado coitn por esa52los Estsupartucen efec Tj 0 j 305 ye y,los costos de olado peTD 0.07rod

4.51 En opinión de los **Estados Unidos**, el Pakistán se equivoca al aducir que la mera fabricación de un artículo físicamente similar -incluso si no se pone en el mercado para la venta e incluso si no compite directamente con la importación en cuestión- debería determinar el ámbito de una rama de producción a efectos del ATV. Esta interpretación niega la pertinencia del mercado a efectos de las medidas de salvaguardia de transición; haría imposible para un Miembro analizar muchos de los factores basados en el mercado enumerados en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV; y, en contra del objeto y fin de dicho Acuerdo, haría imposible recurrir al artículo 6. Esto no forma parte del equilibrio cuidadosamente negociado alcanzado en el ATV. Los Estados Unidos estiman que el Grupo Especial debe analizar el sentido de la expresión "directamente competidor" dentro de los márgenes concretos del ATV, sobre la base de los hechos de este caso y a la luz del objeto y fin del artículo 6 y del ATV. La finalidad esencial del artículo 6 es permitir a los Miembros recurrir a la salvaguardia de transición para hacer frente a un incremento súbito, que causa perjuicio, de importaciones que compiten con productos nacionales en el mercado. La frase "directamente competidores" figura en el artículo 6 por una razón determinada, y el Grupo Especial no debería aceptar la invitación del Pakistán a hacer una lectura que deje fuera esas palabras clave.

4.52 El **Pakistán** señala además que en *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación determinó el sentido de la expresión "directamente competidor" del párrafo 2 del artículo

de la prescripción de examinar la rama de producción nacional en su totalidad podría frustrarse. El contexto inmediato en el que se utiliza la expresión "directamente competidores", en consecuencia, no apoya la interpretación de los Estados Unidos.

4.54 El Pakistán continúa su argumentación aduciendo que el contexto más amplio que debe tenerse en cuenta al interpretar la expresión "directamente competidores" incluye el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, que estipula que "[l]a salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible" y de manera compatible "con la realización efectiva del proceso de integración". En el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación resolvió además que el párrafo 1 del artículo III del GATT, según el cual las medidas internas "no deberían aplicarse a los productos

d) Examen de la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente"

4.56 Los **Estados Unidos** respondieron a la invitación del Grupo Especial a examinar las constataciones del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* en relación con el empleo de la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente".³⁰ En opinión de los Estados Unidos, estas constataciones confirman que el sentido corriente de la expresión "directamente competidores" se refiere principalmente a si los productos importados y nacionales compiten entre sí en el mercado. Sin embargo, estas constataciones se refieren a la frase "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" considerada a la luz del objeto y fin del artículo III del GATT, y se apoya en las palabras "que puede sustituirlo", sobre todo para las constataciones de competencia potencial o demanda latente. Los Estados Unidos estiman que el Grupo Especial debería proceder con cautela al apoyarse en interpretaciones de la frase

de los Textiles de 1986, que incluyó entre las fibras comprendidas por el AMF -el algodón, la lana y las fibras sintéticas o artificiales- a las mezclas de sedas y las fibras vegetales distintas del algodón. Al aceptar la ampliación de las fibras comprendidas, los signatarios del AMF reconocieron expresamente que los productos textiles fabricados con las denominadas "nuevas fibras AMF", aunque no eran tal vez idénticos a los productos textiles fabricados con las fibras AMF tradicionales, eran, no obstante, directamente competidores en el mercado. La interpretación de "similares y/o directamente competidores" como productos que compiten en el mercado -junto con la existencia anterior de esta frase en el AMF- deberían informar una interpretación del artículo 6. Los Estados Unidos consideran que el Grupo Especial debería guiarse por el hecho de que el ATV conserva la frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" y no se basa en el artículo XIX u otros Acuerdos de la OMC que no son de transición.

4.61 El Pakistán continúa su explicación argumentando que el enfoque del ATV con respecto a los productos comprendidos es completamente diferente del enfoque del AMF: el artículo 6 puede invocarse con respecto a los productos enumerados en el Anexo al ATV. Con respecto a los productos no enumerados en dicho Anexo, incluido cualquier producto que pueda ser directamente competidor de un producto enumerado, solamente puede invocarse el artículo XIX del GATT.³⁴ Con estos antecedentes, resulta difícil ver cómo la definición de industria del AMF podría esclarecer la definición de rama de producción del ATV. En cualquier caso, según el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, pueden utilizarse los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración para determinar el sentido de los términos del tratado únicamente si la interpretación dada de conformidad con el método basado en textos que se establece en el artículo 31 de la Convención deja el sentido ambiguo u oscuro o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable. No obstante, el método de interpretación basado en textos no deja el sentido del artículo 6 del ATV ambiguo ni conduce a resultados absurdos o irrazonables.

La pertinencia jurídica del AMF para la interpretación del ATV

4.62 En respuesta a una petición del Grupo Especial para que ambas partes aclararan sus posiciones con respecto a la pertinencia jurídica del AMF para la interpretación del ATV, los **Estados Unidos** sostienen que el AMF es pertinente como contexto para interpretar el ATV e hicieron referencia al AMF para ilustrar que el ATV utilizó la frase del AMF "similares y/o directamente competidores" en lugar de tomar una frase de cualquier otro Acuerdo. Los Estados Unidos señalan el análisis del AMF que hizo el Órgano de Apelación al formular sus constataciones en relación con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*: "Nos ocupamos a continuación de otro elemento del contexto del párrafo 10 del artículo 6 del ATV: La anterior existencia y extinción, en su caso, del AMF ... A nuestro juicio, la desaparición en el ATV de la anterior disposición expresa del AMF que preveía la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos prácticos de una medida de limitación, refuerza firmemente la hipótesis de que esa aplicación retroactiva ya no es admisible."³⁵ Dada esta clara declaración del Órgano de Apelación, los Estados Unidos manifiestan su sorpresa ante la afirmación del Pakistán de que el Órgano de Apelación "no utilizó el AMF como parte del 'contexto' pertinente para la interpretación de los términos del artículo 6"³⁶, así como su argumento de que "los Estados Unidos tergiversan las resoluciones del Órgano de Apelación".³⁷ Parece más bien que el Pakistán ha interpretado incorrectamente tanto las constataciones del Órgano de Apelación como los argumentos de los Estados Unidos relativos al AMF al sugerir, al contrario de la clara redacción de las constataciones del Órgano de Apelación, que la anterior existencia del AMF no informa las interpretaciones del ATV.

4.63 Al comentar este punto concreto, el **Pakistán** señala que los Estados Unidos han tergiversado la declaración del Órgano de Apelación, porque no indicaron con qué fin el Órgano de Apelación hacía referencia a la extinción del AMF. Era cierto que el Órgano de Apelación había utilizado la palabra "contexto" al referirse a la existencia anterior del AMF. Sin embargo, no utilizó obviamente esta palabra en el sentido técnico que tiene en los párrafos 1 y 2 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Esto se desprende claramente del hecho de que el Órgano de Apelación no utilizó el AMF para determinar el sentido de los términos del párrafo 10 del artículo 6

³⁴ Párrafo 3 del Anexo del ATV.

³⁵ *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/AB/R, informe del Órgano de Apelación, 25 de febrero de 1997 ("informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ropa interior*"), páginas 18 y 19.

³⁶ Segunda comunicación escrita del Pakistán, párrafo 50.

³⁷ Segunda comunicación escrita del Pakistán, párrafos 48 y 49.

del ATV de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena. El Órgano de Apelación se refirió al AMF únicamente para confirmar el sentido que ya había dado al párrafo 10 del artículo 6 sin ninguna referencia al AMF de conformidad con el artículo 31. El Órgano de Apelación, después de haber determinado el sentido de los términos del párrafo 10 del artículo 6 de conformidad con su sentido corriente en el contexto constituido por los otros párrafos del artículo 6, declaró lo siguiente: "A nuestro juicio, la desaparición en el ATV de la anterior disposición expresa del AMF que preveía la posibilidad de retrotraer a una fecha anterior los efectos prácticos de una medida de limitación, refuerza firmemente la hipótesis de que esa aplicación retroactiva ya no es admisible."³⁸

4.64 En opinión del Pakistán, una lectura imparcial de la resolución del Órgano de Apelación en su conjunto lleva, por tanto, a la conclusión de que el Órgano de Apelación utilizó la comparación con el AMF simplemente como medio de interpretación complementario en el sentido del artículo 32 de la Convención de Viena a fin de confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31. En el

pueden ser "similares", "la cuestión de si los hilados producidos por fábricas integradas verticalmente son directamente competidores es, por consiguiente, irrelevante".³⁹ Esta alegación parece estar en contradicción tanto con el sentido corriente de la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" como con su contexto informado por la "anterior existencia y extinción, en su caso, del AMF".⁴⁰

4.67 Los Estados Unidos explican que tampoco comprenden la afirmación del Pakistán de que los Estados Unidos se remiten al AMF como contexto para tratar de "difuminar el texto del artículo 6"⁴¹ o aplicar el análisis de la desorganización del mercado del AMF en el ATV.⁴² Contrariamente a lo que alega el Pakistán, los Estados Unidos no han aducido que el Grupo Especial debería interpretar el análisis de la existencia de perjuicio grave del artículo 6 a la luz de la disposición del AMF sobre la desorganización del mercado. Por el contrario, como se debatió anteriormente, los Estados Unidos consideran que el hecho de que se haya conservado claramente en el ATV la frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" y el hecho de que el elemento "directamente competidores" de esta frase tenga un sentido independiente en el marco del AMF aportan un contexto pertinente para interpretar la disposición relativa a la rama de producción nacional del párrafo 2 del artículo 6 del ATV.

4.68 Con respecto a este mismo punto, el Pakistán explicó su posición, a saber, que, de acuerdo con la jurisprudencia constante del Órgano de Apelación, las alegaciones de los Estados Unidos relativas al AMF deben ser examinadas a la luz de los principios de interpretación establecidos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. De conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena, un tratado debe interpretarse conforme al "sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". De conformidad con el artículo 32 de la Convención de Viena, se puede acudir a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración con dos fines: primero, "para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31"; segundo, "para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31 deje ambiguo u oscuro el sentido; o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable". Ni el Pakistán ni los Estados Unidos alegan que la interpretación del artículo 6 del ATV de conformidad con el artículo 31 deja su sentido ambiguo u oscuro o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable. Los argumentos de los Estados Unidos a que hace referencia el Grupo Especial en su pregunta plantean, por consiguiente, únicamente dos cuestiones. La primera es si el Grupo Especial, al interpretar los términos del artículo 6 del ATV de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena, debería considerar que el AMF forma parte del contexto de esos términos. La segunda es si el recurso al AMF confirma la interpretación del artículo 6 del ATV que los Estados Unidos piden que adopte el Grupo Especial.

4.69 El Pakistán sostiene que el AMF no forma parte del contexto de los términos del artículo 6 del ATV. El párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena define claramente el "contexto" que puede tenerse en cuenta al establecer el sentido de los términos de un tratado: "Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluido su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo

³⁹ Declaración del Pakistán en la primera reunión del Grupo Especial, página 5.

⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación, *del Órgano r Rn2Dterpreti2drse iPu, a la tiene lu9i2eto*

de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado." A juicio del Pakistán, el AMF no cumple estos criterios: no forma parte del texto, del preámbulo ni de los Anexos del ATV ni se celebró en conexión con el ATV. Por esta razón, no cabe duda de que el "contexto" para determinar el sentido del artículo 6 no comprende el AMF. Además, el Pakistán señala que el Órgano de Apelación no ha tratado el AMF como parte del contexto del artículo 6 del ATV.

4.70 El Pakistán señala que los Estados Unidos alegan que el Órgano de Apelación utilizó el AMF como contexto del artículo 6 del ATV. Afirman que: "el Órgano de Apelación estableció muy claramente en *Estados Unidos - Ropa interior* que la 'anterior existencia y extinción, en su caso, del AMF' informa el contexto del artículo 6 del ATV. En ese asunto, el Órgano de Apelación extrajo importantes consecuencias de la desaparición de determinados términos del AMF en el texto del ATV".⁴³ No obstante, a juicio del Pakistán, los Estados Unidos tergiversan las resoluciones del Órgano de Apelación. En *Estados Unidos - Ropa interior*, el Órgano de Apelación abordó la cuestión de si la práctica de "retrotraer" que estaba permitida expresamente en el marco del AMF era también admisible en el marco del ATV. El Órgano de Apelación resolvió sobre esto como sigue: "El párrafo 1 del artículo 6 estipula, por una parte, que las medidas de salvaguardia de transición deben aplicarse 'con la mayor moderación posible' y, por otra, que esas medidas deben aplicarse 'de manera compatible con las disposiciones del [artículo 6] y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el [ATV]'. El Órgano de Apelación considera que la inserción en el párrafo 10 del artículo 6 de una autorización para retrotraer ... alentaría el retorno a la práctica de aplicación retroactiva ... en el régimen del AMF [y] ... difuminaría el texto, minuciosamente negociado, del párrafo 10 del artículo 6, que responde a un equilibrio de derechos y obligaciones entre los Miembros cuyo establecimiento ha requerido a su vez un proceso minucioso."⁴⁴

4.71 El Pakistán considera también que los Estados Unidos alegan incorrectamente que el Órgano de Apelación resolvió que "el AMF informa el contexto del artículo 6 del ATV". El Órgano de Apelación estableció simplemente que "la desaparición en el ATV de la anterior disposición expresa del AMF que preveía la posibilidad de retrotraer ... refuerza firmemente la hipótesis de que esa aplicación retroactiva ya no es admisible [porque no puede suponerse que esa desaparición] haya sido meramente accidental o sea imputable a la inadvertencia de ocupados negociadores o redactores poco atentos".⁴⁵ En el asunto de la *Ropa interior* el Órgano de Apelación utilizó, por consiguiente, el AMF únicamente para confirmar una interpretación a la que ya había llegado de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena. No utilizó el AMF como parte del "contexto" pertinente para la interpretación de los términos del artículo 6 del ATV. La alegación de los Estados Unidos en sentido contrario es claramente incorrecta.

4.72 El Pakistán aduce además que el AMF no confirma el sentido que los Estados Unidos han pedido que dé el Grupo Especial a la expresión "directamente competidores". El Pakistán observa que los Estados Unidos invitan al Grupo Especial a "extraer importantes consecuencias del hecho de que el ATV conserva la frase del AMF 'productos similares y/o directamente competidores' y no se basa en el artículo XIX del GATT o en otros Acuerdos de la OMC que no son de transición".

posibilidades. El ATV podía haberse basado en otros Acuerdos en los que la rama de producción nacional está definida de otra forma. No obstante, el ATV se basa directamente en el AMF e incorpora su frase 'y/o'. Dada la selección aparentemente intencionada de esa frase, no debería interpretarse de forma que se anule una parte del sentido de la frase a falta de alguna razón imperiosa basada en el fin y la intención del ATV".⁴⁷

4.73 El Pakistán subraya que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" no es el que los Estados Unidos alegan. En el contexto del párrafo 2 del artículo 6, estas palabras simplemente confirman que un productor nacional que ha de ser objeto de examen puede no solamente fabricar productos similares o directamente competidores, sino también productos tanto similares como directamente competidores. Las expresiones "similares" y "directamente competidores" se utilizan en el párrafo 2 del artículo 6 para definir las características de los objetos físicos fabricados por la rama de producción nacional que ha de ser objeto de examen, no las características del productor que los fabrica. Por estas razones, no se deduce del sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" en su contexto que un producto determinado puede ser similar pero no directamente competidor.

4.74 El Pakistán señala a continuación que, contrariamente a lo sugerido por los Estados Unidos, el AMF no utiliza la expresión "productos similares y/o directamente competidores" para definir la rama de producción nacional. Esta expresión figura en una cláusula del Anexo A del AMF que impone a los participantes la obligación de demostrar que el perjuicio que consideran que existe no fue causado por cambios tecnológicos o cambios de las preferencias de los consumidores que "contribuyan a orientar el mercado hacia productos similares y/o directamente competidores". Por consiguiente, al definir la rama de producción nacional, los redactores del ATV claramente no "conservaron" las frases que los redactores del AMF habían utilizado para definir los productores nacionales que han de ser examinados a los efectos de una determinación de perjuicio grave. Además, el uso de los términos "y/o" no es específico del AMF ni en modo alguno inusual. Estos términos aparecen aproximadamente 40 veces en los Acuerdos de la OMC. Por consiguiente, no se puede suponer sin más que su uso en el ATV refleja la intención de incorporar los conceptos del AMF en el ATV. Por estas razones, no es apropiado sugerir que los redactores del ATV tuvieron la posibilidad de elegir entre la definición de industria que figura en el AMF y la definición de rama de producción que figura en el artículo XIX y eligieron la definición del AMF con la expresión "productos similares y/o directamente competidores". Sencillamente no había en el AMF tal definición de industria.

4.75 El Pakistán opina también que las diferencias en el funcionamiento de las disposiciones sobre medidas de salvaguardia contenidas en el AMF y el ATV confirman que el artículo 6 del ATV no debería interpretarse de una forma que aliente el retorno a las prácticas seguidas al amparo del AMF. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial debería tener en cuenta, como contexto pertinente, que los análisis de los Estados Unidos de la desorganización del mercado y las medidas de salvaguardia adoptadas por los Estados Unidos con respecto a los hilados en el marco del AMF se basaron en el examen de la rama de producción de hilados para la venta. Sin embargo, el Pakistán considera que sería jurídicamente incorrecto, e incompatible con la resolución del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, que el Grupo Especial basara su interpretación del artículo 6 en las prácticas de los Estados Unidos en el marco del AMF. A diferencia del ATV, el AMF se basaba en el concepto de "desorganización del mercado". Con arreglo al Anexo A del AMF, la desorganización del mercado "se basará en la existencia o amenaza real de perjuicio grave para los productores nacionales". No obstante, el Anexo A no definía los productores nacionales. La falta de una definición de los productores y el hecho de centrarse en la desorganización de un mercado causada por las importaciones podrían haber aportado a los Estados

⁴⁷ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 70 y 71.

Unidos alguna justificación en el marco del AMF para basar sus definiciones de perjuicio grave en los efectos de las importaciones en un mercado determinado abastecido por importaciones y la situación de los productores nacionales que abastecen ese mercado. No obstante, el concepto de "desorganización del mercado" se ha dejado intencionadamente fuera del texto del ATV. Por consiguiente, el perjuicio grave debe ser causado ahora por el aumento de la cantidad de las importaciones y no por la situación existente en el mercado nacional abastecido por esas importaciones. La vaga referencia a los "productores nacionales" ha sido sustituida por términos claros que definen los productores que han de ser examinados como toda la rama de producción que produce un producto determinado. Estos cambios no dejan ya margen para una interpretación según la cual la determinación de la existencia de perjuicio grave puede basarse en un examen de la situación de los productores que abastecen un mercado determinado desorganizado por las importaciones. Por consiguiente, las diferencias en la redacción del ATV y del AMF confirman, como en el asunto de la *Ropa interior*, que no debería difuminarse el texto, minuciosamente negociado, del artículo 6 de una forma que aliente el retorno a las prácticas previstas en el AMF.

4.76 Con respecto también a este tema, el Pakistán sostiene que el Protocolo de prórroga del AMF de 1986 no confirma el sentido que los Estados Unidos piden que dé el Grupo Especial a la expresión "directamente competidores". Los Estados Unidos aducen que probablemente el ejemplo más prominente de acuerdo entre los signatarios del AMF sobre la expresión "similares y/o directamente competidores" figura en el párrafo 24 del Protocolo de prórroga del AMF de 1986, que incluyó entre las fibras comprendidas en el AMF -los textiles y productos textiles de algodón, lana y fibras sintéticas o artificiales- las fibras con mezcla de seda y las fibras vegetales distintas del algodón (como el ramio), y sus mezclas. En el párrafo 24 los signatarios del AMF subrayaron la importancia y el sentido de la expresión "directamente competidores" a los efectos de la disposición de salvaguardia del AMF. Al aceptar la ampliación de las fibras comprendidas, los signatarios del AMF reconocieron expresamente que los productos textiles fabricados con las denominadas "nuevas fibras AMF", aunque no fueran tal vez idénticos a los productos textiles fabricados con las fibras AMF tradicionales, eran no obstante directamente competidores en el mercado.

4.77 Sin embargo, a juicio del Pakistán, contrariamente a lo que afirman los Estados Unidos, el párrafo 24 del Protocolo de prórroga del AMF de 1986 no refleja un acuerdo sobre la expresión "productos similares y/o directamente competidores". Este párrafo reconoce simplemente que los textiles fabricados con las fibras citadas en el artículo 12 del AMF y los textiles fabricados con fibras vegetales (o sus mezclas) pueden ser directamente competidores. Permite asimismo invocar los artículos 3 y 4 del AMF con respecto a las importaciones de fibras no abarcadas por el artículo 12 a condición de que tales productos sean directamente competidores con los productos fabricados con las fibras abarcadas. Por tanto, el párrafo 24 del Protocolo de prórroga del AMF de 1986 fundamentalmente vuelve a definir los productos a los que puede aplicarse una limitación, no los productores nacionales que han de ser objeto de examen. Merece la pena señalar que la expresión "directamente competidores" se utiliza en el párrafo 24 para limitar la aplicación de las disposiciones del AMF sobre la desorganización del mercado a los productos fabricados con fibras vegetales. Por estas razones, el Pakistán no ve con claridad cómo el párrafo 24 podría confirmar la afirmación de los Estados Unidos de que, en el marco del ATV, un producto determinado puede ser similar pero no directamente competidor.

4.78 En la negociación del ATV un objetivo clave de los países en desarrollo fue, por tanto, liberar al sistema multilateral de comercio de este concepto. Lo consiguieron, y el artículo 6 está redactado en consecuencia. Según el Pakistán, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial vuelva a introducir este concepto aduciendo que, puesto que el ATV tuvo como predecesor al AMF, el artículo 6 permite al Miembro importador basar su determinación de perjuicio grave en un examen de la situación de los productores que compiten de hecho con las importaciones en un mercado determinado. No obstante, en opinión del Pakistán, esta solicitud no es legítima y no existe ningún principio reconocido de interpretación en el que pueda basarse.

4.79 Al comentar las opiniones del Pakistán expuestas anteriormente, los **Estados Unidos** hicieron observar que el artículo 6 del ATV debería interpretarse de conformidad con su sentido corriente teniendo en cuenta su objeto y fin. Si el Grupo Especial deseara encontrar en otro Acuerdo orientación para su interpretación de "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", los Estados Unidos consideran que debería centrarse en el Acuerdo Multifibras -el predecesor del ATV- y no en cualquier otro Acuerdo. El Pakistán ha negado repetidamente la pertinencia del AMF en cualquier interpretación del artículo 6 del ATV. Contrariamente a la clara orientación dada por el Órgano de Apelación, el Pakistán ha alegado que el AMF no informa el contexto del artículo 6. El Pakistán ha sugerido también que el hecho de que se conserve en el ATV la frase del AMF "productos similares y/o directamente competidores" no tiene

del ATV se refieren a los productos similares y/o directamente competidores que produce la rama de producción en cuestión. Dada esta clara semejanza, es muy curioso que el Pakistán afirme que el AMF no utilizó la frase "productos similares y/o directamente competidores" en conexión con la definición de la rama de producción nacional.⁴⁸

4.83 Los Estados Unidos aclararon también que, contrariamente a lo que alega el Pakistán, no han instado al Grupo Especial a que interprete el artículo 6 del ATV de una forma que aliente el retorno a las prácticas seguidas al amparo del AMF. Por el contrario, los Estados Unidos han instado, y siguen instando, al Grupo Especial a que interprete el ATV de conformidad con el sentido corriente de su texto, minuciosamente negociado, teniendo en cuenta su objeto y fin. Como han aducido los Estados Unidos, las normas usuales de interpretación de los tratados exigen que se conceda todo el sentido a la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores". El sentido corriente de esta frase permite identificar la rama de producción nacional que produce 1) productos similares y directamente competidores, 2) productos similares (pero no directamente competidores) y 3) productos directamente competidores (pero no similares). El Pakistán impugna este argumento y afirma que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" no es el que los Estados Unidos alegan. No obstante, el Pakistán no explica por qué ni ofrece razón alguna que justifique un sentido corriente de "similares y/o directamente competidores" diferente del indicado anteriormente. De hecho, aunque el Pakistán alega que el sentido corriente es otra cosa, el Pakistán parece estar de acuerdo con los Estados Unidos en lo que respecta al sentido llano del párrafo 2 del artículo 6: "[e]n el contexto del párrafo 2 del artículo 6 estos términos confirman simplemente que un productor nacional que ha de ser objeto de examen puede no sólo fabricar productos similares o directamente competidores sino también tanto productos similares como directamente competidores".⁴⁹ En otras palabras, como los Estados Unidos, el Pakistán reconoce que "productos similares y/o directamente competidores" se refiere a 1) productos similares, 2) productos directamente competidores, y 3) productos similares y directamente competidores. No obstante, el Pakistán parece, por tanto, contradecirse al reiterar su alegación -que es contraria al texto mismo del párrafo 2 del artículo 6- de que el sentido corriente de la expresión "similares y/o directamente competidores" no permite la existencia de un producto que sea similar pero no directamente competidor.⁵⁰

4.84 Por consiguiente, los Estados Unidos aducen que es evidente que el sentido corriente de "productos similares y/o directamente competidores" según figura tanto en el AMF como el ATV permite la identificación por los Estados Unidos de la rama de producción nacional en este caso. El Pakistán no ha señalado nada respecto del sentido corriente o el contexto de la frase "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", o del objeto o fin del artículo 6 y del ATV que indique otra cosa. El Pakistán no ha explicado tampoco por qué el Grupo Especial no debería seguir la orientación dada por el Órgano de Apelación y considerar pertinente la existencia anterior del AMF -que utilizó la frase idéntica "productos similares y directamente competidores" para referirse a los productos fabricados por la rama de producción nacional de que se trate- o por qué el Grupo Especial debería en cambio basarse en otros Acuerdos de la OMC con textos, contextos y fines completamente diferentes.

⁴⁸ Respuestas del Pakistán a las preguntas adicionales presentadas por escrito por el Grupo Especial, párrafo 10.

- C. DETERMINACIÓN POR LOS ESTADOS UNIDOS DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE O DE LA AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE (PÁRRAFO 3 DEL ARTÍCULO 6

4.88

Salvaguardias. Los Estados Unidos comentan asimismo que el Pakistán había afirmado que el sentido corriente de "perjuicio grave" es "*grave injury impairing value or usefulness*" (daño serio que menoscaba el valor o la utilidad). Aunque esta afirmación es cuestionable, queda claro lo siguiente: haya o no diferencia entre "perjuicio grave" y "daño grave", la expresión "perjuicio grave" en el ATV no exige a un Miembro que vaya más allá de lo que se exige en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Con la salvaguardia de transición del ATV no se pretendía que fuese más difícil invocar una medida de salvaguardia durante el período de transición que después del período de transición.

4.91 Asimismo en respuesta a esa pregunta, el **Pakistán** expresa la opinión de que, de conformidad con los principios de interpretación que aplica el Órgano de Apelación, la expresión "perjuicio grave" en el artículo 6 debe interpretarse sobre la base de su sentido corriente, en su contexto y teniendo en

comprendido entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998, las cifras del Censo sólo mostraban una caída del 5 por ciento de 1997 a 1998. Esto confirma que los datos facilitados por AYSA no eran fiables.

4.97

completo el hecho de que las importaciones procedentes de México habían sido más sustanciales y habían aumentado más bruscamente que las procedentes del Pakistán. Como consecuencia, atribuyeron efectivamente al Pakistán todo el perjuicio del que informó AYSA, aun cuando las importaciones procedentes del Pakistán no pudieron haber sido su única causa.

4.100 Si bien el Pakistán reconoce plenamente que el ATV no impone al Miembro importador ningún método específico para reunir y verificar los datos correspondientes a los factores económicos pertinentes, el método elegido por el Miembro, independientemente de cual sea, debe dar lugar a una demostración de que el incremento de las importaciones está causando un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave.⁵² El Pakistán alega que el método para reunir y verificar datos que los Estados Unidos decidieron adoptar en este caso específico no tuvo como resultado la demostración exigida por el párrafo 2 del artículo 6. El Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas*, aun cuando reconoció plenamente el derecho de los Estados Unidos a determinar sus métodos de reunión de datos⁵³, les criticó por haber reunido sólo datos inadecuados sobre determinados factores económicos. En consecuencia, llegó a la conclusión de que los Estados Unidos deberían haber podido obtener datos más fiables sobre las participaciones en el mercado a partir de información procedente de encuestas privadas "o incluso directamente de los 15, aproximadamente, productores de este sector".⁵⁴ Por lo tanto, está claro que el derecho a elegir el método para reunir y verificar los datos no incluye el derecho a elegir un método que no genere datos fiables y correctos.

4.101 Por estas razones, el Pakistán considera que ha establecido una presunción *prima facie* no refutada de que los Estados Unidos basaron su determinación de la existencia de perjuicio en datos no fiables y no verificados, no examinaron el estado de las fábricas supuestamente "cerradas" que pasaron a producir hilados cardados, y que, en consecuencia, los Estados Unidos no proporcionaron la demostración exigida de perjuicio grave a la rama de producción tal como la definieron.

Argumentos de los Estados Unidos

4.102 Los **Estados Unidos** aducen que emplearon un método apropiado y razonable para reunir y analizar los datos utilizados en apoyo de su determinación de que el incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán había causado un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción estadounidense de hilados peinados de algodón para la venta. Los Estados Unidos realizaron su investigación empleando la mejor información disponible y se basaron, dentro de lo posible, en datos oficiales. Los Estados Unidos se basaron en estadísticas oficiales de la Oficina del Censo de los Estados Unidos para obtener datos de importación y exportación en relación con la rama de producción definida y para verificar los datos de producción facilitados por AYSA. Habida cuenta de que no se disponía de datos oficiales correspondientes a los envíos, el empleo, los salarios, las horas-hombre, la utilización de la capacidad, las existencias, los pedidos en cartera, la productividad, la rentabilidad y las inversiones, los Estados Unidos hicieron uso de los datos de AYSA relativos a estos factores y los verificaron dentro de lo posible. Los Estados Unidos también se basaron en datos publicados en la medida en que estaban disponibles.

4.103 A continuación, los Estados Unidos indican que el ATV no establece ninguna metodología para la reunión y el análisis de los datos y faculta al Miembro importador para establecer su metodología, incluido el empleo de datos facilitados por el sector privado. El Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Camisas y blusas* específicamente admitió que el Miembro

⁵² WT/DS33/R, párrafo 7.24.

⁵³ WT/DS33/R, párrafo 7.52.

⁵⁴ WT/DS33/R, párrafos 7.37-7.51.

pertinentes de las fuentes pertinentes, incluyendo de ser posible al sector privado".⁵⁵ Los Estados

4.112 El **Pakistán** formula observaciones en relación con el párrafo anterior afirmando que, por lo

durante el período abarcado por la investigación, compraron menos del 5 por ciento anual del hilado peinado de algodón que necesitaban.

4.115 Además de lo expuesto *supra*, con anterioridad al examen de la medida de salvaguardia de transición realizado por el OST los Estados Unidos habían mantenido otras conversaciones con productores de tejidos integrados verticalmente para determinar qué porcentaje de sus necesidades de hilado peinado de algodón se satisfizo mediante compras de hilado en el mercado "para la venta" y qué porcentaje de su producción se vendió.⁵⁹ Sobre la base de las conversaciones mantenidas con estos productores de tejidos integrados verticalmente, además de la información suministrada por los productores de tejidos integrados verticalmente con anterioridad al examen del OST, los Estados Unidos determinaron que estas fábricas compraron en torno al 2 por ciento de sus necesidades de hilado en el mercado "para la venta" y vendieron aproximadamente el 1 por ciento de su producción en dicho mercado.

Comparación del proceso de verificación previsto en el ATV con los métodos previstos en otros Acuerdos

4.116 En respuesta a la pregunta del Grupo Especial sobre cuál era la diferencia entre este proceso de verificación y la metodología empleada por los Estados Unidos en otros tipos de investigación sobre importaciones, los **Estados Unidos** observaron que el Presidente había delegado la facultad de aplicar los Acuerdos sobre los textiles y las prendas de vestir -incluido el ATV- en el Comité Interministerial para la Aplicación de los Acuerdos Textiles ("CITA").⁶⁰ A los efectos de las medidas de salvaguardia adoptadas en virtud del artículo 6, la Oficina para los Textiles y el Vestido ("OTEXA"), perteneciente al Departamento de Comercio de los Estados Unidos, realiza la investigación y presenta la declaración de perjuicio grave, amenaza real de perjuicio grave y atribución, y el CITA examina la declaración y formula la determinación definitiva de perjuicio grave, amenaza real de perjuicio grave y atribución. Como se indica *supra*, el ATV ofrece poca orientación en cuanto al procedimiento que hay que seguir en las investigaciones o determinaciones de perjuicio grave -aparte de los factores contenidos en el párrafo 3 del artículo 6. Las leyes y reglamentos estadounidenses no imponen ninguna prescripción adicional.

4.117 Los Estados Unidos explican que la legislación en materia antidumping y de derechos compensatorios es administrada por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC").⁶¹ La USITC también se encarga de evaluar, en el marco de una medida de salvaguardia global, si las ramas de producción estadounidenses son gravemente dañadas por las importaciones. A diferencia de lo que ocurre en el caso de las salvaguardias de transición adoptadas en la esfera de los textiles, las leyes y reglamentos

⁵⁹ Los Estados Unidos formularon a estas fábricas cuatro preguntas diferentes en relación con los años 1996, 1997 y los ocho primeros meses de 1998, a saber: 1) ¿Han producido hilados peinados de algodón para su propio consumo? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?; 2) ¿Han vendido hilados peinados de algodón? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?; 3) ¿Han comprado hilados peinados de algodón en el "mercado para la venta"? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?; y 4) ¿Han comprado hilados peinados de algodón procedentes de fuentes extranjeras? En caso afirmativo, ¿en qué cantidad?

⁶⁰ El artículo 204 de la Ley Agropecuaria de 1956, modificado, otorga al Presidente la facultad de regular las importaciones de productos textiles. 7 U.S.C., artículo 1854. El Presidente delegó esta facultad en el CITA en virtud de la Orden Ejecutiva 11651 de 3 de marzo de 1972.

⁶¹ La información relativa al precio inferior al valor justo (empleada en las determinaciones antidumping) y la información relativa a subvenciones (empleada en determinaciones sobre derechos compensatorios) son competencia del Departamento de Comercio. Las determinaciones sobre la existencia de daño tanto a efectos antidumping como de derechos compensatorios son competencia de la USITC.

abarcan productos que constituyan la totalidad de la producción de los productores estadounidenses. A diferencia de la OTEXA, la USITC también está facultada para hacer citaciones a fin de obligar a fuentes del exterior a que suministren información.⁶⁶

4.119 Los Estados Unidos insisten en que las prácticas que se describen *supra* han sido establecidas por el Departamento de Comercio y la USITC en relación con investigaciones antidumping, sobre derechos compensatorios y salvaguardias globales. Si bien las prácticas de estos dos organismos difieren entre sí y de la del Departamento de Comercio en casos de salvaguardia de transición, lo que es crucial es que cada práctica cumple las obligaciones dimanantes del pertinente Acuerdo de la OMC, y que la práctica demuestra de manera satisfactoria la fiabilidad de los datos en los que se basa la decisión. Por ejemplo, el párrafo 6 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping establece que las "autoridades, en el curso de la investigación, se cerciorarán de la exactitud de la información presentada por las partes interesadas en la que basen sus conclusiones"⁶⁷, algo sobre lo que guarda silencio el ATV; el Anexo I del Acuerdo Antidumping y el Anexo VI del Acuerdo SMC autorizan "investigaciones *in situ*" a efectos de la verificación de la información recibida o para obtener más detalles; y el párrafo 3 del Anexo II del Acuerdo Antidumping establece que "[a] formular las determinaciones deberá tenerse en cuenta toda la información verificable, presentada adecuadamente". Las prácticas establecidas en el marco de estos Acuerdos se ajustan a estas disposiciones expresas. Además, los párrafos 7 del artículo 6 del Acuerdo Antidumping y 6 del artículo 12 del Acuerdo SMC autorizan, pero no exigen, que se investiguen entidades extranjeras, con sujeción a ciertas limitaciones, a efectos de la verificación. El Acuerdo sobre Salvaguardias no regula la verificación pero, a diferencia del ATV, proporciona una orientación detallada con respecto a los procedimientos de investigación del Miembro importador.⁶⁸ Por consiguiente, las prácticas establecidas con arreglo a ese Acuerdo reflejan esa orientación.

4.120 El Grupo Especial también pidió que se explicara si en los procedimientos estadounidenses de investigación se da a los Miembros exportadores la oportunidad de exponer sus opiniones y presentar pruebas en apoyo de las mismas y, en tal caso, en qué forma. Los Estados Unidos explicaron que el párrafo 7 del artículo 6 del ATV exige que los Miembros que se propongan adoptar medidas de salvaguardia de transición procuren entablar consultas con el Miembro de que se trate y acompañen la solicitud de consultas de información sobre los hechos concreta, pertinente y actualizada, pero no establece prescripciones para la reunión y análisis de datos. El ATV permite al Miembro importador establecer esta metodología. El ATV tampoco contiene (a diferencia de los Acuerdos no transitorios) prescripciones específicas relativas al aviso público y a la formulación de observaciones durante la investigación. Los Estados Unidos cumplieron los requisitos del ATV presentando una solicitud de consultas con el Pakistán, acompañada de información sobre los hechos concreta, pertinente y actual, contenida en el Informe sobre el Mercado. Aunque no lo exige el ATV, los Estados Unidos también dieron aviso público de su solicitud de celebración de consultas con el Pakistán sobre las importaciones de la Categoría 301 de hilados peinados de algodón, e invitaron al público a que formulara observaciones a ese respecto. Los Estados Unidos añadieron que consideraban que habría sido inapropiado que el Grupo Especial, sobre todo en ausencia de alegaciones del Pakistán en ese sentido, atribuyera al texto del ATV requisitos estipulados en Acuerdos de la OMC no transitorios (por ejemplo, procedimientos específicos de aviso público y formulación de observaciones), especialmente en vista del minuciosamente negociado equilibrio que este Acuerdo logró entre los Miembros importadores y exportadores.

⁶⁶ 19 U.S.C., artículo 1333; 19 C.F.R., artículo 207.8.

⁶⁷ Análogamente, el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo SMC dispone que "... las autoridades, en el curso de la investigación, se cerciorarán de la exactitud de la información presentada por los Miembros". Tj 0 -1212

4.121 En suma, los Estados Unidos explican que, independientemente del Acuerdo en el marco del cual surja la necesidad de verificar los datos, el objetivo es en todos los casos el mismo, es decir, demostrar de manera satisfactoria la fiabilidad de los datos en los que se basa la decisión. Esto podría lograrse empleando infinidad de enfoques. Por consiguiente, la pregunta en este caso debería ser si hubo alguna duda seria en relación con la fiabilidad de los datos presentados, y no si los pasos dados en el presente caso eran iguales o distintos a los pasos que podría haber dado otro organismo, u otro componente de un organismo, en una investigación diferente referida a hechos distintos y a otro Acuerdo de la OMC. En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos han llevado a cabo una minuciosa y concienzuda verificación de los datos que recibieron de AYSA para garantizar su exhaustividad y exactitud. Los Estados Unidos se han basado en estadísticas oficiales de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, cuando estaban disponibles, para evaluar los datos facilitados por AYSA. Los Estados Unidos también han mantenido conversaciones con fábricas concretas para confirmar datos en esferas con respecto a las que no había estadísticas oficiales disponibles. En consecuencia, las diversas afirmaciones infundadas y no probadas del Pakistán relativas a los datos "no verificados", "no verificables", "no fidedignos", "inexactos", "incorrectos" o "falsos" de AYSA carecen de fundamento fáctico y no desautorizan la ineludible conclusión de que la medida de salvaguardia de

Observaciones adicionales de los Estados Unidos

4.124 A este respecto, los **Estados Unidos** señalan que el Pakistán introdujo un informe sobre el mercado, elaborado en 1997, relativo a hilados de continua de anillos, peinados, de algodón (una

Información sobre la situación de determinados fabricantes

4.127 En preguntas formuladas a los **Estados Unidos**, el Pakistán planteó una serie de cuestiones en relación con determinados fabricantes de las ramas de producción estadounidenses de hilados y textiles. En primer lugar, el Pakistán presenta información que ha sido suministrada con anterioridad al OST por los Estados Unidos con respecto específicamente a *Avondale Mills*, afirmando que esta empresa no producía hilado peinado de algodón para su propio consumo. El Pakistán preguntó si el hecho de que *Avondale Mills* sea un productor de tejidos integrado significa que "vende" la totalidad

prácticamente todo el tejido de algodón de

- 3) *Saunders Thread Company* es un productor de hilo de coser de algodón peinado, no de hilados. El hilo de coser no está incluido en la Categoría 301; está incluido en la Categoría 200, hilado para la venta al por menor, hilo de coser.
- 4) *Titan Textiles Co., Inc. - Titan Textiles Company* importa hilado peinado de algodón y ofrece este hilado en el mercado "para la venta". En los Estados Unidos, esta empresa fabrica hilados de poliéster texturado, de filamento de nailon, de rayón cortado y poliéster cortado, pero no fabrica hilados peinados de algodón.

ATMI ha confirmado a los Estados Unidos que se debió a un error la inclusión de *Nisshinbo California Inc.*, *Saunders Thread Company* y *Titan Textiles Co. Inc.* en el directorio de productos en línea de ATMI como abastecedores de hilado peinado de algodón.

4.132 Los Estados Unidos también señalan que las empresas identificadas por el Pakistán en el sitio Web del Consejo Internacional del Algodón no son, como el Pakistán alega, fabricantes de hilado peinado de algodón. Tampoco el sitio Web del Igod nAtuvo la información las presenta como tales. Más bien, este sitio Web es un recurso destinado a prestar asistencia a los compradores extranjeros en la localización de fuentes de productos, incluido el hilado fabricado a partir de algodón en rama estadounidense. Estas fuentes pueden incluir productos textiles fabricados fuera de los Estados Unidos a partir de algodón en rama estadounidense. Por lo Igodrespecta a los cuatro nombres descubiertos por el Pakistán en el sitio Web del Consejo Internacional del Algodón: 1) *American Textile Export Company* (AMTEC) es una empresa comercial Igodexporta hilado de los miembros de AYSA. AMTEC no produce nada; 2) *Andrex Industries Corp.* es un productor de tejido de punto circular. Todo el hilado Igodnecesita, incluido algodón, lo compra en el mercado "para la venta"; 3) *Joe Tisdale & Assoc.* es un agente de ventas de hilado; 4) *L.P. Muller & Co., Inc.* es un corredor a comisión. No vende hilado peinado de algodón; en cambio, vende hilado cardado de algodón. En suma, los Estados Unidos demostraron correctamente IgodAYSAdrepresenta plenamente a la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta. Los "hechos" facilitados por el Pakistán en esta pregunta de ningún modo ponen en duda la confianza depositada por los Estados Unidos en AYSA como representante de los intereses de toda la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta.

4.133 En las observaciones Igodformuló sobre las respuestas de los Estados Unidos indicadas *supra*, el **Pakistán** resume su posición frente a este aspecto del asunto diciendo Igodconsidera que los hechos Igod indican adcontinuación no fueron objeto dedcontroversia entre las partes en la presente diferencia:

- ? En 1997, dAYSAdproporcionó al Gobierno de los Estados Unidos cifras de producción incorrectas. La inexactitud dcontribuyó a una determinación de perjuicio en 1997 destinada a favorecer a los miembros de AYSA.
- ? La información sobre producción correspondiente al período comprendido entre enero y agosto de 1998 facilitada por AYSA dno era verificable mediante las cifras del Censo por Igod refería a un período de ocho meses condrespecto al Igodel Censo no reúne estadísticas. La decisión de los Estados Unidos de basar su determinación de perjuicio en cambios Igodtuvieron lugar durante períodos de ocho meses y dno en años civiles dproporcionó a AYSA dla posibilidad de presentar, una vez más, datos falsos cuya incorrección no pudo demostrar posteriormente mediante cifras del Censo.
- ? AYSA dinformó incorrectamente de Igod3 de sus 22 miembros "cerraron" y dsufrieron "pérdidas de empleos" durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, cuando, en realidad habían pasado simplemente a la producción de hilado cardado.

- ? Los Estados Unidos no verificaron si los establecimientos supuestamente "cerrados" que habían pasado a producir hilado cardado habían sufrido un perjuicio grave. Los Estados Unidos simplemente dieron por supuesto que pasar de producir hilado peinado a producir hilado cardado implica un perjuicio grave.
- ? Los Estados Unidos tampoco verificaron ninguno de los datos sobre rentabilidad e inversiones presentados por AYSA. En particular, no solicitaron datos sobre la actuación económica directamente a las ocho empresas que habían participado en las encuestas realizadas por AYSA. Los contactos con las empresas miembros sirvieron meramente para "confirmar que habían participado en la encuesta y que las cifras agregadas que comunicó AYSA eran compatibles con su propia apreciación de la rentabilidad y las inversiones".⁷⁰
- ? Según el Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos "verificaron en conversaciones mantenidas con las empresas que el cierre de [los tres] establecimientos ['cerrados'] fue consecuencia de las importaciones".⁷¹ De hecho, los establecimientos de ningún modo habían cerrado. En consecuencia, el método de verificación elegido por los Estados Unidos no reveló la verdad.
- ? La legislación nacional estadounidense no impone a la Oficina para los Textiles y el Vestido ningún requisito detallado de procedimiento para la realización de la investigación relativa a medidas de salvaguardia de transición. El país exportador no participa en la investigación. En particular, no se le da ninguna oportunidad de formular observaciones sobre los hechos reunidos por la Oficina. La Oficina tampoco trata de obtener del público observaciones sobre los resultados de su investigación antes de formular su determinación definitiva. La Oficina no está facultada para hacer citaciones a fin de compeler a fuentes exteriores a que suministren información.⁷²

4.134 A juicio del **Pakistán**, los hechos no controvertidos indicados

3. Argumentos relativos al cierre de fábricas

4.135 El **Pakistán** aduce que un punto clave en la determinación de la existencia de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos era la constatación de que, durante el período objeto de investigación, "3 de los 22 productores del hilado considerado cerraron" debido a la repercusión desfavorable de las importaciones y de que "se perdieron 423 puestos de trabajo" en la rama de producción definida. Sin embargo, la investigación del Pakistán revelaba que los 3 productores no habían cerrado durante el período objeto de investigación sino que habían renovado su maquinaria para producir un diferente tipo de hilado de algodón y que, en consecuencia, los trabajadores de los que se alegaba que habían perdido su empleo siguieron teniendo un puesto de trabajo en las mismas fábricas.

4.136 El Pakistán indica que durante el examen efectuado por el OST los Estados Unidos no negaron el hecho de que esos tres productores no habían cerrado sino que habían renovado su maquinaria para producir un tipo diferente de hilado de algodón y adujeron que las tres fábricas podían considerarse "cerradas" (y por esta razón podían presentarse como perjudicadas por las importaciones) porque ya no formaban parte de la rama de producción definida. Este argumento estaría bien fundado si la finalidad de la investigación sobre salvaguardias fuera determinar si los productores nacionales tuvieron que reestructurarse en respuesta a un aumento de las importaciones. Si fuera ése el caso, se podría considerar legítimamente que los productores que tuvieron que pasar a otras actividades como consecuencia de la competencia de las importaciones sufrieron un perjuicio grave. Sin embargo, de hecho, uno de los principales objetivos del requisito de examinar los efectos del aumento de las importaciones en el estado de la rama de producción nacional es obligar al Miembro importador a determinar si la rama de producción se reestructuró con éxito en respuesta a la mayor competencia de las importaciones o no. En la medida en que lo hiciera, las importaciones no habrían causado un perjuicio grave y no habría ninguna razón para imponer una medida de salvaguardia. Los párrafos 5 del artículo 1 y 1 del artículo 6 del ATV dejan claro que el mecanismo de salvaguardia de transición no ha de emplearse de modo que interfiera en el reajuste industrial autónomo e impida el aumento de la competencia. Si se pudiera considerar que las fábricas que se han adaptado con éxito a los cambios en su entorno competitivo han sufrido un perjuicio grave, el objetivo de estas disposiciones se vería frustrado.

4.137 Haciendo referencia a la información que figura *supra*, los **Estados Unidos** consideran que el Pakistán formula una serie de alegaciones engañosas en relación con los cierres de fábricas y las tendencias del empleo. Los Estados Unidos determinaron correctamente que, durante el período objeto de su investigación, tres establecimientos abandonaron la rama de producción definida y que, como consecuencia, se perdieron 423 puestos de trabajo en esa rama de producción. El hecho de que dos de esas fábricas sigan en funcionamiento dedicadas a otra actividad y en otros mercados no es pertinente por lo que respecta a la existencia de perjuicio grave en la rama de producción definida. En cambio, lo que es pertinente es que el deterioro de las condiciones de la rama de producción (esto es, el descenso de la producción, la disminución de la rentabilidad, el aumento de las existencias, etc.) al que se enfrentó la rama de producción de hilados peinados de algodón en el momento en que las importaciones procedentes del Pakistán registraban un incremento súbito fue la causa directa de que estas fábricas abandonaran la rama de producción de hilados peinados de algodón. Debido a la situación a la que se enfrentaban, ya no eran participantes viables en esa rama de producción y se vieron forzadas a cerrar por completo o a producir productos diferentes.

Productores que abandonaron la rama de producción durante el período comprendido entre 1994 y 1998

4.138 El Grupo Especial preguntó si hubo productores que abandonaron la rama de producción durante los cinco años precedentes para reestructurarse o modernizarse, incluidas tanto las empresas de hilados para la venta como las empresas integradas verticalmente que fabricaban hilados para su propio consumo en la producción de tejidos. En respuesta, los **Estados Unidos** explicaron que no

de continuo reajuste industrial autónomo al que se refiere el párrafo 5 del artículo 1 del ATV. Resulta

rama de producción por un incremento súbito de las importaciones. El hecho de que a continuación algunas fábricas se reestructuraran y equiparan con nueva maquinaria de ningún modo quita importancia al perjuicio grave al que se enfrentaba la rama de producción de hilado peinado de algodón cuando los Estados Unidos publicaron su Informe sobre el Mercado en diciembre de 1998. Estas fábricas y sus empleados -aunque tuvieron la fortuna de reubicarse en otra rama de producción- no pudieron sino abandonar la rama de producción de hilados peinados de algodón.

4.145 Los Estados Unidos consideran que la prueba de que tres fábricas abandonaron la rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta constituye uno de los muchos factores examinados en la investigación sobre el perjuicio. La prueba de que hubo fábricas que abandonaron la rama de producción también puede ser indicativa del "continuo reajuste industrial autónomo" al que se refiere el párrafo 5 del artículo 1 del ATV. Sin embargo, el "perjuicio grave" y el "continuo reajuste industrial autónomo" no se excluyen mutuamente como el Pakistán sugiere. Una rama de producción puede sufrir un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave al mismo tiempo

4.150 El paso de la producción de hilados peinados a la producción de hilados cardados no ofrece ninguna garantía de éxito en el mercado de los hilados cardados. Como señalaron los Estados Unidos en su primera comunicación escrita, uno de los tres establecimientos que producían hilados peinados de algodón durante el período abarcado por la investigación estadounidense sobre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave, *China Grove Textiles*, intentó convertir una fábrica de hilados peinados de algodón en una fábrica de hilados cardados de algodón. La fábrica no era competitiva en el mercado de los hilados cardados y fue cerrada. La experiencia de *China Grove Textiles* es un ejemplo de que intentar convertir una fábrica productora de hilados peinados en una fábrica productora de hilados cardados constituye una empresa complicada, costosa e incierta, que no se acomete a la ligera ni rutinariamente.

4.151 En relación con esta pregunta, la opinión del **Pakistán** era que, esencialmente, todos los hilados son hilados cardados; los hilados peinados son una subcategoría de los hilados cardados, esto es, hilados cardados que también han sido peinados. Para la producción de hilados cardados no se lleva a cabo el proceso de peinado y la cinta de carda va directamente al estiraje. No se requiere la renovación de la maquinaria. La mayoría de las hilanderías producen tanto hilados cardados como hilados peinados. En otras palabras, una parte de la producción pasa por el peinado para producir "hilados peinados" y otra parte no pasa por el peinado y se producen "hilados cardados". Ocurre a menudo en el curso de operaciones comerciales normales que una fábrica cierre todas sus peñadoras, o algunas de ellas, en respuesta a cambios en la demanda. Cuando no se utilizan las peñadoras, ha de absorberse su costo de capital. En el caso de las fábricas más antiguas, el costo de capital de las peñadoras es muy reducido y, en consecuencia, constituye un factor insignificante al decidir la composición por productos. Por ejemplo, la fábrica *Dixie, Tarboro*, que fue vendida a *Pillowtex Corporation*, era una fábrica muy antigua. En el caso de esta fábrica "la preferencia del consumidor" por los hilados cardados (al ser el consumidor su nuevo propietario) sería un factor más importante que los costos de capital originados por dejar de utilizar viejas peñadoras cuyo valor ya se había amortizado. Por lo que respecta a las fábricas más nuevas, el costo de capital derivado de la no utilización de peñadoras puede ser más importante. Sin embargo, las fábricas más nuevas son eficientes y sus productos son de buena calidad. No se ha informado de ninguna fábrica con menos de 5 a 10 años de existencia que haya abandonado la fabricación de hilados peinados. Con arreglo a la investigación realizada por el Pakistán, todas las fábricas de las que se alegaba que habían "cerrado" o "abandonado la fabricación de hilados peinados" eran fábricas muy antiguas (con más de 30 años de existencia). No es necesario adoptar ninguna medida (inversión, sustitución de maquinaria o capacitación de empleados) para convertir una fábrica que produce hilados peinados de algodón en una fábrica que produzca hilados cardados de algodón ni para reconvertir a esta última en una fábrica de hilados peinados de algodón.

D. D

existencia de una relación de causalidad sobre la base de acontecimientos desfavorables ocurridos durante los ocho primeros meses de 1998. El Pakistán solicita al Grupo Especial que constate que este período era demasiado corto como para permitir un análisis adecuado de las tendencias y que, dada la ausencia de cualquier otra prueba que respalde lo contrario, los Estados Unidos no han, por lo tanto, demostrado la existencia de una relación de causalidad.

4.153 El Pakistán también indica que entre 1994 y 1998 se ha producido una reestructuración considerable en la rama de producción estadounidense de hilados peinados de algodón para la venta: si bien el número de plantas descendió de manera constante de 32 a 19, la producción aumentó de 122 a 136 millones de kg. Habida cuenta de estas circunstancias, la alegación de los Estados Unidos de que los cambios desfavorables en todas las variables económicas que afectan a la rama de producción definida eran atribuibles a un aumento de las importaciones no es para nada convincente. Con toda probabilidad, los cambios fueron en gran medida un reflejo del proceso de reajuste industrial autónomo que tuvo lugar durante el período comprendido entre 1994 y 1998. Este factor, que es contrario a una determinación positiva de la existencia de una relación de causalidad, debería haber sido examinado y tenido en cuenta.

4.154 Los **Estados Unidos** consideran que demostraron claramente la existencia de una relación de causalidad, incluso conforme a las referencias del Pakistán ajenas al ATV. Los Estados Unidos examinaron la relación entre la tendencia alcista de las importaciones y las tendencias negativas de las variables económicas y sobre la base de este análisis llegaron razonablemente a la conclusión de que el incremento súbito de las importaciones de hilados peinados de algodón de la Categoría 301 causó un perjuicio grave a la rama de producción nacional. Como se expone de manera concluyente en el Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos demostraron que las importaciones procedentes del Pakistán registraban un incremento súbito al mismo tiempo que las condiciones de la rama de producción se deterioraban y que no había otros factores que causaran ese deterioro.

4.155 Además, los Estados Unidos consideran que han satisfecho los requisitos del ATV de suministrar información concreta y pertinente sobre los hechos, que esté lo más actualizada posible. El Pakistán critica la determinación formulada por los Estados Unidos alegando que el período de ocho meses empleado por los Estados Unidos para demostrar la existencia de perjuicio grave era demasiado corto. Aparentemente el Pakistán parte del supuesto de que, como los Estados Unidos presentaron los datos más actuales estructurados en ocho meses, los Estados Unidos de algún modo limitaron su investigación a ocho meses. El Pakistán se equivoca. El Informe sobre el Mercado reflejaba datos completos correspondientes a dos años y ocho meses -del 1º de enero de 1996 a agosto de 1998 inclusive- e incluía datos sobre importaciones hasta el final de octubre de 1998. En el momento en que los Estados Unidos presentaron la solicitud de consultas, estos datos eran los más actualizados de que se disponía, que en el caso de las importaciones llegaban hasta octubre de 1998 inclusive y en el del resto de las variables hasta agosto de 1998 inclusive. Estos datos revelaban que, durante la primera parte del período objeto de investigación, muchos indicadores de la rama de producción se mantenían relativamente estacionarios mientras que otros presentaban una tendencia preocupante. Las condiciones durante 1998 -momento en el que se registró un incremento súbito de las importaciones totales del 91,3 por ciento y de las importaciones procedentes del Pakistán del 283,2 por ciento- validaban los primeros indicios de crisis en la rama de producción.

4.156 Los Estados Unidos señalaron que el párrafo 2 del artículo 6 del ATV exige que el Miembro que recurra a una salvaguardia de transición demuestre que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es el aumento de las importaciones y no otras causas como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores. Los Estados Unidos lo hicieron, observando que "el mercado para estos hilados había permanecido constante" durante el período objeto de investigación, lo que demostraba que "no había habido ningún cambio en las preferencias de los consumidores" al que pudiera deberse el perjuicio grave. En el Informe sobre el Mercado también se señala que "no ha habido ninguna innovación tecnológica significativa en la rama

de producción definida" durante el período objeto de investigación. El Pakistán no hace ningún esfuerzo por impugnar la demostración de los Estados Unidos de que la causa del perjuicio a la rama de producción nacional definida es el aumento de las importaciones de la Categoría 301 y no otros factores. En cambio, el Pakistán alega que la relación de causalidad no puede demostrarse a menos que el Miembro realice un examen de "la relación entre la tendencia alcista de las importaciones y las tendencias negativas de las variables económicas", sin explicar por qué considera que los Estados Unidos no lo han hecho. El Pakistán no toma en cuenta la clara demostración que se hace en el Informe sobre el Mercado de que las importaciones registraban un incremento súbito cuando los factores económicos enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 se deterioraban y no ha intentado refutar esta demostración. Asimismo, el Pakistán no volvió a formular su otra alegación referente a la relación de causalidad, esto es, que el período de tiempo considerado por los Estados Unidos era demasiado corto para demostrar la existencia de una relación de causalidad.

E. ATRIBUCIÓN DEL PERJUICIO GRAVE O LA AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE (PÁRRAFO 4 DEL ARTÍCULO 6 DEL ATV)

Párrafo 4 del artículo 6 del ATV: "Toda medida a que se recurra al amparo de las disposiciones del presente artículo se aplicará Miembro por Miembro. Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo. Estas medidas de salvaguardia no se aplicarán a las exportaciones de un Miembro cuyas exportaciones del producto en cuestión estén sometidas ya a limitaciones en virtud del presente Acuerdo."*

** El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente en los Miembros exportadores.*

1. La atribución al Pakistán del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave

4.157 Los **Estados Unidos** sostienen que la atribución que hicieron del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a un incremento brusco y sustancial de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán era plenamente compatible con los requisitos del párrafo 4 del artículo 6 del ATV -que autoriza la aplicación Miembro por Miembro de la salvaguardia de transición.

4.158 Durante los períodos comprendidos entre enero y agosto de 1997 y enero y agosto de 1998, las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán registraron un incremento súbito del 283,2 por ciento frente al 73 por ciento registrado por las procedentes de otras fuentes; el porcentaje que representaban las importaciones procedentes del Pakistán en relación con la producción nacional se cuadruplicó y las importaciones procedentes del Pakistán como porcentaje de las importaciones totales se duplicó. Además, los precios de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán, en comparación con los del resto del mundo, fueron sustancialmente inferiores -un 26,2 por ciento inferiores al precio medio estadounidense y un 20 por ciento inferiores al precio medio mundial. Por lo que respecta a una subcategoría de la Categoría 301 (en la que se concentraron las importaciones procedentes del Pakistán), las importaciones procedentes del Pakistán entraron en los

Estados Unidos con un valor un 28,3 por ciento inferior al precio medio estadounidense y un 12,6 por ciento inferior al precio medio mundial.

4.159 En opinión de los Estados Unidos, el Pakistán no discute que, durante el período comprendido entre enero y agosto de 1998, la magnitud de su incremento súbito del 283,2 por ciento fuera mayor que cualquiera de las registradas por los principales abastecedores del mercado de los Estados Unidos, o que sus precios (un 26,2 por ciento inferiores al precio medio de los Estados Unidos y un 20 por ciento inferiores al precio medio mundial de las importaciones) fueran sustancialmente inferiores a los de cualquiera de los principales abastecedores del mercado estadounidense. En cambio, el Pakistán solicita al Grupo Especial que revoque el análisis de atribución estadounidense porque los Estados Unidos no cumplieron obligaciones que el ATV no impone.

2. La cuestión de la necesidad de una evaluación comparativa de las importaciones procedentes de México

4.160 El **Pakistán** señala que el Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior procedente de Costa Rica* aclaró un punto importante, esto es, que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV exige que el Miembro importador atribuya el perjuicio grave a las exportaciones del Miembro sujeto a la medida sobre la base de una "evaluación comparativa" de las importaciones

amenaza real de perjuicio grave. El párrafo 4 del artículo 6 está destinado a determinar a qué Miembro o Miembros -cuyas importaciones forman parte del incremento total de las importaciones que causa perjuicio grave- hay que asignar este perjuicio grave. El párrafo 4 del artículo 6 define lo que debe considerarse al formular esta determinación. Cualquier exigencia de que un Miembro importador vaya más allá de estas prescripciones sería incompatible con el equilibrio cuidadosamente negociado del ATV. En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos consideraron con detenimiento todos estos factores -incluido el incremento de las importaciones procedentes de otras fuentes- en el análisis que efectuaron a efectos de la atribución con arreglo al párrafo 4 del artículo 6. Los Estados Unidos concluyeron que -aun cuando las importaciones procedentes de otras fuentes también estaban aumentando- el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave era atribuible al incremento súbito del 283,2 por ciento que registraron las importaciones procedentes del Pakistán. El incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes del Pakistán, junto con el hecho de que los precios de sus importaciones fueran tan inferiores al precio medio mundial, hacían que la atribución al Pakistán fuera apropiada con arreglo al ATV.

4.167 El **Pakistán** abordó la pregunta del Grupo Especial, con respecto a las precauciones que, en su caso, deberían tomarse en el marco del ATV con el fin de asegurar una atribución transparente y equitativa del "perjuicio grave" o la "amenaza real de perjuicio grave" al Miembro o Miembros afirmando que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV establece que la atribución del perjuicio grave a determinados Miembros se debe realizar sobre la base de "un incremento brusco y sustancial ... de las importaciones" y sobre la base del "nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos ...". Basado en esto, el Grupo Especial que entendió en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior procedente de Costa Rica* llegó a la conclusión de que el párrafo 4 del artículo 6 exige una "evaluación comparativa" de las importaciones procedentes de las diferentes fuentes y sus respectivos efectos.⁷³ Por consiguiente, se exige al Miembro importador que evalúe individualmente y compare todas las fuentes potenciales de perjuicio grave. El Pakistán sostiene que esto se desprende no sólo de los términos "comparación" e "individualmente" del párrafo 4 del artículo 6 sino también de la naturaleza de la determinación de la atribución. Atribuir un perjuicio a un Miembro de la OMC significa imputar la causa del perjuicio a las importaciones procedentes de ese Miembro. En consecuencia, la atribución exige un análisis de la relación de causalidad. En cualquier análisis adecuado de la relación de causalidad, deben tenerse en cuenta todos los factores pertinentes para la determinación de la causa, incluidos los factores que puedan ser contrarios a una determinación positiva. Por lo tanto, en el presente caso los Estados Unidos debían determinar si las importaciones procedentes de fuentes distintas del Pakistán eran la causa del supuesto perjuicio. Dado que México y el Pakistán son los dos mayores abastecedores del mercado estadounidense, lógicamente la atribución al Pakistán no podía realizarse sin una comparación entre las importaciones procedentes de estas dos fuentes.

4.168 A juicio del Pakistán, las estadísticas de importación anexas al Informe sobre el Mercado elaborado por los Estados Unidos no indican los cambios en los niveles de las importaciones procedentes de México sino sólo el total de todas las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes de países con los que los Estados Unidos han concluido acuerdos de libre comercio, esto es, el Canadá, México e Israel.⁷⁴ En consecuencia, en el Informe sobre el Mercado no se indica que los Estados Unidos consideraran el incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de México como una posible causa alternativa de su determinación en relación con la atribución. Por consiguiente, los Estados Unidos no tuvieron en cuenta un factor pertinente que era contrario a una

⁷³ *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/R, párrafo 7.49.

⁷⁴ Informe sobre el Mercado, elaborado por los Estados Unidos, cuadro V.

CUADRO II

Precio medio de los productores estadounidenses y valor medio de las importaciones después de pagados los derechos Hilados para la venta, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón

Categoría 301

	Valor unitario (\$ por kg) <u>enero-agosto de 1998</u>	% superior o inferior al precio medio de los <u>productores</u> <u>estadounidenses</u>
Categoría 301¹		
Precio medio de los productores estadounidenses	4,92	
Mundial	4,54	-7,8
Pakistán	3,63	-26,2
México	3,96	-19,5
CLASIFICACIONES DEL ARANCEL DE ADUANAS ARMONIZADO DE LOS ESTADOS UNIDOS ANOTADO QUE INCLUYEN HILADOS SENCILLOS DE TÍTULO 18 A 38²		
Precio medio de los productores estadounidenses	4,73	
Mundial	3,88	-18,0
Pakistán	3,39	-28,3
México	3,96	-16,3

¹ Precio medio de los productores estadounidenses para toda la Categoría 301. El precio de los productores estadounidenses representa el precio medio de los hilados considerados producidos en los Estados Unidos y se obtuvo mediante consultas con empresas pertenecientes a la rama de producción definida. El precio de importación representa el valor de las importaciones de la Categoría 301 después de pagados los derechos y se ha calculado a partir de datos estadounidenses sobre las importaciones.

² El precio estadounidense representa el precio medio de hilados sencillos de continua de anillos, peinados, enteramente de algodón, de título 18 a 38, calculado a partir de las publicaciones de datos de *American Textiles International*. Los precios de importación representan los valores medios, después de pagados los derechos, de los productos de las líneas 5205.22.0020, 5205.23.0020 y 5205.24.0020 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos Anotado. Las importaciones correspondían a estas líneas w (del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos Anotado) con un valor de 16.5 0.75 .C

4.175 En el cuadro IV se comparan las participaciones en el mercado correspondientes a las importaciones procedentes del Pakistán y México, calculadas en relación con la producción y el volumen total de las importaciones. Una vez más se desprende de los datos que, durante el período crítico comprendido entre enero y agosto, la participación del Pakistán en el mercado estaba creciendo a un ritmo mucho más rápido que la de México. Las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán expresadas como porcentaje de la producción se cuadruplicaron con creces, mientras que las importaciones procedentes de México expresadas como porcentaje de la producción se multiplicaron por 3,4. De modo anexo Dcado s3pc 2.7599 Tw ción se

CUADRO V

Informe sobre los principales abastecedores
Hilados para la venta, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón

Categoría 301 (kg)

	País	Años civiles		Año terminado en		Año terminado en octubre de 1998	
		1996	1997	10/1997	10/1998	% Variación	% Participación
	Todo el mundo	19.044.740	21.346.787	17.929.878	30.282.677	68,90	100,00
	ALC ¹	2.719.817	4.008.235	2.683.456	7.687.307	186,47	25,39
	México	2.066.480	3.603.675	2.311.225	7.241.757	213,33	23,91
	Canadá	650.837	404.494	372.165	445.550	19,72	1,47
	Pakistán	2.279.348	2.709.192	1.857.294	4.908.794	164,30	16,21
SL	Egipto	2.443.227	1.866.402	1.672.623	3.466.952	107,28	11,45
SL	Tailandia	1.691.592	2.125.347	1.562.573	2.886.357	84,72	9,53
SL	Indonesia	2.252.218	1.884.384	1.674.586	2.739.284	63,58	9,05
SL	Malasia	451.842	1.117.351	880.241	1.818.626	106,61	6,01
	UE15 ²	1.782.298	2.964.098	2.903.903	1.577.397	-45,68	5,21
SL	Taiwán, China	878.262	1.167.230	1.065.616	1.076.588	1,03	3,56
SL	República de Corea	532.770	612.589	724.619	969.874	33,85	3,20
	Perú	1.241.386	1.431.693	1.513.055	955.966	-36,82	3,16
SL	Turquía	491.322	265.458	252.604	453.093	79,37	1,50
	El Salvador	333.870	236.475	187.329	398.648	112,81	1,32
G	Filipinas	32.660	16.330	16.330	369.296	2161,46	1,22
	Suiza	473.795	335.282	371.404	290.209	-21,86	0,96
	Japón	160.980	248.214	247.667	285.593	15,31	0,94
	Sri Lanka	295.413	0	0	128.355	*	0,40
G	India	205.761	199.708	165.989	106.690	-35,72	0,35
SL	República Popular de China	40.824	0	0	103.357	*	0,34
SL	Brasil	576.046	106.624	85.414	57.737	-32,4	0,19
	República Checa	61	0	0	729	*	0
	Lituania	*	0	0	626	*	0
	Tanzanía	0	0	0	296	*	0
	Costa Rica	0	46	46	287	523,91	0
	Kenya	0	39.853	39.599	254	-99,36	0
	Argentina	477	37	37	200	440,54	0
	Uzbekistán	*	0	0	162	*	0
	Colombia	781	0	0	0	*	0
	Australia	21.926	9.533	10.674	0	-100,00	0
	Marruecos	137.914	0	11.963	0	-100,00	0
	República de Sudáfrica	150	2.706	2.856	0	-100,00	0

¹ Acuerdos de Libre Comercio: el Canadá, México e Israel. Israel no exportó hilados peinados de algodón a los Estados Unidos.

² Comunidades Europeas.

4.177 Los Estados Unidos concluyen, sobre la base de la totalidad de los factores enunciados en el párrafo 4 del artículo 6 -considerados individualmente o en comparación con México- que la determinación de los Estados Unidos de atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio

grave al Pakistán fue apropiada y plenamente compatible con el ATV. Durante los ocho primeros meses de 1998:

- las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán registraron un incremento súbito del 283,2 por ciento (frente a un incremento del 212,5 por ciento registrado por las importaciones procedentes de México);
- las importaciones procedentes del Pakistán consideradas como un porcentaje de la producción nacional se cuadruplicaron (frente a las importaciones procedentes de México, que se multiplicaron por 3,4);
- las importaciones procedentes del Pakistán consideradas como un porcentaje del volumen total de las importaciones se duplicaron (frente a las procedentes de México, que se multiplicaron por 1,6);
- el precio de las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán era un 26,2 por ciento inferior al precio medio estadounidense (frente al precio de las importaciones procedentes de México, que era un 19,5 por ciento inferior al precio medio estadounidense); y
- por lo que respecta a los productos de hilados específicos en los que se concentraron las importaciones de la Categoría 301, el precio de las importaciones procedentes del Pakistán era un 28,3 por ciento inferior al precio medio estadounidense (frente al precio de las importaciones procedentes de México, que era un 16,3 por ciento inferior al precio medio estadounidense).

4.178 En consecuencia, aun cuando se hubiera de llevar a cabo un análisis de cada fuente -un análisis que no exige el ATV- las diferencias estadísticas entre el Pakistán y México eran extremadamente significativas y refuerzan lo apropiado de atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al Pakistán y no a ningún otro Miembro.

Observaciones formuladas por el Pakistán en relación con la información que figura en los cuadros

4.179 En sus observaciones con respecto a la información suministrada por los Estados Unidos que se recoge *supra* el **Pakistán** se remite a las siguientes alegaciones formuladas en su primera comunicación: el Informe sobre el Mercado no incluye ninguna comparación entre los respectivos precios y participaciones en el mercado de las importaciones procedentes del Pakistán y México. En el Informe sobre el Mercado meramente se comparan las importaciones procedentes del Pakistán con el volumen total de las importaciones y los precios del Pakistán con los precios internos y los precios del mercado mundial.⁸⁰ Durante el año que finaliza en octubre de 1997, las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán representaron el 10,4 por ciento del volumen total de las importaciones. La participación del Pakistán se elevó al 16,2 por ciento durante el año que finaliza en octubre de 1998. Sin embargo, durante el mismo período el porcentaje de México en el volumen total de las importaciones aumentó casi el doble. El Informe sobre el Mercado no contiene ninguna referencia a este hecho. Las estadísticas de importación anexas al Informe sobre el Mercado no indican los cambios en el nivel de las importaciones procedentes de México sino sólo el volumen total de todas las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes de países con los que los Estados Unidos han concluido acuerdos de libre comercio, esto es, el Canadá, México e Israel.⁸¹ En

⁸⁰ Informe sobre el Mercado (Pakistán - Prueba documental 1), párrafos 7.4-7.6.

⁸¹ Informe sobre el Mercado (Pakistán - Prueba documental 1), cuadro V.

consecuencia, en el Informe sobre el Mercado no se indica que los Estados Unidos hayan considerado individualmente el incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de México.⁸²

4.180 A juicio del Pakistán, los datos proporcionados por los Estados Unidos en respuesta a la pregunta del Grupo Especial confirman la exactitud de las alegaciones del Pakistán. Las modificaciones efectuadas en el cuadro V del Informe sobre el Mercado revelan ahora con claridad que las importaciones de hilados peinados de algodón procedentes de México fueron más sustanciales y aumentaron más bruscamente que las procedentes del Pakistán. El Pakistán señala a la atención del Grupo Especial en particular los siguientes elementos que figuran en el cuadro V modificado:

CUADRO V (modificado)

Fuente	Año que finaliza en		Año que finaliza en 10/1998	
	10/1997 (kg)	10/1998 (kg)	Variación (%)	Participación (%)
Todo el mundo	17.929.878	30.282.677	68,90	100,00
México	2.311.225	7.241.757	213,33	23,91
Pakistán	1.857.294	4.908.794	164,30	16,21

La cuestión del precio

4.181 El Grupo Especial también preguntó a los Estados Unidos si habían determinado si existía una diferencia a largo plazo entre el precio del Pakistán y los de otras fuentes, incluido México. Los **Estados Unidos** respondieron que el artículo 6 no exige que un Miembro lleve a cabo un análisis de

unaPA05 0. TD

calculan en centavos, la diferencia entre las importaciones procedentes del Pakistán y las procedentes de México era muy significativa.

4.182 El Pakistán preguntó a los Estados Unidos cuál era la razón de que las ventas de hilados peinados de algodón mexicanos fueran superiores a las de hilados peinados de algodón pakistaníes (durante el período de 12 meses que terminó en octubre de 1998, se importó en los Estados Unidos un 50 por ciento más de hilados peinados de algodón mexicanos que de hilados peinados de algodón pakistaníes), a pesar de la diferencia de precio. Los Estados Unidos respondieron que, como se había indicado con anterioridad, podía haber varias razones por las que las ventas de hilados peinados de algodón mexicanos en el mercado estadounidense podían ser superiores a las de ventas de los hilados pakistaníes, aun cuando el precio de los hilados peinados de algodón procedentes de México era superior al de los hilados procedentes del Pakistán. Algunas de estas razones podían ser la celeridad en la entrega, la proximidad al mercado estadounidense, la fiabilidad, las relaciones comerciales antiguas y consolidadas y la calidad constante. Sin embargo, como explicaron los Estados Unidos cuando se formuló con anterioridad esta pregunta, cualquier intento por aislar una razón concreta sería especulativo.

4.183 Refiriéndose a esta respuesta, el **Pakistán** afirma que los Estados Unidos intentaron justificar la atribución de la totalidad del perjuicio al Pakistán con el hecho de que los hilados peinados de algodón pakistaníes eran menos costosos que los mexicanos. En su respuesta a una pregunta anterior (párrafo 4.176), los Estados Unidos habían explicado que en el cuadro V sólo figuraban datos de importación y no se reflejaba ninguna otra de las variables enunciadas en los párrafos 3 y 4 del artículo 6, en particular el precio. El precio de las importaciones procedentes de México siguió siendo sustancialmente más elevado que el de las importaciones procedentes del Pakistán, país que siguió siendo el abastecedor del mercado estadounidense sujeto a limitaciones con los precios más bajos.⁸³ Sin embargo, en el Informe sobre el Mercado no se comparaban los precios de los hilados mexicanos y los hilados pakistaníes ni se daba ninguna razón para la diferencia entre los precios de los hilados nacionales y los pakistaníes. En dos ocasiones, el Pakistán preguntó a los Estados Unidos por qué las importaciones procedentes de México registraron un incremento más brusco que las procedentes del Pakistán a pesar del hecho de que se había determinado que los precios del Pakistán eran inferiores (véase el párrafo 4.173 *supra*).

4.184 En sus observaciones, el Pakistán sostuvo que los Estados Unidos no podían llevar a cabo un análisis de atribución adecuado sin identificar la razón o las razones por las que los importadores compraron cantidades mayores de hilados mexicanos a pesar de que su precio era más elevado. Si, por ejemplo, la diferencia de precio pudiera justificarse por diferencias en la calidad o por la proximidad al mercado de los Estados Unidos, o por las normas de origen aplicables al comercio entre los países del TLCAN, el precio inferior de los hilados pakistaníes tan sólo compensaría a los importadores por los costos adicionales incurridos al comprar hilados pakistaníes en vez de mexicanos. Desde la perspectiva del importador, los costos totales de la importación de hilados pakistaníes y mexicanos serían los mismos, no obstante la diferencia de precio. Por ello, la diferencia de precio, como tal, no indicaría la mayor competitividad de los hilados pakistaníes y, por consiguiente, no constituiría una razón para atribuir el supuesto perjuicio grave y la supuesta amenaza de perjuicio grave al Pakistán.

Examen de los aspectos técnicos de los hilados

4.185 El Pakistán también preguntó después de la segunda reunión sustantiva con el Grupo Especial, si los Estados Unidos habían determinado el título medio de los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón importados del Pakistán y el de los fabricados en los Estados Unidos. Afirmó que la gama de títulos "18 a 38" empleada por los Estados Unidos en su Informe sobre el

⁸³ Párrafo 31 de las respuestas de los Estados Unidos.

Mercado era una gama muy amplia y que los precios de los hilados variaban unos 5 centavos/título/kg. Por consiguiente, si el título medio de los hilados importados del Pakistán era 20 y el de los hilados fabricados en los Estados Unidos 30, habría una diferencia de 50 centavos por kg (alrededor del 15 por ciento del precio de venta), sin tener en cuenta otras diferencias, a saber, el nivel del comercio, la calidad, el trato preferencial, etc. En respuesta, los **Estados Unidos** explicaron que habían impuesto la medida de salvaguardia de transición a las importaciones de hilado peinado de algodón procedentes del Pakistán en estricta conformidad con el ATV y habían hecho todo lo posible para asegurar que en sus comparaciones de precios quedaran reflejadas mercancías comparables. El Anexo del ATV exige específicamente que las medidas de salvaguardia que se adopten en virtud del artículo 6 se apliquen respecto de productos determinados, tales como el hilado peinado de algodón. El párrafo 2 del Anexo del ATV dispone que "[l]as medidas que se adopten en virtud de las disposiciones de salvaguardia estipuladas en el artículo 6 se aplicarán respecto de productos textiles y prendas de vestir determinados y no sobre la base de las líneas del SA *per se*". La medida de los Estados Unidos se aplicó respecto del hilado peinado de algodón para la venta. A efectos de la administración de contingentes, incluidas las medidas que se adopten en virtud de las disposiciones de salvaguardia estipuladas en el artículo 6, las diferentes clasificaciones del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos relativas a los hilados peinados de algodón se encuentran agrupadas en una categoría de contingentes de textiles, concretamente la Categoría 301. Dado que las categorías sirven para identificar "productos textiles y prendas de vestir determinados", los datos relativos a la producción nacional y a otras variables previstas en el párrafo 3 del artículo 6 por lo que respecta a productos similares y/o directamente competidores se reunieron y analizaron en el marco de la misma categoría. No obstante, los Estados Unidos hicieron todo lo posible para asegurar que en las comparaciones de precios contempladas en su análisis y en su Informe sobre el Mercado quedaran reflejadas mercancías comparables. De hecho, la Categoría 301 abarca una amplia gama de títulos de hilado, que van desde el inferior o igual al número métrico 14 hasta el superior al número métrico 120, que corresponden a títulos de hilado inferiores o iguales a 8, a 71 y superiores.⁸⁴ Como se indica en el Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos incluyeron dentro de esta amplia categoría las clasificaciones concretas en las que se concentraron las importaciones.⁸⁵ Una vez que los Estados Unidos hubieron identificado las clasificaciones específicas del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos que abarcaban la mayoría de las importaciones procedentes del Pakistán, los Estados Unidos obtuvieron de datos publicados el precio de los productores estadounidenses correspondiente a los hilados con los mismos "títulos" concretos, con el fin de asegurar que la comparación de precios se hacía sobre la base de mercancías similares. Por consiguiente, como se refleja en el cuadro II del Informe sobre el Mercado, los Estados Unidos basaron sus comparaciones de precios en todas las importaciones de la Categoría 301 y en aquellos hilados de títulos concretos en los que se concentraron las importaciones procedentes del Pakistán.

⁸⁴ *A yarn count is a measure of the fineness of yarn. Lower numbers designate heavier or thicker yarns, while higher numbers refer to finer yarns.* (El título es una medida de la finura del hilado. Los números inferiores designan hilados más pesados o más gruesos, mientras que los superiores se refieren a hilados más finos.) Phyllis G. Tortora y Robert S. Merkel, *Fairchild's Dictionary of Textiles* (séptima edición, 1996), página 143. *To go from a cotton count to a metric count number, one would use the conversion factor of cotton count x 1.693. For example, a yarn of cotton count 8 would have a number metric of 13.55.* (Para pasar de un

⁸⁵ antes del Pakistán.

exigía un análisis cuantitativo de la probable repercusión futura de las importaciones. De lo indicado *supra* se desprende que los parámetros de un "análisis prospectivo" para determinar si existía una amenaza real de perjuicio grave exigían que los Estados Unidos, como mínimo: a) demostraran que era posible y probable un nuevo incremento brusco y sustancial de las importaciones; b) cuantificaran el nivel de esas importaciones; y c) presentaran una evaluación de la repercusión de este incremento de las importaciones en todas las variables económicas pertinentes que afectaran al estado de la rama de producción nacional, incluidos los factores mencionados en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 del ATV.

4.191 En el Informe sobre el Mercado realizado por los Estados Unidos no se presenta tal análisis prospectivo; en primer lugar, en el epígrafe "Amenaza real de perjuicio grave" se describen las condiciones de la rama de producción nacional haciendo referencia a los mismos datos empleados para la determinación de la existencia de amenaza real.⁸⁷ A continuación vuelven a presentarse, en el epígrafe "Análisis de la existencia de amenaza real", los datos de importación y precios empleados para la determinación de la existencia de amenaza real. La siguiente declaración es el único elemento de naturaleza prospectiva: "El incremento de las importaciones totales y el hecho de que sus precios son y seguirán siendo inferiores a los precios internos llevan al Gobierno de los Estados Unidos a concluir que el incremento de las importaciones del producto considerado constituye una amenaza de perjuicio grave o de la agravación del perjuicio grave a la rama de producción nacional definida."⁸⁸ El Pakistán sostiene que una mera afirmación de que continuarán las tendencias de las importaciones y los precios no satisface el requisito de demostrar la existencia de una amenaza real de perjuicio grave.

4.192 Los **Estados Unidos** indican, en respuesta a la pregunta del Grupo Especial relativa a los parámetros de un "análisis prospectivo" que se exigiría para determinar si existe una amenaza real de perjuicio grave, que el artículo 6 del ATV no establece ningún requisito específico con respecto a si un importador debe realizar un análisis separado de la existencia de amenaza real de perjuicio grave y, de ser así, cuáles deberían ser los parámetros de ese análisis. No obstante, el artículo 6 exige que los Miembros basen su evaluación de la existencia de una amenaza real de perjuicio grave en 1) las 11 variables económicas enunciadas en el párrafo 3 del artículo 6 y 2) información concreta y pertinente sobre los hechos, que sea lo más actualizada posible. Los Estados Unidos cumplieron claramente estos requisitos realizando un análisis separado centrado en la probable repercusión del incremento súbito de las importaciones de la Categoría 301 en el futuro inmediato. Los Estados Unidos examinaron datos objetivos y verificables en relación con los factores contenidos en el párrafo 3 del artículo 6 -concretamente datos correspondientes a los meses anteriores a la medida de salvaguardia, cuando el incremento súbito de las importaciones de la Categoría 301 se encontraba en su punto máximo y era más perjudicial- que reflejaban la información más reciente disponible. Sobre la base de esta información fáctica y actualizada, la magnitud del incremento súbito más reciente, los bajos precios de las importaciones en comparación con el precio medio estadounidense, la probabilidad de que los hilados peinados de algodón siguieran entrando en los Estados Unidos a esos bajos precios y la grave situación de la rama de producción nacional, los Estados Unidos concluyeron que las variables económicas relativas a la rama de producción seguirían descendiendo y que la rama de producción se enfrentaba a una amenaza real de perjuicio grave y a un agravamiento del perjuicio grave existente como consecuencia del aumento de las importaciones de hilado peinado de algodón.

4.193 En consecuencia, los Estados Unidos consideran que han demostrado, sobre la base de un análisis prospectivo, que las importaciones de hilado peinado de algodón procedentes del Pakistán estaban causando una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional de hilado peinado de algodón para la venta. El análisis del mercado revelaba sin lugar a dudas que en 1998 cada uno de los principales indicadores de los resultados económicos empeoraba y era probable que

⁸⁷ Informe sobre el Mercado, párrafos 8.1-8.3.

⁸⁸ Informe sobre el Mercado, párrafo 8.7.

de limitar las medidas de salvaguardia a situaciones en las que exista amenaza "real" y en las que la inminencia del incremento de las importaciones sea "susceptible de medida" fija una norma estricta para la formulación de determinaciones de existencia de amenaza real de perjuicio grave.

4.197 En respuesta al punto mencionado *supra*, los **Estados Unidos** formulan la observación de que, sin reconocer que el ATV no exige a los Miembros que realicen un análisis separado de la existencia de amenaza real de perjuicio grave ni que establezcan parámetros para ese análisis, el Pakistán da por supuesto que se exige dicho análisis e incluso propone sus propios parámetros. Sin citar ningún fundamento en el ATV o en otra disposición, el Pakistán también añade por su cuenta requisitos adicionales a los párrafos 2 y 3 del artículo 6, a saber, "un nuevo incremento brusco y sustancial" y el requisito de "cuantificar el nivel de las importaciones [futuras]". El Pakistán parece confundir el texto de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 con el texto del párrafo 4 del artículo 6. Los párrafos 2 y 3 del artículo 6 no exigen probar un "incremento brusco y sustancial" para demostrar la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. En cambio, se exige un "incremento brusco y sustancial" para efectuar la atribución a un Miembro concreto con arreglo al párrafo 4 del artículo 6. Los párrafos 2 y 3 del artículo 6 sólo exigen a los Miembros demostrar que "las importaciones de un determinado producto en su territorio [...] causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave".

4.198 En opinión de los Estados Unidos, el Pakistán, en el mejor de los casos, ha confundido los requisitos para la determinación de la existencia de perjuicio grave de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 con los requisitos para efectuar la atribución contemplados en el párrafo 4 del artículo 6. En el peor de los casos, el Pakistán está invitando a este Grupo Especial a incluir en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 el requisito de atribución del párrafo 4 del artículo 6, que es un requisito distinto. Vale la pena observar que, aun cuando las importaciones mundiales se habían duplicado y las propias importaciones del Pakistán se habían cuadruplicado en tan sólo ocho meses, el Pakistán querría imponer en el análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave el requisito de demostrar un segundo incremento brusco y sustancial. Por si fuera poco, el Pakistán exigiría que el Miembro que recurriera a la salvaguardia "cuantificara" ese futuro incremento súbito. En caso de que ya existiera una amenaza real a la rama de producción nacional, exigir al Miembro que demuestre un segundo incremento brusco y sustancial quitaría todo valor a su capacidad de demostrar la existencia de una amenaza real de perjuicio grave. Además, pedir, como lo hace el Pakistán, que el Miembro cuantifique el futuro incremento súbito, simplemente lo invita a especular, sin aportar nada al análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave. Los esfuerzos del Pakistán por cuestionar el análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave realizado por los Estados Unidos fracasan.

4.199 El Grupo Especial preguntó si, a juicio de los Estados Unidos, en un análisis de la existencia de amenaza real de perjuicio grave, se exigiría un examen de la capacidad de producción del país exportador. En respuesta, los Estados Unidos observaron que la nota de pie de página al párrafo 4 del artículo 6 se refiere a situaciones en que la atribución del perjuicio grave/amenaza real de perjuicio grave se efectúa sobre la base de un incremento inminente, y no de un incremento real, de las importaciones. En el presente caso, los Estados Unidos basaron su atribución de perjuicio grave/amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce hilado peinado de algodón para la venta en un incremento real del 283,2 por ciento de las importaciones de los productos de la Categoría 301 procedentes del Pakistán, en el sentido del párrafo 4 del artículo 6. Los Estados Unidos no consideraron estadísticas disponibles relativas a la capacidad de producción del Pakistán cuando prepararon el Informe sobre el Mercado. Dichas estadísticas revelan que la capacidad de producción del Pakistán superaba con creces la de otros exportadores y que, en el pasado, las importaciones de la Categoría 301 procedentes del Pakistán habían presentado una fuerte

4.200 La opinión del **Pakistán** en relación con esta pregunta es que el texto de la nota de pie de página no establece por sí mismo este requisito. Sin embargo, la capacidad de producción del Miembro exportador puede ser un factor pertinente en el análisis prospectivo exigido en el párrafo 4 del artículo 6.

G. ANÁLISIS DEL EXAMEN DE ESTE ASUNTO EFECTUADO POR EL OST

4.201 Los **Estados Unidos** señalan que el Pakistán ha alegado repetidamente que los Estados Unidos actuaron inadecuadamente al no seguir las recomendaciones del OST en el presente caso, sugiriendo que los Estados Unidos violaron el ATV a este respecto. Si bien el OST desempeña una importante función de supervisión general de la aplicación del ATV, las recomendaciones del OST no son vinculantes ni dispositivas a los efectos de las presentes actuaciones. Los Estados Unidos no se refirieron a anteriores recomendaciones del OST para dar a entender que son vinculantes. Antes bien, los Estados Unidos señalaron que el OST había justificado con anterioridad una salvaguardia, cuya identificación de la rama de producción nacional reflejaba la del presente caso, con el fin de hacer hincapié en que los Estados Unidos actuaban razonablemente al identificar la rama de producción nacional de manera similar sobre la base de hechos y circunstancias prácticamente idénticos. El párrafo 10 del artículo 8 del ATV prevé específicamente que un Miembro puede discrepar de las conclusiones del OST. En el caso que nos ocupa, los Estados Unidos tenían una serie de preocupaciones graves y de fondo acerca del examen realizado por el OST e informaron a éste de que se consideraban en la imposibilidad de ajustarse a sus recomendaciones. En consecuencia, los Estados Unidos han seguido escrupulosamente el ATV, tanto en términos sustantivos como procesales, del mismo modo que el Pakistán ha ejercido su derecho de solicitar a este Grupo Especial que escuche sus alegaciones (párrafos 4.209 a 4.210).

H. LA PRESENTACIÓN TARDÍA DE PRUEBAS

4.202 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial y el Pakistán en ocasión de la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial, los **Estados Unidos** consideran que el Pakistán no justificó su presentación tardía de "pruebas" sobre la base del párrafo 12 de los Procedimientos de Trabajo de este Grupo Especial, que establece lo siguiente: "Las partes presentarán al Grupo Especial todas las pruebas a más tardar en la primera reunión sustantiva, excepto en lo que respecta a las pruebas necesarias a efectos de escritos de réplica, respuestas a preguntas u observaciones formuladas en relación con respuestas suministradas por otros. Podrán establecerse excepciones a este procedimiento si existen causas justificadas. En tal caso, se dará a la otra parte un plazo para formular observaciones, según proceda."

4.203 Los Estados Unidos señalan que el Pakistán adjuntó tres documentos a las preguntas que dirigió por escrito a los Estados Unidos el 14 de diciembre de 2000. Con arreglo al párrafo 12 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial, el Pakistán debía presentar estas pruebas al Grupo Especial a más tardar en la primera reunión sustantiva. Estas pruebas no eran necesarias a efectos del escrito de réplica, las respuestas a preguntas de los Estados Unidos o del Grupo Especial o las observaciones formuladas en relación con preguntas suministradas por los Estados Unidos, ni se emplearon con este fin. En cambio, el Pakistán había introducido estas pruebas como base para formular nuevas preguntas a los Estados Unidos -circunstancia no abarcada por la excepción prevista en el párrafo 12.

4.204 Los Estados Unidos no comprenden cómo el Pakistán pudo alegar que estas nuevas pruebas se presentaron como réplica a los argumentos formulados por los Estados Unidos en su segunda comunicación escrita o durante la segunda reunión sustantiva del Grupo Especial. Los puntos planteados por los Estados Unidos en su segunda comunicación escrita y durante la segunda reunión del Grupo Especial no eran argumentos nuevos. Los Estados Unidos estaban más bien respondiendo a alegaciones que el Pakistán había vuelto a hacer, y que no había respaldado con pruebas

consumo de un productor de tejidos vinculado. Por lo tanto, aun cuando la definición de la rama de producción estadounidense fuera compatible con el artículo 6 del ATV, su medida de salvaguardia no podría estar justificada por dicho artículo. Los Estados Unidos describieron este argumento en los párrafos 36 y 37 de la segunda comunicación como una "especulación carente de fundamento relativa

existencia de perjuicio grave, los Miembros importadores tendrían que posponer las medidas de salvaguardia mientras las importaciones seguirían registrando su perjudicial incremento súbito. Conforme al planteamiento del Pakistán, el Grupo Especial añadiría nuevas condiciones al párrafo 4 del artículo 6 que exigirían al Miembro importador "que evaluara individualmente y comparara todas las fuentes potenciales de perjuicio grave" y realizara un análisis de la relación causal nuevo y distinto (incluso después de que la relación causal ya se haya demostrado) para determinar si las importaciones procedentes de otras fuentes causaron un perjuicio grave.⁹¹ El Pakistán también intenta dar a entender que la volatilidad de sus importaciones, que incluso el Pakistán caracteriza como extrema, debería mitigar los efectos del incremento súbito del 283,2 por ciento.⁹² El resultado: los

5.6 Por lo tanto, las disposiciones del ATV no apoyan la definición estadounidense de rama de producción nacional conforme al párrafo 2 del artículo 6 y, en consecuencia, esa definición no es defendible. Por consiguiente, la determinación de los Estados Unidos, basada en una definición tan restringida, de que las importaciones procedentes del Pakistán estaban causando un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave es incompatible con el ATV.

5.7 Además, cabe señalar que los Estados Unidos sólo distinguen entre productos para la venta (en el mercado) y productos integrados verticalmente para producir tejidos al definir su rama de producción nacional, y no lo hacen con respecto a las importaciones de hilado de algodón.

5.8 Otra cuestión que se plantea en la presente diferencia es la atribución del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán y no a las procedentes de cualquier otra fuente comparable. El párrafo 4 del artículo 6 del ATV exige que las medidas de salvaguardia del artículo 6 se apliquen Miembro por Miembro. Sin embargo, la atribución del perjuicio grave debería efectuarse "sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o

en Ea presencasargs del PakistánMartlxirusn c nidmayoa p eststeprooa p es de hilapeermdve o de

s5.8

de Apelación en los asuntos *Argentina - Calzado* (DS121) y *Corea - Productos lácteos* (DS98), en los que se negó a considerar argumentos, basados en antecedentes, de que el texto (primera frase - "evolución imprevista de las circunstancias") del artículo XIX del GATT de 1994 estaba subsumido en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.13 Otra cuestión jurídica es si el Grupo Especial debería considerar sólo aquellos hechos tenidos en cuenta por el Miembro en el momento de aplicar la medida de salvaguardia y negarse a tener en cuenta, aun en el caso de amenaza real de perjuicio grave, que exige un análisis prospectivo de los efectos de las importaciones, los hechos ocurridos tras la aplicación de la medida de salvaguardia. En este sentido, la India señala a la atención del Grupo Especial la constatación del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Medidas aplicadas a la importación* (DS165), en el que se examinó la evolución posterior a la aplicación de la medida para comprender y aclarar la medida en litigio.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO⁹³

A. OBSERVACIONES GENERALES

6.1 El 30 de marzo de 2001, el Pakistán y los Estados Unidos solicitaron que el Grupo Especial realizara un reexamen intermedio de determinados aspectos del informe provisional distribuido a las partes el 23 de marzo de 2001. Ninguna de las partes solicitó que se celebrara una reunión intermedia de reexamen y, por lo tanto, como lo dispone el procedimiento de trabajo del Grupo Especial, se dio a ambas partes la posibilidad de presentar nuevas observaciones sobre las solicitudes formuladas por la otra parte en relación con el reexamen intermedio. El Pakistán no presentó nuevas observaciones, mientras que los Estados Unidos presentaron las suyas el 6 de abril de 2001.

B. OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL PAKISTÁN

1. Norma de examen

6.2 El **Pakistán** hizo las siguientes observaciones sobre la norma de examen que el Grupo Especial había aplicado en este caso: "El Pakistán está preocupado respecto de la norma de 'justificabilidad' que el Grupo Especial aplicó al examinar si los Estados Unidos habían demostrado la existencia de perjuicio grave (véanse en particular los párrafos 7.116, 7.110 y 7.120). El concepto de 'justificabilidad' es un nuevo concepto que no se encuentra ni en el texto del ATV ni en la jurisprudencia de la OMC relativa a la norma de examen que ha de aplicarse de conformidad con el artículo 11 del ESD. El Grupo Especial no explica el fundamento que esta norma tiene en los acuerdos ni su alcance. En opinión del Pakistán, el Grupo Especial la aplica de una manera que reduce sustancialmente el valor de las disciplinas establecidas en el artículo 6 del ATV y la pertinencia práctica de las resoluciones adoptadas por el Grupo Especial con respecto a la definición de la rama de producción, la atribución y la amenaza real. Como consecuencia del enfoque adoptado por el Grupo Especial se exime a los Estados Unidos de la obligación establecida en el artículo 6 de demostrar la existencia de perjuicio grave y relación causal y se desplaza al Pakistán la carga del cumplimiento de esta obligación."⁹⁴

⁹³ De conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 de ESD, las constataciones del informe de un grupo especial incluirán un examen de los argumentos esgrimidos en la etapa intermedia de reexamen. En consecuencia, la siguiente sección, titulada Reexamen intermedio, forma parte integrante de las constataciones del presente informe.

⁹⁴ Observaciones del Pakistán al informe provisional, párrafo 1.

6.3 El **Grupo Especial** quisiera hacer hincapié en que en el informe provisional, nota 127 de pie de página, "consideramos que el término 'justificable' *describe la jurisprudencia actual*, sin añadirle ni restarle nada" (sin cursivas en el original); en consecuencia, ha trasladado esta declaración al texto del párrafo 7.35. En contraste con el argumento del Pakistán, no consideramos que esta norma reduciría el valor de las disciplinas establecidas en el artículo 6 del ATV. Como explicamos en la subsección VII.D.3, en particular en el párrafo 7.32, esta norma no se ha introducido como un elemento ajeno al Acuerdo sobre la OMC, sino que se deriva del texto del artículo 11 del ESD. Habida cuenta de que tanto el ESD como el ATV son partes integrantes del Acuerdo sobre la OMC, las normas establecidas en el ESD son aplicables a la interpretación del ATV. Además, discrepamos del argumento de que esta norma desplaza indebidamente la carga de la prueba hacia el Pakistán. Como hemos señalado, en conformidad con la jurisprudencia, corresponde al Pakistán y no a los Estados Unidos la carga de establecer una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave y la relación de causalidad.

2. Observaciones concretas con respecto a las alegaciones

a) Observaciones generales

6.4 El **Pakistán** también comentó que "algunas de sus alegaciones jurídicas y algunos de los hechos no controvertidos pertinentes a sus alegaciones no fueron examinados por el Grupo Especial cuando llegó a sus conclusiones sobre la existencia de perjuicio grave".

6.5 El **Grupo Especial** opina que ha examinado correctamente todas las alegaciones de derecho y de hecho formuladas por el Pakistán, como se indica en la sección VII (en particular, la subsección F) *infra*. Sin embargo, a efectos de una ulterior clasificación, examinaremos con mayor detalle varios puntos.

b) Alegación sobre la fiabilidad de los datos de AYSA

6.6 El **Pakistán** formuló las siguientes observaciones sobre la constatación del Grupo Especial relativa a su alegación sobre la fiabilidad de los datos de AYSA:

- a) "El Grupo Especial llega a sus conclusiones sin examinar hechos no controvertidos sobre los cuales el Pakistán basó su presunción *prima facie*. El Pakistán solicita respetuosamente al Grupo Especial que lo haga en su informe definitivo y que indique cómo, en su opinión, los Estados Unidos han demostrado que habían verificado los datos suministrados por AYSA.
- b) El Grupo Especial declara, en el párrafo 7.95, que los datos suministrados por AYSA en 1997 'quizá no hayan sido completamente exactos', pese a que se demostró que esos datos eran falsos. En efecto, en el párrafo siguiente, el Grupo Especial describe estos datos como 'incorrectos'. Los datos deberían describirse en ambos párrafos como incorrectos.
- c) En el párrafo 7.96 el Grupo Especial señala la reacción positiva de las autoridades frente a la presentación de datos incorrectos por AYSA en 1997. Sin embargo, en este párrafo la cuestión que se plantea no es la buena fe de las autoridades sino la fiabilidad de los datos de AYSA. Por consiguiente, no está claro para el Pakistán por qué el Grupo Especial considera que la reacción de las autoridades frente a la presentación de datos falsos por AYSA sea pertinente en este contexto.
- d) El Grupo Especial analiza en el párrafo 7.95 si los datos presentados por AYSA eran intrínsecamente no fidedignos. Declara que los datos de las organizaciones

comerciales interesadas no son *per se* no fiables, pero que se trata de una cuestión de verificación y apreciación. Esta declaración sin duda es correcta pero no se refiere a hechos ni argumentos presentados por el Pakistán. El Pakistán había aducido que los datos de una asociación mercantil interesada que previamente había presentado datos incorrectos para obtener una medida de salvaguardia eran intrínsecamente no fidedignos. En consecuencia, el Grupo Especial no examina los hechos concretos sobre los que el Pakistán había solicitado que se formularan constataciones.

- e) El Pakistán demostró que los Estados Unidos no habían verificado los datos suministrados por AYSA. El Grupo Especial, si bien reconoció que los datos de la asociación mercantil interesada exigían una verificación y apreciación, no examina si los datos fueron verificados.
- f) El Grupo Especial declara en el párrafo 7.96 que los Estados Unidos verificaron los datos de producción correspondientes a 1996 y 1997 facilitados por AYSA comparándolos con las estadísticas oficiales. Sin embargo, como el Pakistán señaló, esta verificación en particular no era para nada pertinente porque los Estados Unidos basaron su determinación sobre los datos de producción correspondientes a 1998, que no fueron verificados comparándolos con las estadísticas oficiales ... El Grupo Especial no se ocupó de este punto.⁹⁵

6.7 Además, con respecto al párrafo 7.97, el Pakistán comentó que "no está claro en este párrafo bajo qué norma el Grupo Especial sitúa cuáles hechos, ni cómo ha distribuido la carga de la prueba".⁹⁶ Además, el Pakistán alega que no se exige al Grupo Especial que prescriba metodologías para la reunión y verificación de información, sino que considere que los métodos de los Estados Unidos no dieron lugar a la demostración requerida en este caso. El Pakistán aduce nuevamente que los Estados Unidos no efectuaron esa demostración porque "los datos suministrados por AYSA podían utilizarse sin verificación".⁹⁷

6.8 Los **Estados Unidos** respondieron al argumento del Pakistán con respecto a la carga de la prueba declarando que "según principios firmemente arraigados de la jurisprudencia de la OMC"⁹⁸, el Pakistán, como parte que alega una violación del ATV, debe afirmar y probar su alegación y presentar pruebas y argumentos suficientes para demostrar que la salvaguardia de transición era incompatible con el ATV".⁹⁹

6.9 Los Estados Unidos también respondieron a los argumentos del Pakistán relativos a la fiabilidad de los datos de AYSA afirmando que los Estados Unidos demostraron durante todo este procedimiento que habían verificado la exactitud y fiabilidad de los datos en este caso. Los Estados Unidos pusieron en entredicho la sugerencia del Pakistán de que no ha sido "objeto de controversia" que los datos suministrados por AYSA en 1997 fueran "incorrectos", señalando que en el proceso de

⁹⁵ Véase *ibid.*, párrafo 8 (las cursivas figuran en el original).

⁹⁶ *Ibid.*, párrafo 10.

⁹⁷ *Ibid.*, primer punto.

⁹⁸ Los Estados Unidos se refirieron al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, adoptado el 25 de abril de 1997, páginas 15, 18 y 19.

⁹⁹ Observaciones de los Estados Unidos sobre las observaciones del Pakistán con respecto al informe provisional, párrafo 1.

verificación continua, que se estaba llevando a cabo, de los datos contenidos en el Informe sobre el

y probar su alegación".¹⁰⁶ Siguiendo esta misma orientación, consideramos que corresponde al Pakistán, el reclamante, la carga de la prueba de demostrar *prima facie* que la medida de salvaguardia de transición considerada es incompatible con el artículo 6 y, en consecuencia, constatamos que el Pakistán no satisfizo esta exigencia con respecto a su alegación de perjuicio grave.

6.12 En segundo lugar, el Pakistán pidió que "los datos [suministrados por AYSA en 1997] debían describirse tanto en el párrafo 7.95 como en el párrafo 7.96 como incorrectos"¹⁰⁷, dado que en el párrafo 7.96 "el Grupo Especial describe estos datos como 'incorrectos'

declaró que la verificación de los datos de producción correspondientes a 1996 y 1997 no es pertinente porque los Estados Unidos basaron su determinación sobre los datos de producción de 1998.¹¹⁶ Reconocemos que los Estados Unidos no declararon específicamente que verificaron los datos de producción de 1998. Sin embargo, debemos señalar que los Estados Unidos verificaron una gran parte de los datos presentados por AYSA, incluso los datos de 1998 sobre beneficios e inversiones. En nuestra opinión, la cuestión reside en la fiabilidad de los datos en general. No es realista exigir que se verifique cada uno de los elementos de los datos. Además, esto no es lo que exige el texto de los Acuerdos. Sin embargo, quisiéramos subrayar que no estamos dando a entender

la declaración de los Estados Unidos. Nos gustaría hacer hincapié en que la cuestión que se nos ha sometido no es si los datos suministrados por AYSA son intrínsecamente no fidedignos, sino si la investigación de los hechos por parte de los Estados Unidos es justificable, es decir, si ha sido "demostrada" tal como ese término es interpretado a la luz de la jurisprudencia pertinente.

6.18 Con respecto a las observaciones del Pakistán sobre el párrafo 7.97, en primer lugar debemos declarar que consideramos que la premisa del Pakistán es incorrecta. Los datos de AYSA no fueron utilizados sin verificación. El Pakistán ha aducido previamente que los Estados Unidos deben demostrar que verificaron los datos de AYSA, que la forma en que los Estados Unidos habían considerado datos anteriores de AYSA no tenía importancia, que el Pakistán había demostrado que los Estados Unidos no verificaron los datos de AYSA y que los datos de 1998 sobre la producción utilizados por los Estados Unidos no fueron verificados comparándolos con las estadísticas oficiales. De hecho, los Estados Unidos verificaron esos datos. La mera afirmación en contrario que ha hecho el Pakistán aquí es insuficiente para demostrar otra cosa. Como se indicó *supra*, la obligación que tenían los Estados Unidos era demostrar la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad, no demostrar la verificación. Hemos examinado todos los hechos que se nos han sometido, incluso la forma en que los Estados Unidos consideraron los datos de AYSA de 1998 a la luz de sus comunicaciones anteriores, así como las medidas adoptadas por los Estados Unidos a los efectos de la verificación y los argumentos formulados por el Pakistán en sus comunicaciones y reafirmados aquí. La norma que utilizamos es que el Pakistán, a la luz de *todos* los hechos que se nos han sometido, no acreditó *prima facie* que los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave ni la relación de causalidad respecto del mismo. Señalamos además que el Pakistán, al alegar que la verificación debe hacerse mediante una comparación con las estadísticas oficiales está pidiendo de hecho al Grupo Especial que prescriba metodologías. No aceptamos hacerlo, y por las razones indicadas en las constataciones (incluida esta sección del reexamen intermedio) consideramos que el Pakistán no estableció que las metodologías utilizadas efectivamente por los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave y la relación de causalidad respecto del mismo.¹²⁰

3. Consideración de los establecimientos que renovaron su maquinaria para producir otros productos

6.19 El **Pakistán** también observó que "[e]l Grupo Especial ... no examin[ó] las alegaciones del Pakistán de que los Estados Unidos no examinaron si:

- a) la renovación de maquinaria entrañó un perjuicio,
- b) la renovación de maquinaria fue autónoma o impuesta a la rama de producción por las importaciones, y
- c) el perjuicio fue grave".¹²¹

6.20 Los **Estados Unidos** respondieron a la alegación del Pakistán de que la verificación estadounidense "no reveló la verdad en relación con el estado y las actividades de las fábricas de las

¹²⁰ Recordamos que las constataciones relativas a esta cuestión deben leerse, *mutatis mutandis*, con nuestra constatación de que los Estados Unidos no identificaron correctamente a la rama de producción nacional. Véase el párrafo 7.93.

¹²¹ Véanse las observaciones formuladas por el Pakistán sobre el informe provisional, párrafo 12 (el subrayado figura en el original).

que se informó que habían cerrado"¹²², y señalaron a la atención del Grupo Especial las comunicaciones que habían presentado.

6.21 El **Grupo Especial** desearía hacer hincapié en que afirmó que "el hecho de que un establecimiento pase de producir unos productos a producir otros, que no son productos similares ni directamente competidores, debería considerarse como un indicador de 'perjuicio grave' a la rama de producción nacional considerada".¹²³

4.

6.25 Los **Estados Unidos** respondieron al argumento del Pakistán relativo a la carga de la prueba, afirmando que, "según principios firmemente arraigados de la jurisprudencia de la OMC¹²⁶, el Pakistán, como parte que alega una violación del ATV, debe afirmar y probar su alegación y presentar pruebas y argumentos suficientes para demostrar que la salvaguardia de transición era incompatible con el ATV".¹²⁷

6.26 Los Estados Unidos también alegaron que "habían demostrado, sobre la base de pruebas claras, que el incremento súbito de las importaciones a bajo precio había causado sin lugar a dudas un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional".¹²⁸ Los Estados Unidos también adujeron que habían "demostrado que otros posibles factores -como los

limitó a decir que esto ha debido ocurrir 'normalmente' si la relación de causalidad estaba presente.¹³² Sin embargo, el Grupo Especial matizó esta afirmación con la siguiente oración:

'Si bien tal coincidencia por sí sola no puede *probar* la existencia de una relación de causalidad (porque, entre otras cosas, el artículo 3 exige una explicación -es decir, 'las constataciones y las conclusiones fundamentadas'), su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación, y exigiría un análisis *muy* preciso de las razones por las cuales seguiría existiendo la relación de causalidad.'¹³³ ¹³⁴

6.30 A continuación de esta afirmación, el Órgano de Apelación rechazó expresamente la apelación de la Argentina de que el Grupo Especial erróneamente "requería que la tendencia ascendente de las importaciones *coincidiera* con una tendencia *descendente* de los factores de daño", afirmando que "la Argentina ha caracterizado equivocadamente la interpretación y el razonamiento del Grupo Especial".¹³⁵

6.31 Teniendo presente la constatación del Órgano de Apelación citada en los párrafos 6.29 y 6.30 *supra*, consideramos que, si bien no lo exige el artículo 6 del ATV, sería "esencial" para el análisis de la relación de causalidad el análisis de la relación entre el movimiento de las importaciones y los movimientos de los factores de perjuicio. El Pakistán pide una resolución sobre si se requiere o no un "análisis de las tendencias". El artículo 6 no contiene dicha expresión. Por lo tanto, hablando literalmente, la respuesta es "no". Hemos aplicado el criterio contenido en el párrafo 2 del artículo 6 siguiendo la orientación del Órgano de Apelación que se cita *supra*. Conforme a estas pautas, como lo indica la subsección VII.G del informe provisional, evaluamos el análisis estadounidense contenido en el Informe sobre el Mercado de 1998 y, consiguientemente, concluimos que la investigación de los hechos realizada por los Estados Unidos respecto del perjuicio grave y la relación de causalidad era justificable, a la luz de su base fáctica, incluidos los cambios que tuvieron lugar en las variables económicas de la rama de producción nacional estadounidense y en las importaciones procedentes del Pakistán y de todas las demás fuentes durante el período objeto de investigación -de enero de 1996 a agosto de 1998- a los efectos de la determinación de perjuicio y relación de causalidad. En el informe provisional, en apoyo de nuestra conclusión, hicimos hincapié en la dirección (negativa) y la magnitud de los cambios en las variables económicas de la rama de producción nacional estadounidense y en el incremento súbito de las importaciones procedentes del Pakistán que tuvieron lugar entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998. Por consiguiente, consideramos que la observación c) formulada por el Pakistán ya ha sido tratada en el informe provisional, pero para mayor claridad, hemos introducido modificaciones en la subsección VII.G *infra*. Creemos que dichas modificaciones responden a las observaciones d) y g) que figuran *supra* formuladas por el Pakistán. En relación con g), señalaríamos concretamente que, como es lógico, tomamos en consideración los "cambios en todas las variables económicas pertinentes que tuvieron lugar entre 1996 y 1997", que el Pakistán volvió a señalar a nuestra atención, pero debemos examinar el caso desde una perspectiva más amplia. Por consiguiente, tomando en consideración *no sólo* estos cambios *sino también* los cambios negativos en las variables económicas de la rama de producción nacional estadounidense, y

¹³² (Nota de pie de página en el original) informe del Grupo Especial, párrafo 8.238.

¹³³ (Nota de pie de página en el original) *ibid.*

¹³⁴ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 144 (las cursivas figuran en el original).

¹³⁵ *Ibid.*, párrafos 143 y 145 (las cursivas figuran en el original).

el aumento de las importaciones que tuvo lugar entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998,

C. OBSERVACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS

1.

Pakistán ocupaban algo más de 20 páginas, pero teniendo en cuenta que no eran mucho más largas y que el Pakistán repetía las preguntas cada vez, alargando de esa forma el documento, no se pidió al Pakistán que hiciera un resumen de esas respuestas.

6.44 Decidir cómo exponer las respuestas a las preguntas de los grupos especiales es realmente difícil. No son fáciles de resumir porque, a diferencia de las principales comunicaciones y de los escritos de réplica, generalmente no están entrelazadas en un todo único coherente. Tienden a ser una serie de respuestas a preguntas diferentes que se pueden o no se pueden resumir. Esta es una cuestión que nos ha causado algunas dificultades al redactar la Parte expositiva y que es posible que los grupos especiales tengan que abordar en el futuro. En la presente diferencia, en respuesta a la petición de los Estados Unidos, hemos incluido reseñas mucho más completas de las respuestas a las preguntas de ambas partes.

6.45 En sus observaciones sobre el informe provisional, los Estados Unidos explicaron más detenidamente las preocupaciones que habían expresado en sus observaciones sobre la Parte expositiva. A la luz de esta explicación más reciente de los Estados Unidos, hemos introducido un gran número de cambios en esa sección del informe. Por consiguiente, dado el amplio carácter de las modificaciones, no señalaremos los párrafos concretos de esa sección del informe provisional que han sido cambiados.

3. Norma de examen

6.46 Los Estados Unidos solicitaron la eliminación o revisión de las notas 126 y 130 de pie de página, en las que se indicaba que el ATV no garantiza que los Miembros exportadores puedan

determinar si determinados productos nacionales eran "directamente competidores" de las importaciones consideradas. No encontramos nada en el artículo 6 que incluya el concepto de "

procedentes del Pakistán había causado un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción de hilados peinados de algodón para la venta.¹⁶³

7.2 El **Pakistán** solicita al Grupo Especial lo siguiente:

7.3 Los **Estados Unidos** solicitan al Grupo Especial, sobre la base de una evaluación objetiva de los hechos, que concluya que procedieron en forma compatible con el ATV al i) definir la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón para la venta, ii) determinar que un aumento brusco y sustancial de las importaciones de hilados peinados de algodón causó tanto un perjuicio grave como una amenaza real de perjuicio grave a esa rama de producción, iii) atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al incremento súbito del 283,2 por ciento de las importaciones de bajo precio de hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán, y iv) al basarse en los mejores y más actualizados datos disponibles. Por estas razones, los Estados Unidos sostienen que la medida de salvaguardia de transición que aplicaron a las importaciones de hilados

7.9 Según los Estados Unidos, sería preferible como alternativa al empleo de los resúmenes ejecutivos continuar la "práctica de adjuntar las comunicaciones al informe".¹⁶⁴ De hecho, varios grupos especiales han adoptado el enfoque sugerido por los Estados Unidos; sin embargo, muchos otros grupos especiales han procedido de otra forma y han elaborado una Parte expositiva más convencional, que resume los argumentos de las partes, sin recurrir a la incorporación de anexos literales. Además, incluso en los casos en que se ha utilizado el método de los anexos, solamente se ha hecho con el acuerdo de las partes y en el presente caso no se ha llegado a tal acuerdo.

7.10 En la presente diferencia, este Grupo Especial desde el principio se negó a seguir el método de los anexos. Si se utilizara dicho método la Parte expositiva del informe llegaría a tener aproximadamente 400 páginas a un solo espacio frente a las 70, aproximadamente, que tiene ahora. No consideramos viable este enfoque. Sabemos que el sistema de solución de diferencias de la OMC se debate bajo el peso de las exigencias masivas de traducción que entrañan los informes de cientos de páginas resultantes del método de los anexos. Utilizar aquí tal método daría también lugar a significativas demoras en la publicación del informe definitivo.¹⁶⁵ Tomamos nota del párrafo 2 del artículo 12 del ESD, que dispone que "[e]n el procedimiento de los grupos especiales deberá haber flexibilidad suficiente para garantizar la calidad de los informes *sin retrasar indebidamente los trabajos de los grupos especiales*".¹⁶⁶ Además, si bien nuestra tarea consiste en decidir el asunto que se nos ha sometido, también nos sentimos obligados a no adoptar medidas que perjudicarían al sistema de solución de diferencias en su conjunto.¹⁶⁷

7.11 La única alternativa efectiva al enfoque de los resúmenes ejecutivos podía haber sido que el Grupo Especial redactara su propio resumen conciso de los argumentos de las partes. Lo más probable es que tal resumen hubiera sido más breve que el que actualmente se encuentra en la Parte

7.12 En nuestra opinión, los informes de grupos especiales que han incorporado como anexos de las Conclusiones todas las comunicaciones y testimonios sin editar resultan documentos inmensos, prácticamente ilegibles. También observamos que los Estados Unidos han hecho saber al Grupo Especial, en la reunión de organización, que se proponían hacer públicas todas sus comunicaciones. Consideramos que ésta es la forma correcta de proceder en caso de que preocupe a los Estados Unidos que la Parte expositiva no recoja los argumentos completos de las partes.¹⁶⁸ Para quienes deseen leer con todo detalle los argumentos de los Estados Unidos, las comunicaciones de los Estados Unidos están disponibles para su examen. Para quienes deseen tener un panorama completo de los argumentos, la Parte expositiva, basada en los resúmenes ejecutivos, facilita la lectura. Recordamos que esta sección del informe supera aún las 70 páginas a un solo espacio. No es precisamente una forma superficial de tratar las cuestiones. La finalidad que perseguíamos con el método que elegimos era justamente permitir que las partes, que son los mejores jueces de sus propios argumentos, expresaran por sí mismas sus opiniones en forma sucinta. Este es un nuevo enfoque y requerirá adaptaciones a medida que se ponga en práctica. Agradecemos los esfuerzos que han realizado las

3. Al formular una determinación de la existencia de perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a que hace referencia el párrafo 2, el Miembro examinará los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo.

4. Toda medida a que se recurra al amparo de las disposiciones del presente artículo se aplicará Miembro por Miembro. Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente⁶, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo. Estas medidas de salvaguardia no se aplicarán a las exportaciones de un Miembro cuyas exportaciones del producto en cuestión estén sometidas ya a limitaciones en virtud del presente Acuerdo.

(nota de pie de página del texto original)⁶ El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente en los Miembros exportadores.

D. CUESTIONES GENERALES DE INTERPRETACIÓN

1. Directrices para las interpretaciones del Acuerdo sobre la OMC

7.16 Antes de ocuparnos detalladamente de los argumentos de las partes, el **Grupo Especial** considera necesario y apropiado aclarar las cuestiones generales concernientes a la interpretación de las disposiciones pertinentes y su aplicación a las alegaciones formuladas por las partes.

7.17 En primer lugar, el párrafo 2 del artículo 3 del ESD dispone que el sistema de solución de diferencias de la OMC "sirve ... para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos [es decir, los Acuerdos de la OMC abarcados] de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Con respecto a las "normas usuales de interpretación del derecho internacional público", el Órgano de Apelación, en repetidas ocasiones, se ha referido a los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (la "Convención de Viena") como directrices para la interpretación.¹⁶⁹ El párrafo 1 del artículo 31 dispone que

¹⁶⁹ Por ejemplo, en *Japón - Impuestos a las bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación declaró lo siguiente: "En el párrafo 2 del artículo 3 del ESD se estipula que el Órgano de Apelación debe aclarar las disposiciones del GATT de 1994 y los demás 'acuerdos abarcados' del *Acuerdo sobre la OMC* 'de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público'. Cumpliendo este mandato, en el informe *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional*, subrayamos la necesidad de lograr dicha aclaración mediante la referencia a la regla fundamental de la interpretación de los tratados contenida en el párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena*. Señalamos que esta regla general de interpretación 'se ha elevado a la condición de norma del derecho internacional consuetudinario o general'. No cabe duda que el artículo 32 de la *Convención de Viena*, en el que se aborda el papel de los medios de interpretación complementarios, se ha elevado también a la misma condición." Informe del Órgano de Apelación sobre *Japón - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("*Japón - Bebidas alcohólicas*"), WT/DS8/AB/R,

"[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". En *Estados Unidos - Camarones*

- c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes."

7.19 Además, el artículo 32 de la Convención de Viena dispone lo siguiente:

"Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable."

7.20 Con respecto a este punto, en *CE - Equipo informático*, el Órgano de Apelación señaló lo siguiente:

"Por lo general, la aplicación de estas reglas del artículo 31 de la *Convención de Viena* permitirá al intérprete de un tratado establecer el sentido de un término. Sin embargo, si después de aplicar el artículo 31 el sentido del término sigue siendo ambiguo u oscuro, o conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable, el artículo 32 permite que el intérprete de un tratado recurra a

'... medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración'.

En cuanto a 'las circunstancias de [la] celebración' de un tratado, esto permite, cuando proceda, el examen de los antecedentes históricos de la negociación del tratado."¹⁷¹

7.25 Con respecto a la investigación de los hechos llevada a cabo por los Estados Unidos, el **Pakistán** adujo que *"la cuestión clave que tiene ante sí el Grupo Especial es si el Informe sobre el Mercado constituye una prueba lógica de que se cumplieron las prescripciones establecidas en el artículo 6"*.¹⁷⁷ El Pakistán adujo además que la determinación de los Estados Unidos estaba basada en "datos no verificados, incorrectos e incompletos" en varios aspectos¹⁷⁸, así como en métodos incorrectos de evaluación de los hechos.¹⁷⁹

párrafo 2 del artículo 6 del ATV), 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".¹⁸⁵

7.30 Además, con respecto a la cuestión relativa a lo que está incluido en el ámbito del examen fáctico que han de realizar los grupos especiales, en *EE.UU. - Camisas y blusas* el Grupo Especial declaró lo siguiente:

"A diferencia del OST, el Grupo Especial establecido en el marco del ESD no está obligado, conforme a su mandato, a reinvestigar la situación del mercado. Al determinar la compatibilidad con el Acuerdo sobre la OMC de la decisión de imponer medidas correctivas comerciales nacionales, los grupos especiales del ESD no vuelven a investigar la situación del mercado, sino que se limitan a las pruebas utilizadas por el Miembro importador al formular su determinación de imponer la medida. Además esos grupos especiales, al contrario del OST, no consideran los acontecimientos posteriores a la determinación inicial. En lo que respecta a la determinación estadounidense que se examina en el presente caso, consideramos, por lo tanto, que este Grupo Especial debe evaluar objetivamente si los Estados Unidos respetaron o no las prescripciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV en el momento en que formularon la determinación."¹⁸⁶

7.31 Por otra parte, en *EE.UU. - Ropa interior*, el Grupo Especial limitó su examen a un análisis de la investigación de los hechos realizada por la autoridad nacional sobre cuya base se propuso la medida de salvaguardia de transición considerada. En ese caso, los Estados Unidos facilitaron al Grupo Especial el informe publicado por las autoridades estadounidenses el 23 de marzo de 1995 (el "Informe de marzo"), basándose en el cual propusieron la medida de salvaguardia de transición en cuestión, y otro informe, que proporcionaron más tarde al reclamante en el examen llevado a cabo por el OST (el "Informe de julio"). El Grupo Especial declaró lo siguiente:

"... Estamos de acuerdo con las partes en la diferencia en que debemos limitar nuestro examen a un análisis del 'Informe de marzo'. Estimamos que los informes posteriores al Informe de marzo no se deben considerar como una base jurídicamente independiente para la determinación de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave en el presente caso. Para que una restricción sea compatible con el artículo 6 del ATV, se debe basar en una determinación realizada con arreglo al procedimiento prescrito en los párrafos 2 y 4 de ese artículo. Esta es precisamente la función que el Informe de marzo debe cumplir. En consecuencia, para examinar la supuesta incompatibilidad de la medida estadounidense con el ATV, debemos centrar nuestro análisis jurídico en el Informe de marzo, como base jurídica pertinente de la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos".¹⁸⁷

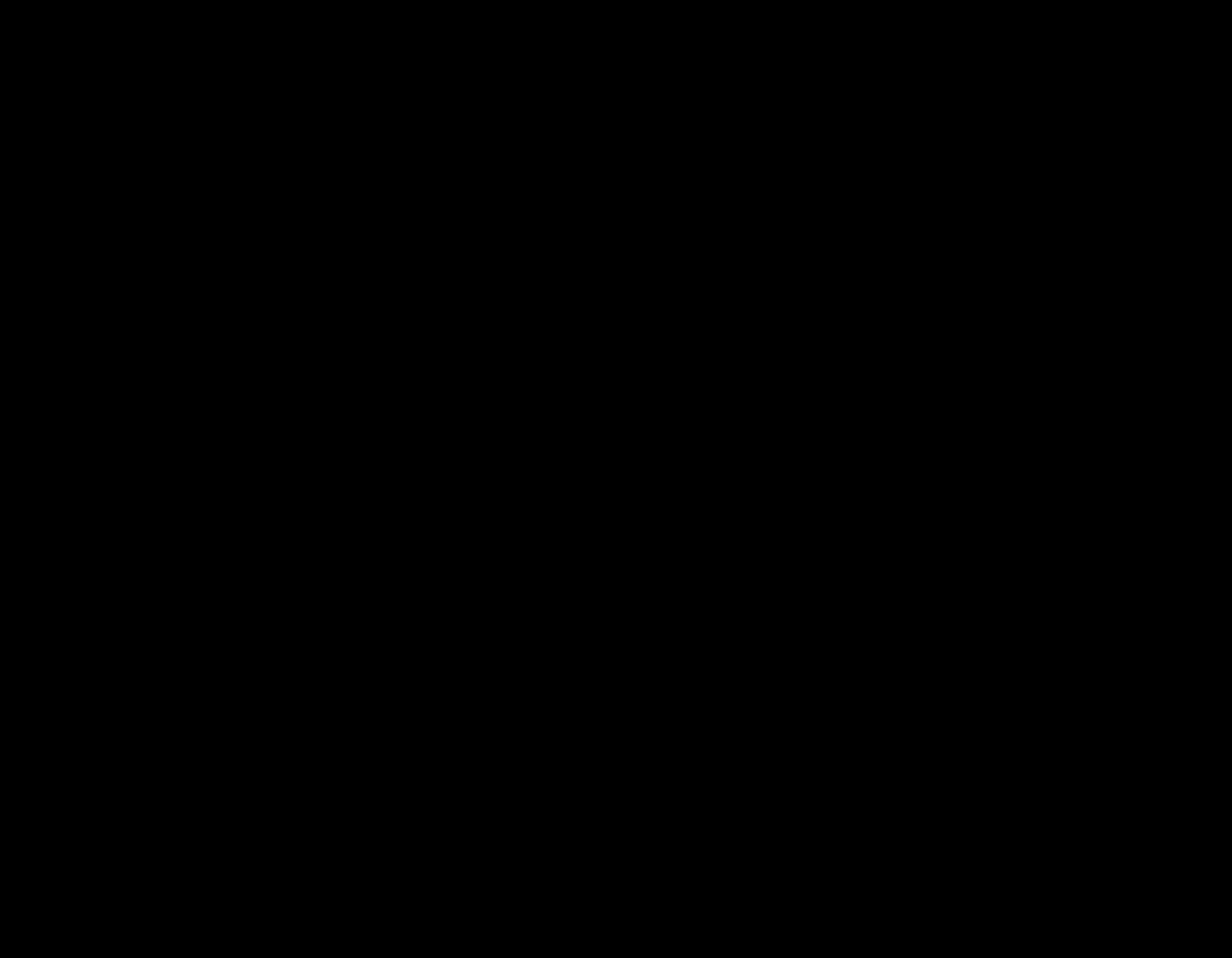
7.32 Estamos de acuerdo con la constatación citada del Grupo Especial que se ocupó del asunto *EE.UU. - Camisas y blusas* en el sentido de que los grupos especiales no deben reinvestigar *de novo* la situación del mercado al examinar las decisiones adoptadas por las autoridades investigadoras

¹⁸⁵ Informe del Grupo Especial *EE.UU. - Ropa interior*, op. cit., párrafos 7.10, 12 y 13 (se omite la nota de pie de página). El Órgano de Apelación apoyó este enfoque en *CE - Hormonas*, op. cit., párrafos 115-117.

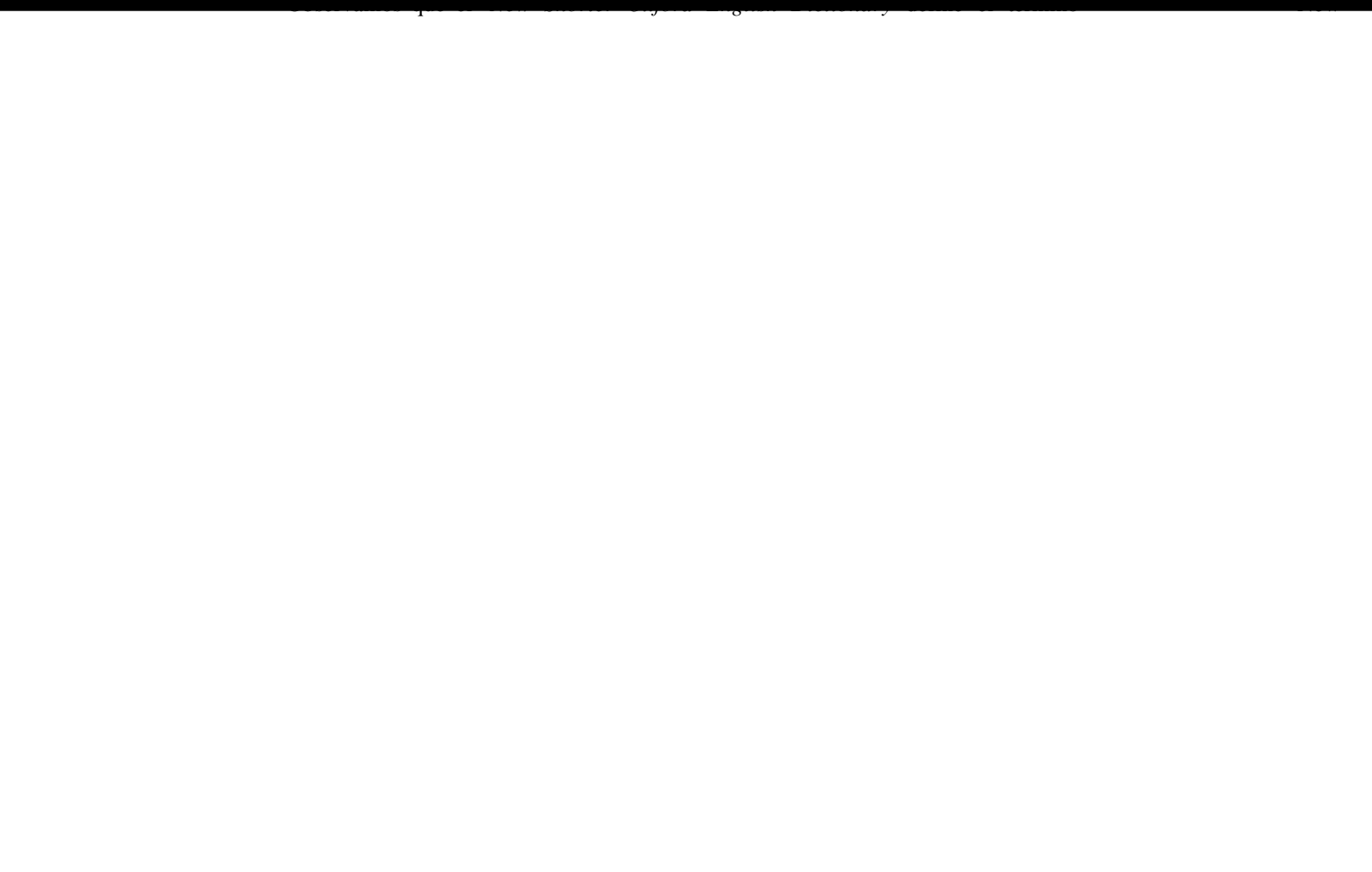
¹⁸⁶ Informe del Grupo Especial *EE.UU. - Camisas y blusas*, WT/DS33/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, párrafo 7.21.

¹⁸⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre *EE.UU. - Ropa interior*, op. cit., párrafo 7.26.

nacionales. El artículo 13 del ESD dispone que los grupos especiales tendrán "el derecho de recabar información y asesoramiento técnico de cualquier persona o entidad que [estimen] conveniente". No obstante, los grupos especiales cuentan con menos recursos y pueden tener menos conocimientos



1 2 3 4



remitieron al Anexo A del AMF, donde se utiliza la expresión "productos similares y/o directamente competidores".¹⁹⁹

7.39 El **Pakistán** afirmó que la posición de los Estados Unidos era ilógica y que daba lugar a una desigualdad entre las importaciones y los productos nacionales. "Si se hubiera permitido a los Estados Unidos que definieran la rama de producción nacional como los fabricantes de hilados peinados de algodón para la venta, habrían tenido que imponer su limitación sólo a los hilados peinados de algodón para la venta. Sin embargo, de hecho, la limitación se aplica a todas las importaciones de hilado peinado de algodón, se destinen a la venta en el mercado comercial o al consumo de un productor de tejidos vinculado."²⁰⁰ El Pakistán también adujo que la posición de los Estados Unidos es incompatible con la jurisprudencia del GATT/OMC con respecto a la definición de las expresiones "similares" y "directamente competidores", en la que "similares" es un subconjunto de "directamente competidores", por cuanto presupone que hay productos que son similares pero no directamente competidores.²⁰¹

7.40 El **Grupo Especial** entiende que la cuestión que se le ha sometido es si el párrafo 2 del artículo 6 permite a los Estados Unidos excluir del ámbito de la "rama de producción nacional" la producción para uso propio de hilado peinado de algodón por los fabricantes de tejidos integrados verticalmente.²⁰² El problema consiste en las dos cuestiones de interpretación relativas al párrafo 2 del artículo 6 que se indican a continuación²⁰³:

¹⁹⁹ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 37-43, en particular, el párrafo 41. (Véase también el párrafo 4.58.)

²⁰⁰ Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 36. Véase también Primera comunicación del Pakistán, páginas 21-22. (Véanse también los párrafos 4.18-4.20 y 4.40.)

²⁰¹ Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 31. (Véanse también los párrafos 4.38-4.41 y 4.43-4.44.)

²⁰² El Informe sobre el Mercado de 1998 definió la rama de producción nacional como "establecimientos nacionales (o 'fábricas') dedicados a la producción del hilado considerado *para la venta* a otras empresas". EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 1.3 (sin cursivas en el original). "La investigación realizada por el Gobierno de los Estados Unidos consideró solamente los hilados peinados de algodón para la venta en el mercado interno, en los que predominaban en peso los hilados peinados de algodón, tal como han sido definidos en la Categoría 301, y no tales hilados producidos por las empresas integradas verticalmente. El realizada por s)'(producc3 9.75 Tf 0"."ca del 237 Tw (páginas 21-22. 1982j 36 -18.75 Ibid /F1 665 Tw (Véanse también4.38-4.

- a) ¿Abarca la expresión "productos directamente competidores" los productos producidos por fabricantes de tejidos integrados verticalmente para su consumo interno?; ¿se limita esa expresión a los productos que *compiten efectivamente* con las importaciones consideradas?²⁰⁴, y
- b) ¿Deberían los Miembros examinar la "rama de producción nacional" que incluye todos los fabricantes que producen i) productos similares, o ii) productos directamente competidores, o iii) tanto productos similares como productos directamente competidores²⁰⁵; o pueden identificar como "rama de producción nacional" a una rama de producción que produce un producto: i) similar pero no directamente competidor; o ii) no similar pero directamente competidor; o iii) tanto similar como directamente competidor?²⁰⁶

7.41 Además, es necesario examinar la cuestión fáctica de si el hilado peinado de algodón producido por productores de tejidos integrados verticalmente para su propio consumo constituye un producto directamente competidor del hilado peinado de algodón importado del Pakistán; las partes están de acuerdo en que estos productos son "productos similares".²⁰⁷

2. Interpretación de la expresión "productos directamente competidores"

a) Texto y contexto

i) *El párrafo 2 del artículo 6 del ATV y el Acuerdo sobre la OMC*

7.42 El **Pakistán** adujo que "los 'productos directamente competidores' son los productos con **re p2001a-3importa4469 (i),2Prim5.245.75 7 p3.25 TD /F5 114egradar pero**

concluido como un todo único. Por consiguiente, es una práctica legítima y corriente de los grupos especiales buscar orientación para la interpretación de los términos de un Acuerdo de la OMC en resoluciones sobre términos similares contenidos en otros Acuerdos de la OMC."ina

7.47 Observamos que los Estados Unidos señalaron que, en el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, el Órgano de Apelación rechazó determinada constatación del Grupo Especial indicando que el Grupo Especial fue más allá de los márgenes concretos del ATV.²²² En ese asunto, al examinar si la aplicación retroactiva de las medidas de salvaguardia de transición era o no admisible, el Grupo Especial declaró que "[h]abida cuenta de que el ATV no contiene ninguna disposición que resuelva esta cuestión, examinaremos en primer lugar la forma en que el asunto está contemplado en las disposiciones del GATT de 1994 ...", y constató que "[e]l párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 es en este caso la disposición pertinente ...".²²³ Sin embargo, la declaración del Órgano de Apelación mencionada anteriormente fue hecha para rechazar esa constatación del Grupo Especial²²⁴, porque, a diferencia del Grupo Especial, el Órgano de Apelación dijo que "no consideramos que ... [el párrafo 10 del artículo 6 del ATV] no se ocupe sustantivamente de esa cuestión".²²⁵ Contrariamente a lo que argumentan los Estados Unidos, no hay nada en el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* que nos impida utilizar cualquier Acuerdo abarcado de la OMC aparte del ATV como "contexto" del artículo 6 del ATV, en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena.

7.48 En segundo lugar, recordamos que los grupos especiales y el Órgano de Apelación, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena, han consultado frecuentemente los diccionarios como punto de partida para analizar el sentido corriente de los términos utilizados en el Acuerdo sobre la OMC.²²⁶ En este caso señalamos que el término "*competitive*" (competidor) se define como "*of, pertaining to, involving, characterized by, or decided by competition*" (de, perteneciente a, que implica, caracterizado por, o decidido según la competencia).²²⁷

²²² Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 13.

oriD /Fl la

7.49 Nuestra atención se centra a continuación en el contexto más inmediato del término "competidor" en el párrafo 2 del artículo 6, es decir, el calificativo "directamente". En nuestra opinión, si el término "competidor" tuviese sólo un significado restringido, por ejemplo, *que compiten efectivamente*, el calificativo "directamente" resultaría innecesario; la función de definir el alcance del término "competidor" se ha dejado al término "directamente".

7.50 En consecuencia, procedemos a examinar el significado del término "directamente". Es obvio que a tenor del párrafo 2 del artículo 6, el término "directamente" excluye del ámbito de la rama de producción nacional objeto de la investigación aquellos productos que compiten remotamente con el producto textil o de vestir objeto de la investigación. En conexión con esto, señalamos que la competencia puede existir, en cierto sentido, entre dos productos cualesquiera. Esto es especialmente obvio en el caso de los productos de consumo; por ejemplo, algunos consumidores compararían entre un suéter de cachemir y una corbata de seda a la hora de elegir un regalo de cumpleaños y, en ese sentido, ambos productos compiten entre sí. Teniendo en cuenta la pertinencia de la jurisprudencia con respecto al artículo III del GATT mencionada anteriormente, señalamos que, en relación con la interpretación de la expresión "directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" contenida en dicho artículo, el Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* declaró lo siguiente:

"En cierta medida, todos los productos o servicios son competidores, al menos indirectamente. Los consumidores, al no disponer de ingresos ilimitados, pueden verse obligados a elegir entre distintas necesidades, y a renunciar, por ejemplo, a ir de vacaciones para comprar un automóvil o a comer en restaurantes para comprar zapatos nuevos o un aparato de televisión."²²⁸

7.51 El análisis anterior es indicativo de la función que desempeña el término "directamente" como calificativo de "competidor" en el artículo 6. Por ejemplo, si no existiera el calificativo "directamente" en el artículo 6, a fin de decidir si debería imponerse una medida de salvaguardia de transición a las importaciones de suéteres de cachemir, un Miembro necesitaría examinar la situación de los productores nacionales no sólo de suéteres de cachemir, sino también de corbatas de seda y de una amplia gama de otros productos de consumo. Si fuera necesario considerar esta competencia remota en el marco del artículo 6, el ámbito de la rama de producción nacional considerada sería demasiado amplio. Por consiguiente, en el artículo 6 el término "directamente", que califica al término "competidor", limita el ámbito de la rama de producción nacional considerada al excluir esa competencia remota.

7.52 El Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* constató también que "la evaluación de si hay o no una relación directa de competencia entre dos productos o series de productos requiere pruebas de que los consumidores consideran o pueden considerar a los dos productos o series de productos en cuestión como medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada".²²⁹ El Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con este criterio y declaró que "según el sentido corriente de la expresión, los productos son competidores o sustituibles entre sí cuando son intercambiables o si se ofrecen, como lo señaló el Grupo Especial, 'como medios

forma independiente por conseguir un negocio ofreciendo los términos más favorables; 4) demanda activa de dos o más organismos o tipos de organismos de algún recurso medioambiental cuyo suministro es escaso). *Webster's New Encyclopedic Dictionary* (Black Dog & Leventhal Publishing Inc. 1994 ed.), página 201.

²²⁸ Informe del Grupo Especial *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("*Corea - Bebidas alcohólicas*"), WT/DS75R y WT/DS84/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, párrafo 10.40.

²²⁹ *Ibid.*

alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada".²³⁰ Por consiguiente, consideramos que esta interpretación de "producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" es pertinente para interpretar la expresión "productos directamente competidores" del artículo 6 del ATV, porque el artículo III del GATT forma parte del "contexto" del artículo 6 del ATV en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena, como se indica en los párrafos 7.46 y 7.47 *supra*.

7.53 ~~7.58~~ Recordaremos a continuación los argumentos fácticos de las partes sobre los productos en cuestión. En primer lugar, ambas partes admitieron que el hilado peinado de algodón importado y el hilado peinado de algodón de producción nacional, ya sea para la venta o para uso interno de la empresa, comparten básicamente las mismas especificaciones técnicas.²³¹ En segundo lugar, el Pakistán alegó y los Estados Unidos reconocieron que las empresas integradas verticalmente están comprando hilado peinado de algodón en el mercado supuestamente con el mismo objetivo.²³² Esto indica que los productores de tejidos integrados verticalmente reconocen el hilado peinado de algodón ofrecido en el mercado comercial y el hilado peinado de algodón que producen para su propio consumo "como medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada ...". El hilado peinado de algodón importado se ofrece también para la venta en el mercado y, por consiguiente, cabe suponer que compite efectivamente con el hilado peinado de algodón producido por los productores de tejidos integrados verticalmente para su propio consumo. A nuestro juicio, evidentemente no es razonable excluir la producción cautiva del ámbito de una rama de producción nacional alegando que no consiste en "productos directamente competidores".

7.54 Llegado este punto, es necesario abordar otros argumentos de los Estados Unidos. Los Estados Unidos aducen que la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas*, mencionada anteriormente, se basa en el término "sustituible", que no figura en el artículo 6 del ATV. Según los Estados Unidos, la ausencia de este término indica que la relación entre "productos similares" y "productos directamente competidores" en el artículo 6 del ATV es diferente de la existente entre "productos similares" y "producto directamente competidor o que puede sustituirlo directamente" en el párrafo 2 del artículo III del GATT.²³³ Además, la declaración del mrrercad2o01t.36 del ATV. Seg,0a94T.mrrercampetidores" en el artente comdos elalcohamente coores5.

7.54 ~~7.55~~ párrafos de lo355culo III del GATT.

"La expresión 'directamente competidores o directamente sustituibles entre sí' describe un determinado tipo de relación entre dos productos, uno importado y el otro nacional. De la formulación de la expresión resulta evidente que la esencia de esa relación es que los productos están en competencia. Esto es evidente tanto por la palabra 'competidores' que significa '*characterized by competition*' (caracterizado por la competencia), y la palabra 'sustituibles' que significa '*able to be substituted*' (que pueden ser sustituidos). El contexto de la relación de competencia necesariamente es el mercado, dado que constituye el foro donde los consumidores eligen entre los distintos productos. La competencia en el mercado es un proceso dinámico, que evoluciona. En consecuencia, la expresión 'directamente competidores o directamente sustituibles entre sí' implica que la relación de competencia entre los productos *no* puede ser exclusiva. TD0 (T67 by T2) T12 on 38 T/513 TD5-0143

actuales de sustitución, el objeto y fin del párrafo 2 del artículo III podría frustrarse mediante los impuestos protectores que la disposición está destinada a prohibir."²³⁸

7.57 No obstante, señalamos que en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* se trataba de cuestiones relativas a la posibilidad de sustituir productos *no similares*, mientras que en el asunto del que nos estamos ocupando se trata de la competitividad de productos *similares* y, por tanto, es una situación incluso más clara que la del asunto antes mencionado. En *Corea - Bebidas alcohólicas*, los productos considerados, el *soju* coreano y los productos importados como la ginebra y el whisky, eran diferentes en algunos aspectos, mientras que la cuestión que tenemos que dilucidar es si los productos similares (es decir, el hilado peinado de algodón producido cautivamente y el hilado peinado de algodón importado) son "directamente competidores" entre sí. En nuestra opinión, no cabe duda de que estos dos productos similares son "directamente competidores", incluso si no compiten efectivamente en una venta determinada. Las definiciones de "productos similares" y "productos directamente competidores" pueden variar según la disposición²³⁹, pero merece la pena señalar que, con respecto al artículo III del GATT, el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Corea - Bebidas alcohólicas* que "los productos 'similares' son una subcategoría de los productos directamente competidores o directamente sustituibles ...".²⁴⁰ Si bien el alcance preciso de la expresión "productos directamente competidores" puede ser diferente, es instructivo observar la relación entre los términos (es decir, uno es una subcategoría del otro).

7.58 Además, quisiéramos subrayar de nuevo que, en el asunto que se nos ha sometido, los productores de tejidos integrados verticalmente compran hilados peinados de algodón y venden, aunque en cantidades pequeñas, los hilados peinados de algodón que producen en el mercado, en el que hay también hilados peinados de algodón importados. A nuestro juicio, estos hechos revelan que el hilado peinado de algodón producido por los productores integrados para su propio uso es "directamente competidor" del hilado peinado de algodón importado. Las decisiones de los fabricantes de comprar materiales en el mercado o utilizar exclusivamente su producción interna, o bien, de vender sus productos intermedios en el mercado o utilizarlos para fabricar productos más elaborados, son elecciones basadas en factores económicos que hace cada empresa. Tales decisiones son de carácter mucho más concreto que la decisión que tenemos que adoptar sobre si dos productos similares son "directamente competidores". Los fabricantes integrados verticalmente adoptan una decisión comercial sobre estos puntos basándose principalmente en la obtención del máximo de beneficios. Una decisión de este tipo no será necesaria en el caso del comprador no integrado (es decir, un productor de tejidos, que no tiene que decidir entre fabricar y comprar) o el productor de hilado peinado de algodón no integrado (que no tiene que decidir entre vender y utilizar). Por consiguiente, puede argumentarse que una autoridad investigadora podría sopesar las pruebas de forma diferente con respecto a los dos tipos de productores de hilados peinados de algodón, pero esa es una cuestión de evaluar el perjuicio causado a los productores y no si los productos son "directamente competidores" entre sí.²⁴¹

²³⁸ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafos 119-120.

²³⁹ Conforme al informe del Órgano de Apelación sobre *Japón - Bebidas alcohólicas*, op. cit., nota 44 de pie de página, en la que se remite al informe del Grupo Especial *Japón - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafo 6.20.

²⁴⁰ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*, op. cit., párrafo 118.

²⁴¹ Señalamos que el Informe sobre el Mercado de 1998 refleja solamente los datos estadísticos de las ventas efectivamente realizadas. No hay pruebas de que se hayan investigado las *ofertas de venta*. Sería necesario determinar esto último, incluso con arreglo al método estadounidense de definir "directamente competidor". Sería razonable inferir que debe haber tantas ofertas como ventas efectivamente realizadas, incluso si se supone que los fabricantes de tejidos integrados verticalmente no compran ni venden hilados

7.59 En nuestra opinión, la interpretación que debe darse a la expresión "directamente competidor" en el artículo 6 ha de ser de carácter más general y objetivo, sin tener en cuenta los factores específicos de todos y cada uno de los productores o consumidores. El centro de la atención recae inicialmente en los *productos*. Por consiguiente, el hecho alegado de que los productores de tejidos integrados verticalmente no tienen la intención de vender hilados peinados de algodón en el mercado no nos impediría constatar que el hilado peinado de algodón producido cautivamente y el hilado peinado de algodón importado son "directamente competidores" entre sí. En otras palabras, para poder definir los *productos* en función de los *productores* en vez de lo contrario, que es la lectura natural del texto y la más coherente con la práctica del GATT y la OMC, la interpretación de los Estados Unidos requeriría una lectura del artículo 6 que supondría una innovación inaceptable.

ii) *El párrafo 2 del artículo 6 del ATV*

7.60 El **Pakistán** adujo que la interpretación de los Estados Unidos de "productos directamente competidores" iría contra la naturaleza excepcional de la medida de salvaguardia de transición y, para respaldar esto, se remitió al párrafo 1 del artículo 6, que establece que "[l]a salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible y de manera compatible con la realización efectiva del proceso de integración ...".²⁴² Asimismo, para respaldar aún más su argumento, el Pakistán se remitió al informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, en el que se utilizó el párrafo 1 del artículo 6 como base para rechazar la aplicación retroactiva de las medidas de salvaguardia de transición.²⁴³

7.61 Los **Estados Unidos** respondieron que "el artículo 6 existe con el fin de ofrecer a los Miembros importadores una posibilidad válida de recurrir a un mecanismo de salvaguardia durante el período de transición del que dispone el sector de los textiles y el vestido para su integración en el GATT. Por consiguiente, esta disposición es un aspecto fundamental del equilibrio cuidadosamente negociado alcanzado en el ATV. No es, como alega el Pakistán, una medida 'que va contra el fin básico del ATV'. No tener en cuenta el sentido corriente de la expresión 'rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores' y limitar la disponibilidad de la medida de salvaguardia prevista en el artículo 6 a únicamente los productos 'similares' físicamente impediría que el Grupo Especial diese sentido a palabras que figuran claramente en el texto y equivaldría a volver a redactar el equilibrio de derechos y obligaciones cuidadosamente negociado del ATV".²⁴⁴

7.62 Sobre este punto, el **Grupo Especial** está de acuerdo en que el párrafo 1 del artículo 6 forma parte del contexto inmediato del párrafo 2 del artículo 6. La última frase del párrafo 1 del artículo 6 dice lo siguiente:

peinados de algodón en el mercado comercial. Sería bastante irrazonable considerar que pueden comprar o vender hilados peinados de algodón siempre que lo desean. Teniendo esto en consideración, la declaración general de los Estados Unidos de que los fabricantes integrados verticalmente no tenían la intención de vender sus productos en el mercado parecería ser más una conjetura que un hecho demostrado en el Informe sobre el Mercado de 1998.

²⁴² Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 38-42, en particular el párrafo 41. (Véanse también los párrafos 4.2, 4.54 y 4.70.)

²⁴³ El Pakistán se remitió al informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 16. (Véase también el párrafo 4.70.)

²⁴⁴ Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 23. (Se omite la nota de pie de página.) (Véase también el párrafo 4.36.)

Miembros importadores, un aspecto fundamental de esta negociación fue la capacidad de hacer frente a los perjudiciales incrementos súbitos de las importaciones de productos no integrados mediante una disposición de salvaguardia especial *distinta del* artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de la OMC ...²⁵¹ Asimismo, los Estados Unidos criticaron la interpretación del Pakistán porque "niega la pertinencia del mercado a efectos de las medidas de salvaguardia de transición".²⁵²

7.69 En otra réplica, el **Pakistán** alegó que los Estados Unidos intentaban convertir una "excepción del ATV en la expresión del objeto y fin básicos del ATV".²⁵³

7.70 Los **Estados Unidos** declararon también que "[e]l mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 representa una parte fundamental del texto cuidadosamente negociado del ATV; *no es ... una medida que va contra el fin básico del ATV*".²⁵⁴

7.71 En opinión del **Grupo Especial**, para abordar las cuestiones de que nos ocupamos, no es necesario responder a la pregunta general de si las medidas de salvaguardia de transición están o no permitidas *excepcionalmente* en el ATV. Creemos que en el análisis final las partes no discrepan en que la integración de los textiles y el vestido en el sistema del GATT/OMC es el objeto y fin del ATV según se establece en el Preámbulo. En la última frase del párrafo 1 del artículo 6 se vuelve hacer referencia a este objeto y fin. Como se indicó anteriormente, la interpretación de la expresión "productos directamente competidores" a la luz de esa frase y también del objeto y fin del ATV favorecería más bien la interpretación tradicional basada en los productos²⁵⁵, que es la habitual en el marco del GATT/OMC, entre otros, en los artículos III y XIX del GATT.²⁵⁶ Esto es compatible con

²⁵¹ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafo 16 (las cursivas figuran en el original). Véase también Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 13. (Véase también el párrafo 4.9.)

nuestra constatación, que figura en el párrafo 7.46 *supra*, de que el artículo III del GATT forma parte del contexto de la expresión "directamente competidor" del párrafo 2 del artículo 6 del ATV.²⁵⁷

c) La cuestión del AMF

7.72 Los **Estados Unidos** adujeron que el AMF formaba parte del contexto del artículo 6 del ATV y se remitieron al informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*²⁵⁸, que dice que "[n]os ocupamos a continuación de otro elemento del contexto del párrafo 10 del artículo 6 del ATV: la anterior existencia y extinción ... del AMF".²⁵⁹

7.73 En cambio, el **Pakistán** adujo que "[e]n el asunto de la *Ropa interior* el Órgano de Apelación utilizó el AMF *únicamente para confirmar* una interpretación que ya había dado de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena".²⁶⁰

7.74 El **Grupo Especial** señala, en primer lugar, que el párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena estipula lo siguiente:

"Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

- a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
- b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado."

Esto indica claramente que el AMF no puede ser parte del "contexto" del ATV en el sentido del párrafo 2 del artículo 31 de la Convención de Viena. El AMF no forma parte integrante del Acuerdo sobre la OMC y no se concertó "con motivo de la celebración" de ese Acuerdo. Señalamos además que el informe del Órgano de Apelación sobre el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* mencionaba como parte del "contexto" del párrafo 10 del artículo 6 del ATV no el AMF propiamente dicho sino "la anterior existencia y extinción ... del AMF".²⁶¹ Se trata de acontecimientos y no de "todo acuerdo" o "todo instrumento". A nuestro juicio, es evidente que el Órgano de Apelación no utilizó

octubre de 1987, SCM/85. Véase el informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Cordero*, op. cit., párrafos 7.78-7.109.

²⁵⁷ Señalamos que nuestra interpretación del artículo 6 del ATV es compatible con el objeto y fin del Acuerdo sobre la OMC, según se describe en su Preámbulo, así como con el objeto y fin del ATV.

²⁵⁸ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, 28 de noviembre de 2000, párrafos 26-28, donde se indica que "[e]l AMF es pertinente como contexto para la interpretación de la expresión 'productos similares y/o directamente competidores' a los efectos del artículo 6". (Véase también el párrafo 4.62.)

²⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 18.

²⁶⁰ Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 47-51, en particular el párrafo 50 (las cursivas figuran en el original). (Véase también el párrafo 4.63.)

²⁶¹ Informe del Órgano de Apelación sobre *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., página 16.

el AMF como parte del "contexto" del ATV en el sentido del párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena, sino como parte de las circunstancias de la celebración del ATV.²⁶²

7.75 En cualquier caso, la posición de los Estados Unidos no podría sostenerse aludiendo al hecho de que el AMF utiliza la misma expresión "productos similares y/o directamente competidores". Esta referencia se hizo para apoyar la tesis estadounidense de que, en la interpretación de la expresión que figura en el artículo 6 del ATV, el Grupo Especial debería aplicar la interpretación de expresiones similares utilizadas en otros Acuerdos de la OMC (por ejemplo "productos similares o directamente competidores", que figura en el artículo XIX del GATT y en el Acuerdo sobre Salvaguardias). Asimismo, los Estados Unidos adujeron que, a la luz de las prácticas seguidas en el marco del AMF, la expresión empleada en el artículo 6 debería referirse a los productos que compiten en el mercado.²⁶³

7.76 Los Estados Unidos tienen razón en que las palabras "y/o" no aparecen en otros Acuerdos de la OMC a efectos de determinar los productores de los productos en cuestión. No obstante, esto no

d) Viabilidad

7.78 Los **Estados Unidos** señalaron que es difícil examinar los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 con respecto a los productores integrados verticalmente.²⁶⁵

7.79 El **Pakistán** respondió, sin embargo, que es posible hacerlo en el marco del ATV como en el del Acuerdo Antidumping, y que los Estados Unidos lo hicieron en el marco de su legislación antidumping.²⁶⁶

7.80 El **Grupo Especial** señala que el Acuerdo Antidumping exige que el Miembro importador examine todas las variables económicas pertinentes de la rama de producción nacional, "incluidos la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; ... los efectos negativos reales o potenciales [del dumping] en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión"²⁶⁷, lo que abarca casi todas las variables económicas cuyo examen se exige en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV. Puede darse el caso de que la evaluación de algunos factores, como los beneficios, sea difícil en el caso de los productores cautivos. Sin embargo, la evaluación de otros factores como el empleo, la productividad, las existencias, los salarios, la capacidad de utilización, los niveles de producción, etc. sería muy similar.²⁶⁸ Por tanto, el examen de los productores cautivos puede ser algo diferente y la realización de esa evaluación puede exigir un análisis más detenido caso por caso, pero sin duda ello no significa que no pueda realizarse.²⁶⁹

3. Interpretación de "y/o"

7.81 También hay un marcado contraste en las interpretaciones de las partes sobre el significado de "y/o" en el párrafo 2 del artículo 6. Como se indica anteriormente, según el **Pakistán**, la rama de producción nacional consta de productores de i) productos similares, o ii) productos directamente competidores, o iii) tanto productos similares como productos directamente competidores.²⁷⁰ En cambio, los **Estados Unidos** adujeron que los Miembros pueden identificar la "rama de producción nacional" como una rama de producción que produce un producto que es: i) similar pero no

²⁶⁵ Véase Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 48, y Escrito de réplica de los Estados Unidos, párrafo 22. (Véanse también los párrafos 4.21-4.23 y 4.25.)

²⁶⁶ Escrito de réplica del Pakistán, párrafos 22-25. (Véase también el párrafo 4.16.)

²⁶⁷ Acuerdo Antidumping, párrafo 4 del artículo 3.

²⁶⁸ En conexión con esto, señalamos que los Estados Unidos no impugnaron el argumento del Pakistán de que los Estados Unidos habían hecho esa evaluación con éxito con respecto de los productores integrados verticalmente en los procedimientos antidumping. Véase Escrito de réplica del Pakistán, párrafo 24 y nota 25.

²⁶⁹ Además, señalamos que la interpretación de los Estados Unidos no eliminaría las dificultades que alega; si los fabricantes de tejidos integrados verticalmente hubiesen vendido en el mercado hilado peinado de algodón en una cantidad superior a la *de minimis*, cabe suponer que los Estados Unidos hubieran tenido que examinar esos factores únicamente en relación con la producción de ese hilado peinado de algodón en vez de examinar toda la producción del establecimiento.

²⁷⁰ Véase Primera comunicación del Pakistán, páginas 22-23. (Véase también el párrafo 4.39.)

directamente competidor, o ii) no similar pero directamente competidor, o iii) tanto similar como directamente competidor.²⁷¹

7.82 El

7.86 Los siguientes diagramas ayudan también a ilustrar la forma en que entendemos la posición de los Estados Unidos. La categoría de "productos similares pero no directamente competidores" es A; la categoría de "productos no similares pero directamente competidores" es B; por tanto, los productos que son "similares y directamente competidores" es C. Como se mencionó en el párrafo 7.83 *supra*, los Estados Unidos sostienen que la categoría de "productos similares" no es una subcategoría de "productos directamente competidores", lo que supone la ilustración que figura en el diagrama 3.

Diagrama 2

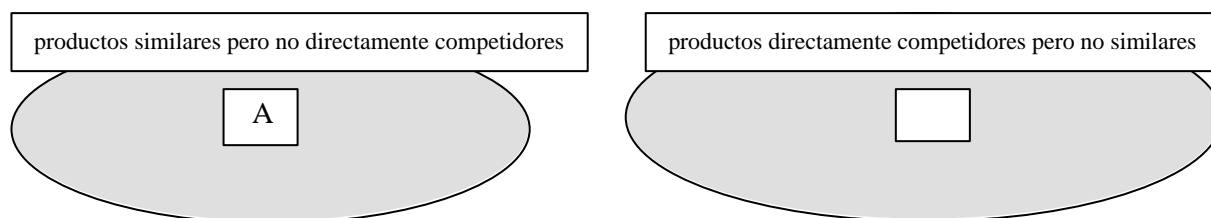


Diagrama 3

7.87 Las interpretaciones de ambas partes del término "y/o" son posibles gramaticalmente. Sin embargo, en nuestra opinión, el gráfico demuestra que la interpretación de los Estados Unidos es errónea porque, entre otras cosas, una de las categorías de la rama de producción, a saber, los productores del producto A en el gráfico anterior, es una alternativa que carece de sentido. Las importaciones de un producto textil cualquiera no pueden perjudicar a los productores de "productos similares pero no directamente competidores" como consecuencia de la competencia en el mercado. Los Estados Unidos mismos admiten que "si los productos de los productores nacionales *no* fueran directamente competidores de las importaciones -como en el caso del hilado fabricado por productores integrados verticalmente para su propio consumo- no surgiría la necesidad de la medida de salvaguardia".²⁷⁵ En efecto, no sólo no surgiría la necesidad, sino que no podría esgrimirse el argumento porque la relación de causalidad no podría demostrarse. Por tanto, el Acuerdo otorgaría un derecho que carece de sentido. En este aspecto, la interpretación de los Estados Unidos es incompatible con el principio de efectividad en la interpretación de los tratados.²⁷⁶

²⁷⁵ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 50 (las cursivas figuran en el original). (Véase también el párrafo 4.21.)

²⁷⁶ El Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gasolina* declaró lo siguiente:

7.88 En el caso, difícil de imaginar, de que la categoría (A), "productos similares", no sea una subcategoría de "productos directamente competidores" (B), la descripción más lógica de la categoría de "productos similares y directamente competidores" sería A

7.89 Además, a nuestro juicio, la interpretación de los Estados Unidos es problemática, ya que permite a los Miembros imponer medidas de salvaguardia de transición a los productores nacionales de "productos no similares pero directamente competidores". Esto significa que podría constatarse la existencia de "perjuicio grave" basándose en el examen de la situación de estos productores, sin tener en consideración la situación de los productores de "productos similares y directamente competidores", que son productos *fundamentales* que compiten con las importaciones objeto de la investigación. Para ilustrar lo absurdo que puede ser el resultado de la formulación de los Estados Unidos, tomemos el siguiente ejemplo de una investigación de una rama de producción que produce productos directamente competidores pero no similares. En ese caso los productos importados podrían ser hilados peinados de algodón como en el presente caso, pero la rama de producción nacional no sería la rama de producción de hilados de algodón, sino la rama de producción de hilados sintéticos, si se constatará que esos productos son directamente competidores. Puesto que la categoría elegida no es similar, sino directamente competidora, los productores de hilados peinados de algodón quedarían excluidos de la investigación.²⁷⁸ De esta forma se dejaría abierta la posibilidad de constatar la existencia de perjuicio grave y relación de causalidad incluso cuando la rama de producción nacional de hilados peinados de algodón estuviese floreciente y la rama de producción de hilados sintéticos tuviese problemas. Esto parecería estar directamente en conflicto con el requisito establecido en el texto del Acuerdo, en el párrafo 2 del artículo 6, que estipula que "[d]eberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales *y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores*" (sin cursivas en el original).

7.90 Por consiguiente, a nuestro juicio, estamos de acuerdo con la interpretación del Pakistán de la expresión "y/o" y constatamos que los Estados Unidos infringen el párrafo 2 del artículo 6 del ATV al excluir la producción cautiva de hilados peinados de algodón del ámbito de la rama de producción nacional.

3. La expresión 'y/o' confiere flexibilidad para utilizar las ventas e introducir los ajustes necesarios en cualquiera de las tres condiciones enunciadas."

Aunque podría parecer superficialmente que la utilización de la palabra "únicamente" apoya la posición de los Estados Unidos, un análisis más detenido demuestra, entre otras cosas, que la tercera categoría está construida con "y", con un sentido amplio e inclusivo en lugar de hacer referencia a un solapamiento restringido.

²⁷⁸ Aunque los Estados Unidos no explicaron el funcionamiento completo del sistema de aplicación de las categorías de producción nacional que habían propuesto, cabía argumentar que esta categoría de productos directamente competidores pero no similares podría aplicarse únicamente si no hubiera productos similares. En primer lugar, no hay una base en el texto del Acuerdo para esa afirmación. En segundo lugar, esa interpretación significaría que no habría la posibilidad de examinar la rama de producción que produce productos directamente competidores cuando, como cuestión de hecho, se constata que los productos similares son una subcategoría de los productos directamente competidores (que, como hemos indicado, es, con mucho, el caso más común si no el único). Por consiguiente, en vez de las opciones que ofrece el texto del Acuerdo al Miembro importador, el enfoque de los Estados Unidos *dictaría* cuál de las tres posibilidades debe utilizarse en una determinada situación fáctica. Y la situación fáctica más común, en que los productos similares son una subcategoría de los productos directamente competidores, sería eliminada como una de las opciones.

F. C

como las estadísticas oficiales mostraban un descenso de la producción nacional a pesar de la supuesta discrepancia que había entre ellos.²⁸⁴ Asimismo, los Estados Unidos señalaron que habían verificado los datos de AYSA no sólo comparándolos con datos oficiales sino también manteniendo conversaciones directas con distintas empresas.²⁸⁵

7.93 En relación con la cuestión de la fiabilidad de los datos de AYSA, el **Grupo Especial** señala en primer lugar que, en la sección E *supra*, ya constató que los Estados Unidos excluyeron la producción cautiva de hilado peinado de algodón del ámbito de la rama de producción nacional y que la medida en litigio es incompatible con el párrafo 2 del artículo 6. Esto basta para recomendar que el OSD constate que la medida estadounidense en litigio es incompatible con el ATV. Sin embargo, con el fin de proporcionar una explicación completa a las partes, nos hemos abstenido de ejercer la

no impusieron una salvaguardia al amparo del artículo 6 con respecto a los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón ..."²⁸⁷ Además, observamos que los Estados Unidos señalaron que habían verificado los datos de producción correspondientes a 1996 y 1997 facilitados por AYSA en relación con la medida de salvaguardia de transición en litigio comparándolos con las estadísticas oficiales, como se indica en el párrafo 1.4 b) del Informe sobre el Mercado de 1998.²⁸⁸

7.97 A la luz de lo que antecede, consideramos que el Pakistán no ha demostrado que los datos suministrados por AYSA sean intrínsecamente no fidedignos. No corresponde a los grupos especiales prescribir metodologías precisas para la reunión y verificación de información. A nuestro juicio, los métodos estadounidenses empleados en este procedimiento no son injustificables, aun cuando reconocemos que puede haber otros enfoques.

7.98 Con respecto a la impugnación por el Pakistán de los datos suministrados por AYSA en relación con el período comprendido entre enero y agosto de 1998, no estamos de acuerdo con que la investigación estadounidense de los hechos, basada en los datos facilitados por AYSA, sea injustificable. El Pakistán señaló que hay una discrepancia entre los datos y las estadísticas oficiales, pero, habida cuenta de la diferencia por lo que respecta al período considerado (esto es, los datos de AYSA -el período de ocho meses comprendido entre enero y agosto de 1998- y los datos del Censo -el período de un año correspondiente a 1998-), en nuestra opinión esta discrepancia no es suficiente para que concluyamos que no se "dem[ostró]", en el sentido del párrafo 2 del artículo 6, la situación fáctica.

7.99 En relación con este punto, el **Pakistán** también alega datos suadidos. g5 1.83321.25e ido dtu833ro/F0id5gn

2. Consideración de los establecimientos que renovaron su maquinaria para producir otros productos

7.102 El **Pakistán** también alegó que los Estados Unidos no deberían haber considerado como un indicio de perjuicio a la rama de producción nacional el hecho de que establecimientos que producían hilados peinados de algodón habían renovado la maquinaria para producir hilados cardados de algodón o cualquier otro producto. En apoyo de esta afirmación, el Pakistán se refirió al párrafo 5 del artículo 1 del ATV, que estipula que, con objeto de facilitar el proceso de integración del sector de los textiles y el vestido en las disciplinas del GATT, "... los Miembros deberán prever un continuo reajuste industrial autónomo ...".²⁹¹ A este respecto, el Pakistán alegó que en el Informe sobre el Mercado de 1998, los Estados Unidos indicaron erróneamente que "tres establecimientos que eran productores del hilado considerado *cerraron*", porque estos establecimientos no habían dejado de funcionar durante el período objeto de investigación.²⁹²

7.103 Los **Estados Unidos** replicaron aduciendo que, en la actualidad, los establecimientos que renovaron la maquinaria estaban produciendo productos completamente diferentes y, por lo tanto, habían abandonado la rama de producción de hilados peinados de algodón. Por consiguiente, esto puede emplearse como un indicador de "perjuicio grave" a la rama de producción nacional. En apoyo de esta alegación, los Estados Unidos señalaron que el ATV permite al sector de los textiles y el vestido que se reestructure durante un período de 10 años.²⁹³

reacción ante el incremento súbito de las importaciones, los productores nacionales de ciertos productos textiles se fusionaran con empresas de otra rama de producción, y que los establecimientos de los productores que han sido adquiridos, tras renovar la maquinaria para producir productos

3. Otras alegaciones de hecho

7.108 El **Pakistán** objetó la investigación estadounidense de los hechos sobre el empleo y las inversiones. En primer lugar, de acuerdo con el Pakistán, las cifras de empleo y producción relativas a los hilados de continua de anillos, peinados, de algodón correspondientes al año 1996 contenidas en el Informe sobre el Mercado de 1997 parecen incompatibles con las relativas a los hilados peinados de algodón correspondientes al mismo año contenidas en el Informe sobre el Mercado de 1998. En segundo lugar, el Informe sobre el Mercado de 1998 afirma erróneamente que "en los últimos años las inversiones se han destinado a actualizar y sustituir el equipo en vez de aumentar la capacidad de producción"²⁹⁹, en vista del hecho de que, entre 1993 y 1997, las plantas que producían hilados peinados de algodón disminuyeron un 37 por ciento, pero la producción de hilados peinados de algodón subió un 44 por ciento.³⁰⁰

7.109 En primer lugar, el **Grupo Especial** recuerda que el Informe sobre el Mercado de 1998 constató que la rama de producción estadounidense sufría un perjuicio grave basándose fundamentalmente en la comparación de las variables económicas pertinentes del período comprendido entre enero y agosto de 1997 con las del período comprendido entre enero y agosto de 1998.³⁰¹ Las cifras citadas por el Pakistán de los Informes sobre el Mercado de 1997 y 1998 en relación con el empleo y la producción no están basadas en segmentos equivalentes; el Informe sobre el Mercado de 1997 se refiere a los hilados para la venta de continua de anillos, peinados, de algodón, mientras que el Informe sobre el Mercado de 1998 se refiere a todos los hilados peinados de algodón para la venta.³⁰² Esas cifras no soTf -os,nictes al a la el tincluya a la ramestigación esj -49. Tw.75

G. PERÍODO OBJETO DE INVESTIGACIÓN, INCLUIDO EL PERÍODO PARA FORMULAR LA DETERMINACIÓN DE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE Y RELACIÓN DE CAUSALIDAD

7.111 El **Pakistán** impugnó el análisis de la relación de causalidad realizado por los Estados Unidos.³⁰³ La correlación entre una tendencia alcista de las importaciones y las tendencias negativas de las variables económicas pertinentes de la rama de producción nacional debe ser clave en el análisis de la relación de causalidad. Pero dicha correlación sólo se puede constatar comparando las variables económicas pertinentes sobre la base de un período de ocho meses, esto es, comparando las del período comprendido entre enero y agosto de 1997 con las del comprendido entre enero y agosto de 1998. El Pakistán adujo que el análisis basado en un período de ocho meses no es suficiente e hizo referencia a las directrices recomendadas que adoptó el Comité de Prácticas Antidumping en relación con el período de investigación, que establecen que "el período de recopilación de datos para las investigaciones de la existencia de daño deberá ser normalmente de *tres años como mínimo*". El Pakistán también señaló que "los períodos de investigación de cinco años son frecuentes" en el marco del artículo XIX del GATT.³⁰⁴

7.112 En respuesta, los **Estados Unidos** señalaron que el ATV no establece un período mínimo determinado para la investigación. El párrafo 7 del artículo 6 del ATV sólo exige que el Miembro que se proponga adoptar medidas de salvaguardia suministre "información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible ...", que "deberá guardar la relación más estrecha posible ..." con el período de 12 meses que habrá de tomarse como referencia de conformidad con el párrafo 8 del artículo 6 para determinar el nivel de las limitaciones. Cuando los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas en diciembre de 1998, los datos correspondientes al período comprendido entre enero y agosto de 1998 eran los mejores datos disponibles. Además, los Estados Unidos también basaron su determinación en la comparación de las variables económicas pertinentes correspondientes a 1996 con las correspondientes a 1997 y, por ende, en la investigación de dos años y 8 meses.³⁰⁵

7.113 En primer lugar el **Grupo Especial** señala que el párrafo 2 del artículo 6 no establece explícitamente ningún período concreto como período mínimo para la investigación, o para determinar si el perjuicio es grave o, a su vez, si es causado por las importaciones consideradas. Las partes estaban de acuerdo en este punto.³⁰⁶

7.114 En segundo lugar, el párrafo 7 del artículo 6 del ATV establece que, cuando el Miembro que recurra a medidas de salvaguardia de transición solicite la celebración de consultas con el Miembro o Miembros que vayan a resultar afectados por tales medidas, deberá suministrar al Miembro o Miembros "información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible, en especial en lo que respecta a: a) los factores ... sobre los que el Miembro que recurra a las medidas haya basado su determinación de la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave; y b) los factores ... sobre la base de los cuales se proponga recurrir a medidas de salvaguardia contra el Miembro o Miembros de que se trate". Asimismo, ese artículo dispone que "la información ... deberá guardar la relación más estrecha posible con segmentos identificables de la producción y con el período de referencia fijado en el párrafo 8", período definido en el párrafo 8

³⁰³ Observamos que esta cuestión también incluyó el período adecuado para evaluar el perjuicio grave y también la hemos considerado en este sentido.

³⁰⁴ Primera comunicación del Pakistán, páginas 36-39. (Véase también el párrafo 4.152.)

³⁰⁵ Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 101-107. (Véase también el párrafo 4.103.)

³⁰⁶ Véanse Primera comunicación del Pakistán, página 37 y Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 101. (Véase también el párrafo 4.103.)

como "el período de 12 meses que finalice 2 meses antes del mes en que se haya hecho la solicitud de consultas". A nuestro juicio, el párrafo 7 del artículo 6 no trata, directa o indirectamente, la duración de los períodos objeto de investigación o de los períodos durante los que tiene lugar el perjuicio. Por ejemplo, el requisito de que la información que ha de suministrarse al Miembro o Miembros

7.118

- j) el coeficiente de rentabilidad disminuyó del 4 por ciento al 3,5 por ciento entre 1996 y 1997, y también disminuyó del 3,9 por ciento al 2,1 por ciento entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- k) las nuevas inversiones en capacidad de producción estaban estancadas;
- l) las importaciones de todas las procedencias aumentaron un 12,1 por ciento entre 1996 y 1997, y también aumentaron 9.828.000 kg, es decir el 91,3 por ciento, entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998, hasta alcanzar 20.595.000 kg;
- m) el mercado interno aparente permaneció relativamente constante durante el período, aumentando un 0,8 por ciento entre 1996 y 1997, y disminuyendo un 0,8 por ciento durante el período enero-agosto de 1998 desde el nivel correspondiente al período enero-agosto de 1997;
- n) la participación de los productores estadounidenses en el mercado disminuyó del 87,1 por ciento al 85,7 por ciento (1,4 puntos porcentuales menos) entre 1996 y 1997, y también disminuyó del 89,2 por ciento al 79,2 por ciento (10 puntos porcentuales menos) entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998;
- o) la proporción entre las importaciones y la producción nacional aumentó del 13,4 por ciento al 14,8 por ciento entre 1996 y 1997, y también aumentó del 10,9 por ciento al 23,3 por ciento entre el período enero-agosto de 1997 y el período enero-agosto de 1998; y
- p) el valor medio de las importaciones después de pagados los derechos fue de 4,54 dólares por kg durante el período enero-agosto de 1998, un 7,8 por ciento inferior al precio medio de los productores estadounidenses.³¹²

7.119 Además, el Informe sobre el Mercado de 1998, en apoyo de su conclusión de que "el perjuicio grave a esta rama de producción es directamente atribuible a un incremento brusco y sustancial de las importaciones del hilado considerado procedentes del Pakistán"³¹³, constató y consideró, entre otros, los cambios en las importaciones procedentes del Pakistán de hilados peinados de algodón entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998 que se indican a continuación:

- a) las importaciones procedentes del Pakistán, en volumen, aumentaron de 942.756 kg a 3.612.652 kg (un incremento del 283,2 por ciento);
- b) el Pakistán es el segundo entre los mayores abastecedores;
- c) entre enero-agosto de 1997 y enero-agosto de 1998 las importaciones procedentes del Pakistán, como porcentaje de las importaciones totales, aumentaron del 8,8 por ciento al 17,5 por ciento y, como porcentaje de la producción estadounidense, aumentaron del 1,0 por ciento al 4,1 por ciento; y

³¹² Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, secciones V y VI. Véase también Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafo 115. (Véase también el cuadro II, párrafo 4.173.)

³¹³ Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, párrafo 7.1. (Véanse también los párrafos 3.2, 4.5 y 4.157-4.159.)

- d) el valor medio al desembarque de las i

inconcebible que los Estados Unidos pudieran realizar un análisis de atribución adecuado sin examinar también individualmente las exportaciones de México.³¹⁸

7.124 En opinión del **Grupo Especial**, del artículo 6 del ATV se desprende claramente que no es necesario aplicar las medidas de salvaguardia sobre una base NMF. Estas medidas han de aplicarse sólo a aquellas importaciones que causan perjuicio grave, no a todas las importaciones. Además, no han de imponerse a importaciones que ya estén sometidas a limitaciones. Sin embargo, no estamos de acuerdo con que esto quiera decir que puedan imponerse limitaciones sólo a algunas de las importaciones que puedan ser responsables de causar un perjuicio grave. Creemos que este enfoque lleva demasiado lejos la lógica y el texto del párrafo 4 del artículo 6.

7.125 A nuestro juicio, el análisis debería realizarse de la manera siguiente. En primer lugar, se evalúa el estado de la rama de producción nacional. Esto puede considerarse como una determinación del nivel de perjuicio real causado a la rama de producción. A continuación, debe determinarse si este perjuicio real constituye un "perjuicio grave". Si existe perjuicio grave a la rama de producción nacional, el paso siguiente consiste en determinar, con arreglo a los párrafos 2 y 3 del artículo 6, si las importaciones están causando tal perjuicio. El perjuicio resultante de otros factores, como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores, no debe atribuirse a las importaciones al evaluar si tales importaciones han causado un perjuicio grave.

7.126 Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otras investigaciones en materia de salvaguardia y en la aplicación resultante de medidas, que se lleva a cabo sobre una base NMF, el análisis no puede concluir aquí. El Miembro que impone una salvaguardia en virtud del ATV debe hacer a continuación un análisis de atribución adicional y circunscribir la causalidad sólo a los Miembros cuyas exportaciones estén causando el perjuicio grave. No obstante, esto no quiere decir que un Miembro que imponga una limitación de salvaguardia pueda elegir y escoger el Miembro o Miembros respecto de los que vaya a realizar un análisis de atribución. La atribución no puede efectuarse sólo a algunos de los Miembros que causan perjuicio, debe hacerse a la totalidad de tales Miembros. El texto del párrafo 4 del artículo 6 lleva a esta conclusión. La primera frase prescribe que las medidas de salvaguardia se aplicarán Miembro por Miembro. Sin embargo, esto hace referencia a la *aplicación* de la medida, no al análisis de atribución para determinar qué Miembros están sujetos a la medida o medidas. Éste está comprendido en la segunda frase, que habla concretamente de la "atribución" de la causalidad de perjuicio grave, a diferencia de la primera frase que describe cómo ha de "aplicarse" la medida. La segunda frase dispone lo siguiente:

"Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial ..."

7.127 Como es lógico, en primer lugar consideramos el propio texto del Acuerdo. Hace referencia al Miembro o Miembros a los que se atribuye el perjuicio grave y remite específicamente a los dos párrafos previos que describen las obligaciones que hay que respetar al formular tal determinación de la existencia de perjuicio grave. 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

³¹⁸ Véanse Primera comunicación, páginas 41-42 y Escrito de réplica, párrafos 85-94, del Pakistán. (Véanse también los párrafos 4.160, 4.164, 4.165 y 4.167.)

causen.³¹⁹ Por consiguiente, la cuestión consiste en saber cuál es el Miembro o cuáles son los Miembros cuyas exportaciones causaron el perjuicio grave determinado de conformidad con los párrafos 2 y 3, y no en identificar algún nuevo subgrupo no especificado por el texto del Acuerdo. El resto de la frase meramente describe una metodología. No permite hacer una lectura según la cual sólo uno de los Miembros a los que se atribuye la causalidad del perjuicio grave pueda quedar

sugiriendo que el perjuicio grave³²³ deba también atribuirse a las importaciones procedentes de México, porque los grupos especiales no han de hacer exámenes *de novo* de este tipo. Quizá México no contribuyó al perjuicio grave a una rama de producción nacional definida adecuadamente. Quizá no siempre se constate que el mayor exportador contribuye al perjuicio grave. Sin embargo, en el expediente constan pruebas suficientes para demostrar que la autoridad investigadora debía realizar esta evaluación de las importaciones procedentes de México (así como cualquier otra evaluación adecuada de las importaciones procedentes de otros Miembros) y que en el presente caso no lo hizo.³²⁴

I.

perjuicio grave' se refiere a una situación existente en la actualidad que podría llevar a un perjuicio grave en el futuro. En consecuencia, en nuestra opinión, una conclusión de existencia de 'perjuicio grave' exige que la parte que adopta la medida demuestre que el perjuicio ya ha ocurrido realmente, mientras que una conclusión de existencia de 'amenaza real de perjuicio grave' exige que esa parte demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo. El Informe de marzo no contiene ningún elemento de tal análisis prospectivo. A nuestro juicio, incluso si se debiera considerar la referencia a la 'amenaza real' contenida en la Nota Diplomática que acompañó el Informe de marzo, el hecho de que el Informe de marzo no hiciera ninguna referencia a la amenaza real y no contuviera ningún elemento de tal análisis prospectivo es por sí mismo decisivo. En consecuencia, no estamos de acuerdo con el argumento estadounidense de que el Informe de marzo respalda una conclusión sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave."³²⁸

7.136 Asimismo, señalamos que la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 dispone lo siguiente:

"Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente ..."

La nota de pie de página a esta frase se refiere al término "inminente" y establece lo siguiente:

"El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente en los Miembros exportadores."

7.137 A nuestro juicio, la constatación de los Estados Unidos sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave contenida en el Informe sobre el Mercado de 1998 es esencialmente una constatación de que el "perjuicio grave" a la rama de producción nacional continuaría existiendo si las importaciones continuaran como antes.³²⁹ Parecería una inferencia razonable suponer que si la tendencia de las importaciones continuara, la tendencia de las ventas en el mercado interno continuaría y, por consiguiente, "el perjuicio grave" existente continuaría. Contrariamente al argumento del Pakistán, con arreglo a los términos del párrafo 4 del artículo 6 no parece haber ninguna base para exigir otro "análisis prospectivo", aparte de tomar en consideración la perspectiva de que probablemente continuaría la subvaloración de precios de las importaciones procedentes del Pakistán.

7.138 Sin embargo, esta constatación estadounidense de "amenaza real de perjuicio grave" contenida en el Informe sobre el Mercado de 1998 depende totalmente de la constatación de perjuicio grave. Se basa en una constatación de que existe un perjuicio grave actual, de la que se extrapola una conclusión de que existe una amenaza real de que continúe el perjuicio grave. Esto quiere decir que no sirve como una determinación independiente (o alternativa) de la existencia de amenaza real de perjuicio grave. Es una tarea redundante e implica que si se comete un error irreparable en la

³²⁸ Informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Ropa interior*, op. cit., párrafo 7.55. (No se reproduce la nota de pie de página.)

³²⁹ Véanse Primera comunicación de los Estados Unidos, párrafos 115-116 e Informe sobre el Mercado de 1998, EE.UU. - Prueba documental 3, párrafos 8.1-8.2. (Véanse también los párrafos 4.192-4.195 y 4.197-4.199.)

determinación de la existencia de perjuicio grave, la determinación de la existencia de amenaza real necesariamente también fracasa. Si los Estados Unidos tuvieran que formular una constatación independiente de amenaza real de perjuicio grave, sería necesario hacer un nuevo análisis para justificar esa constatación. En otras palabras, cuando ha de formularse una constatación independiente de amenaza real debe hacerse un análisis prospectivo, y no uno redundante y dependiente como el que efectivamente hicieron los Estados Unidos en el Informe sobre el Mercado de 1998.

7.139 Como ejemplo de lo que queremos decir, el párrafo 4 del artículo 6 y la nota de pie de página a dicho párrafo indican que no basta considerar sólo la capacidad de producción extranjera para determinar la existencia de amenaza real. Concretamente, el párrafo 4 del artículo 6 contiene una referencia a "un incremento brusco y sustancial, real o *inminente*" (sin cursivas en el original). La nota de pie de página corresponde a la palabra "inminente" y dice lo siguiente:

"El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente entre los Miembros exportadores."

7.140 Una consecuencia clara es que la determinación de la capacidad de producción de los Miembros exportadores normalmente constituiría un paso útil, si bien insuficiente. Se podrían dar otros pasos para avalar la posibilidad de una continuación o de un aumento de la magnitud de las tendencias al incremento de las importaciones, tales como determinar la posibilidad de la continuación o el aumento de la subvaloración de los precios de las importaciones (quizá mediante un análisis de las previsiones sobre las ofertas de venta). No mencionamos estos puntos para dar a entender que hay una forma prescrita de realizar un análisis prospectivo a fin de justificar una constatación independiente de amenaza real de perjuicio grave. El texto del Acuerdo no contiene una lista específica de factores que deban considerarse; por lo tanto, habrá de evaluarse caso por caso qué constituye una determinación justificable. Antes bien, estamos meramente destacando lo que no se hizo en el presente caso.

7.141 Un examen del Informe sobre el Mercado de 1998 deja claro que los Estados Unidos no demostraron la existencia de una amenaza real de perjuicio grave resultante de las importaciones de hilado peinado de algodón. Un análisis prospectivo adecuado podría servir de base para esa determinación independiente³³⁰, pero en este caso no se llevó a cabo ese análisis. En consecuencia, puesto que se ha considerado que la constatación de perjuicio grave era errónea, también concluimos que la determinación estadounidense de "amenaza real" no era justificable.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 A la luz de las constataciones formuladas en la sección I, *supra*, el Grupo Especial concluye que la medida de salvaguardia de transición (restricción cuantitativa) impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de hilado peinado de algodón procedentes del Pakistán el 17 de marzo de 1999, y prorrogada el 17 de marzo de 2000 por otro año, es incompatible con las disposiciones del artículo 6 del ATV. Concretamente, constatamos lo siguiente:

³³⁰ A este respecto señalamos concretamente que la rama de producción debe estar adecuadamente definida para que se pueda demostrar una determinación justificable. No queremos dar a entender que en el presente caso un análisis prospectivo podría haber salvado una determinación de amenaza real aunque antes no se hubiese definido adecuadamente la rama de producción pertinente.

