

ESTADOS UNIDOS - LEY ANTIDUMPING DE 1916

*Arbitraje
de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del
Entendimiento relativo a las normas y procedimientos
por los que se rige la solución de diferencias*

Laudo del Árbitro
A.V. Ganesan

I. Introducción

1. El 26 de septiembre de 2000, el Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") adoptó los informes de los grupos especiales que examinaron los asuntos *Estados Unidos - Ley antidumping de 1916* ("*Estados Unidos - Ley de 1916*").¹ El 23 de octubre de 2000, los Estados Unidos informaron al OSD, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 21 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD") de que aplicarían las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el OSD en este asunto.² Los Estados Unidos manifestaron que necesitarían un "plazo prudencial" para hacerlo, de conformidad con lo previsto en el párrafo 3 del artículo 21 del ESD, y que celebrarían consultas con las Comunidades Europeas y el Japón a ese respecto.³

2. El 17 de noviembre de 2000, las Comunidades Europeas y el Japón dirigieron una comunicación conjunta al Presidente del OSD, en la que solicitaban, en vista de la imposibilidad de llegar a un acuerdo con los Estados Unidos sobre el plazo necesario para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD en este asunto, que el "plazo prudencial" para esa aplicación fuese determinado mediante arbitraje vinculante con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD.⁴

3. En una comunicación conjunta de 19 de diciembre de 2000, las Comunidades Europeas, el Japón y los Estados Unidos notificaron al Director General que habían acordado, de conformidad con lo previsto en el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, que yo desempeñara las funciones de árbitro en el arbitraje vinculante destinado a determinar el "plazo prudencial" para el cumplimiento en este asunto.⁵ En esa comunicación, las partes también declararon que habían acordado prorrogar el plazo para el arbitraje, fijado en el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD en 90 días a partir de la fecha de

¹ WT/DS136/R (el "informe del Grupo Especial (CE)") y WT/DS162/R (el "informe del Grupo Especial (Japón)"), confirmados en el informe del Órgano de Apelación, WT/DS136/AB/R y WT/DS162/AB/R. En estas diferencias, se emitieron dos informes de dos grupos especiales separados, integrados por las mismas tres personas. El recurso contra ambos informes fue resuelto en un mismo informe del Órgano de Apelación. Dado que las partes han tratado las dos diferencias como un asunto único a los efectos de determinar el plazo prudencial a que se refiere el párrafo 3 c) del artículo 21, procederé de igual manera a efectos del presente arbitraje. Así pues, me referiré a las dos diferencias con la expresión "este asunto" y a las Comunidades Europeas, el Japón y los Estados Unidos con la expresión "las partes en esta diferencia".

² WT/DSB/M/91, 30 de noviembre de 2000, párrafo 55.

³ *Ibid.*

⁴ WT/DS136/9 y WT/DS162/12, 21 de noviembre de 2000.

⁵ WT/DS136/10 y WT/DS162/13, 19 de diciembre de 2000.

adopción de las recomendaciones y resoluciones por el OSD, hasta el 28 de febrero de 2001.⁶ Declararon además que habían convenido en que, a pesar de esta prórroga del plazo, el laudo arbitral se consideraría el laudo a que se refiere el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD. Mi aceptación de la función de árbitro fue comunicada a las partes por carta de fecha 20 de diciembre de 2000.

4. El 10 de enero de 2001 se recibieron comunicaciones escritas de las Comunidades Europeas, el Japón, y los Estados Unidos, y el 7 de febrero se celebró una audiencia.

II. Argumentos de las partes

A. *Estados Unidos*

5. Los Estados Unidos sostienen que un plazo de 15 meses constituye un "plazo prudencial" para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el OSD en el presente asunto, habida cuenta de la naturaleza del proceso legislativo estadounidense, de los cambios que se han producido recientemente en la Presidencia, la Administración y el Congreso de ese país, de los términos empleados en el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD y de anteriores laudos arbitrales dictados en el marco de este artículo.

6. Los Estados Unidos estiman que, para determinar el "plazo prudencial" previsto en el párrafo 3 c) del artículo 21, el árbitro debe examinar ante todo las circunstancias del caso que hacen que no sea factible la aplicación inmediata. En el presente asunto, dada la clausura del anterior período de sesiones del Congreso, en diciembre de 2000, y el hecho de que el actual período de sesiones del nuevo Congreso acaba de comenzar, resulta claro que no es factible que los Estados Unidos cumplan de inmediato las recomendaciones y resoluciones del OSD. Por consiguiente, los Estados Unidos necesitan un "plazo prudencial" acorde con la orientación, de 15 meses, proporcionada en el párrafo 3 c) del artículo 21 y con la estipulación de ese artículo en el sentido de que tal "plazo podrá ... ser más corto o más largo, según las circunstancias del caso".

7. Los Estados Unidos estiman que las "circunstancias del caso" que tienen pertinencia para la aplicación del párrafo 3 c) del artículo 21 son las siguientes: la vía jurídica (legislativa o reglamentaria) para la aplicación, la complejidad técnica de la medida que el Miembro debe redactar, adoptar y aplicar; y el plazo en el cual ese Miembro puede realizar la aplicación en la forma prevista de conformidad con *su propio sistema jurídico* de gobierno. Además, si bien árbitros anteriores han destacado que el "plazo prudencial" para el cumplimiento es el plazo más breve posible dentro de los procedimientos legislativos del Miembro de que se trate, también han reconocido claramente que ello

⁶ *Ibid.*

no exige que el Miembro recurra a ningún procedimiento legislativo *extraordinario*, en lugar de sus procedimientos legislativos *normales*.

8. Los Estados Unidos señalan que en el presente asunto no se pone en duda que la aplicación exige medidas legislativas. Los Estados Unidos destacan que obtener la aprobación de legislación por el Congreso estadounidense es un proceso complejo, matizado y largo, y que lo cierto es que la enorme mayoría de proyectos de ley que son aprobados, sólo lo son en las últimas semanas de un período de sesiones, lo que indica la dificultad de lograr la aprobación de un instrumento legislativo por el Congreso de los Estados Unidos, y el tiempo que ello requiere. Se prevé que el actual período de sesiones del 107º Congreso de los Estados Unidos se clausurará en diciembre de 2001, lo que correspondería aproximadamente a un plazo de 15 meses desde la adopción por el OSD de los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación, el 26 de septiembre de 2000. Así pues, según los Estados Unidos, el plazo de 15 meses es el plazo más breve posible para la aplicación, dentro de sus procedimientos legislativos normales.

9. Los Estados Unidos señalan que el poder legislativo radica en el Congreso, que es un órgano bicameral, integrado por la Cámara de Representantes y el Senado. El Poder Ejecutivo de los Estados Unidos no tiene ningún control sobre el calendario y los procedimientos del Congreso. El primer paso del proceso legislativo es la presentación de un proyecto de ley en la Cámara de Representantes o en el Senado por un miembro del Congreso. Cuando el Poder Ejecutivo promueve una legislación determinada, puede transmitir su propuesta al Presidente de la Cámara de Representantes o al Presidente del Senado, y un proyecto de legislación puede ser presentado, ya sea en su forma original o en una versión revisada, por un miembro de un comité competente. Otra posibilidad consiste en que el Poder Ejecutivo solicite a uno o más miembros del Congreso que presenten el proyecto.

10. Por lo general, el proyecto de ley presentado se remite al comité o comités permanentes competentes en la materia por él regulada. En la Cámara de Representantes, un proyecto puede remitirse a varios comités simultáneamente, mientras que en el Senado, lo más frecuente es que se remita al comité que tiene la principal competencia en la materia, y posteriormente, en su caso, a otros comités en forma sucesiva. La mayoría de los proyectos de ley son remitidos por el comité competente a un subcomité para que los examine.

11. En la Cámara de Representantes, el subcomité convoca normalmente audiencias públicas para conocer las opiniones de los partidarios del proyecto y de quienes se oponen a él, incluidos organismos oficiales, expertos, organizaciones y particulares interesados. El examen del proyecto de ley en el comité no está sujeto a ningún plazo. Una vez finalizadas las audiencias, el subcomité suele "introducir mejoras" en el proyecto, es decir, hacer cambios o modificaciones en él, antes de decidir si

lo recomienda al pleno del comité. Si el subcomité vota a favor de recomendar el proyecto, éste pasa a la etapa de "ponencia". El subcomité puede proponer también que "se aplace" la tramitación del proyecto, es decir, que se la suspenda por un período indefinido.

12. El pleno del comité, una vez recibida la ponencia (recomendación) del subcomité, puede realizar nuevos estudios y convocar nuevas audiencias. Se abre un nuevo proceso de mejoramiento del proyecto. Seguidamente, el pleno del comité decide por votación si se presenta o no una ponencia por la que se recomienda el proyecto, original, sin enmiendas, o tal como ha sido modificado, al pleno de la Cámara. Si el pleno del comité vota a favor de que se presente el proyecto a la Cámara, sus funcionarios redactan una ponencia. El proyecto adoptado se somete, con la ponencia, a la Cámara.

13. Por regla general, el programa de examen de los proyectos de ley por la Cámara es fijado por el Presidente de ésta y el jefe del grupo parlamentario del partido político mayoritario, quienes pueden incluir al proyecto en el calendario de los debates de la Cámara. El Comité del Reglamento de la Cámara suele formular una recomendación sobre el tiempo que ha de dedicarse al debate, y sobre la posibilidad de proponer enmiendas. Durante el debate del proyecto, se procede a una lectura detallada de éste, y los miembros del Congreso pueden proponer nuevas enmiendas. Tras votar sobre las enmiendas, la Cámara procede de inmediato a votar sobre la totalidad del proyecto, con las enmiendas aprobadas, en su caso. Cabe también la posibilidad de que el proyecto sea devuelto al comité que lo ha presentado. Si el proyecto de ley es aprobado, se lo debe remitir al Senado, donde puede haber o no pendientes de examen proyectos de ley concurrentes.

14. Aunque el procedimiento del Senado para el examen de los proyectos de ley por los comités competentes es similar al descrito, hay importantes diferencias en lo que respecta a la forma del examen senatorial. La actuación de esta cámara está menos sometida a normas preestablecidas que la de la Cámara de Representantes. En ella no existe un Comité del Reglamento, y el programa de los debates y la forma de llevarlos a cabo suelen determinarse por consenso. El debate en el Senado está raramente sujeto a restricciones, a diferencia de lo que sucede en la Cámara de Representantes, donde está estrictamente controlado.

15. El proceso legislativo de los Estados Unidos también requiere el tiempo necesario para convocar un comité mixto cuya función es limar las diferencias entre la versión de un proyecto de ley aprobada por la Cámara de Representantes y la aprobada por el Senado, ya que la mayor parte de los proyectos no son adoptados por este último exactamente en la misma forma en que le son remitidos por la primera. Los miembros del comité mixto son nombrados por la cámaras respectivas y reciben de éstas instrucciones concretas, que pueden revisarse cada 21 días. Si el comité mixto no puede llegar a un acuerdo, el proyecto se abandona. Si se llega a un acuerdo sobre un texto único se elabora

un informe conjunto en el que se exponen los motivos de los cambios introducidos por los miembros del comité. Este informe debe ser aprobado por ambas cámaras, con el mismo texto, o el proyecto de legislación revisado queda abandonado.

16. El proyecto de ley propuesto por el comité mixto, una vez aprobado por ambas cámaras, se remite al Presidente para su aprobación. Sólo después de aprobado por el Presidente, un texto legislativo proyectado se convierte en ley.

17. Además de la complejidad de su proceso legislativo y el largo tiempo que requiere, los Estados Unidos subrayan también que intervienen en este asunto "otras circunstancias especiales" que deben tenerse en cuenta para determinar el "plazo prudencial" de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21. En el mes de noviembre de 2000 se celebraron elecciones, como resultado de las cuales los Estados Unidos tienen ahora un nuevo Presidente, una nueva Administración y un nuevo Congreso. Toda legislación propuesta por el Poder Ejecutivo tendrá que ser aprobada por la nueva Administración antes de transmitirse al nuevo Congreso. La nueva Administración se hizo cargo de sus funciones el 20 de enero de 2001, y el proceso de designación de sus funcionarios superiores aún está en curso. Dados los trámites que entrañan estas designaciones y la necesidad de que la nueva Administración elabore su propuesta para la medida de aplicación de que aquí se trata, no sería realista esperar que el proyecto de legislación se transmita al Congreso, en el mejor de los casos, antes de marzo o abril de 2001. También es importante señalar que, aunque el nuevo Congreso se reunió el 3 de enero de 2001, sus miembros sólo están comenzando ahora los trabajos oficiales. En realidad, sólo en fecha reciente se designaron los miembros de los comités del Congreso y algunos de los comités competentes no están aún oficialmente organizados.

18. Los Estados Unidos destacan también varios otros factores que añaden complejidad e incertidumbre a su proceso legislativo, entre los que se cuentan el gran volumen de legislación que se presenta al comenzar cada Congreso; el gran número de oportunidades en que los miembros del Congreso pueden retardar el trámite de un proyecto; el hecho de que el Congreso a menudo adopta proyectos globales o conjuntos de leyes, en lugar de instrumentos de legislación separados; el hecho de que sólo una pequeñísima proporción de los proyectos presentados se convierten en ley durante el mismo período de sesiones, y el de que incluso los proyectos que llegan a convertirse en ley sólo son aprobados en las últimas semanas o meses del período.

19. Los Estados Unidos concluyen que, dada la indicada complejidad de su proceso legislativo, no es realista esperar que la legislación de aplicación de que se trata pueda aprobarse antes del fin del primer período de sesiones del 107º Congreso, que concluirá probablemente en diciembre de 2001. Por tales razones, los Estados Unidos solicitan que se les concedan 15 meses a partir de la fecha de

adopción de los informes de los grupos especiales, 26 de septiembre de 2000, para la aplicación de éstos, es decir, un plazo que correspondería a la conclusión del primer período de sesiones del 107º Congreso. Según los Estados Unidos, esto estaría en armonía con lo dispuesto en el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, así como con laudos arbitrales anteriores dictados en el marco de este artículo que versaban también sobre la aplicación por vía legislativa. A este respecto, los Estados Unidos señalan asimismo que lograr la "solución positiva" de las diferencias es un objetivo fundamental del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, y que conceder un plazo menor no "facilitaría una solución positiva de esta diferencia".⁷

B. *Comunidades Europeas*

20. Las Comunidades Europeas sostienen que el "plazo prudencial" para la aplicación por los Estados Unidos de las recomendaciones y resoluciones del OSD no debería ser mayor de 6 meses y 10 días a partir del 26 de septiembre de 2000, fecha de adopción de los informes de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación. Las Comunidades Europeas destacan que incumbe a los Estados Unidos la carga de la prueba de que el cumplimiento inmediato no es factible, y la de demostrar las circunstancias del caso que deben tenerse en cuenta en el cálculo del "plazo prudencial" para la aplicación.

21. Las Comunidades Europeas hacen observar que, a fin de fijar el "plazo prudencial", es menester que el Árbitro conozca la naturaleza de la medida que es necesario adoptar para aplicar las recomendaciones y resoluciones del OSD en el sistema jurídico nacional del Miembro de la OMC cuya actuación se ha hallado incompatible con las obligaciones que para él dimanaban de los acuerdos abarcados. Las Comunidades Europeas señalan que las constataciones del Grupo Especial se refieren al Título VIII de la Ley sobre la Renta de los Estados Unidos de 1916 (la "Ley de 1916")⁸ en su totalidad, y no a disposiciones particulares del mismo, y que en el párrafo 7 del artículo 3 del ESD se estipula que el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias es en general conseguir la *supresión* de las medidas halladas incompatibles con disposiciones de los acuerdos abarcados, y estiman que, en el asunto de que se trata, los Estados Unidos deben derogar la Ley de 1916 en su totalidad. Las Comunidades Europeas comprenden que esto sólo puede hacerse mediante otro acto legislativo, pero añaden que no se necesita ninguna legislación sustitutiva, ya que los Estados Unidos cuentan con una legislación antidumping "ordinaria" y, si desean adoptar una legislación adicional, por ejemplo, en el campo de las disposiciones antimonopolio, pueden hacerlo de manera

⁷ Comunicación de los Estados Unidos, párrafo 10.

⁸ Ley de 8 de septiembre de 1916, 39 Stat. 756 (1916); 15 U.S.C. § 72.

independiente de la medida que deben adoptar para cumplir con las obligaciones que le incumben en el marco de la OMC en relación con este asunto.

22. Las Comunidades Europeas señalan que los únicos plazos fijos aplicables en el proceso legislativo de los Estados Unidos son los emanados de las normas según las cuales un proyecto de ley no puede ser examinado en la Cámara de Representantes hasta el tercer día natural posterior a aquél en que se haya puesto a disposición de los Miembros el informe del comité, así como una norma correspondiente del Senado, que fija un plazo de dos días. Las Comunidades Europeas señalan que incluso es posible renunciar a la observancia de estas normas y concluyen que, en el sistema legislativo estadounidense, no existen plazos fijos para iniciar y completar cada fase del proceso legislativo, y ninguna norma que limite la rapidez con que éste puede llevarse a cabo. A juicio de las Comunidades Europeas, la ausencia de todo plazo establecido o imperativo indica que la legislación puede aprobarse rápidamente si existe la voluntad de hacerlo.

23. Las Comunidades Europeas mencionan dos ejemplos recientes que demuestran que las reformas legislativas pueden realizarse con rapidez en los Estados Unidos. En primer lugar, los Estados Unidos modificaron su legislación antidumping mediante la Ley de Compensación por Continuación del Dumping o Mantenimiento de las Subvenciones de 2000 (la "Enmienda Byrd")⁹, que fue propuesta en el Congreso el 3 de octubre de 2000 y se convirtió en ley el 28 de octubre del mismo año, es decir, 25 días naturales más tarde. En segundo lugar, siguiendo las recomendaciones y resoluciones aprobadas por el OSD en el asunto *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"* ("Estados Unidos - EVE")¹⁰, ese país adoptó la Ley de derogación de las disposiciones relativas a las EVE y exclusión de los ingresos extraterritoriales de 2000¹¹ en un plazo de menos de ocho meses contados desde la adopción de los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en ese asunto. Las Comunidades Europeas también subrayan el hecho de que, a pesar de lo complejo del cumplimiento, el plazo fijado en el informe del Grupo Especial para la aplicación de las recomendaciones formuladas en el asunto *Estados Unidos - EVE* era aún más corto: 6 meses y 10 días a partir de la adopción de los informes.¹²

⁹ La Enmienda Byrd añadió un nuevo artículo 754 a la Ley Arancelaria de 1930, y forma parte de la Ley de Créditos Presupuestarios para la Agricultura, el Desarrollo Rural, la Administración de Productos Alimenticios y Farmacéuticos y Organismos Conexos, 2001, P.L. 106-387, 28 de octubre de 2000.

¹⁰ Informe del Grupo Especial, WT/DS108/R, adoptado el 20 de marzo de 2000, tal como fue modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS108/AB/R.

¹¹ *FSC Repeal and Extraterritorial Income Exclusion Act of 2000*, P.L. 106-519, 15 de noviembre de 2000.

¹² Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - EVE*, *supra*, nota 10 de pie de página, párrafo 8.8.

24. Las Comunidades Europeas sostienen que la aplicación de las resoluciones y recomendaciones adoptadas por el OSD en el presente asunto no debe llevar más tiempo que el que llevó la aprobación de la legislación en el asunto *Estados Unidos - EVE*, dado que los procedimientos que se han de seguir no son más engorrosos, la legislación de aplicación necesaria -una simple derogación de la Ley de 1916- es mucho menos compleja y la Ley de 1916 no tiene vínculos con otra legislación. Las Comunidades Europea añaden que no hay otras circunstancias en este asunto que justifiquen un plazo más largo para el cumplimiento. En particular, el hecho de que haya actuaciones civiles en curso en el marco de la Ley de 1916 no es una circunstancia pertinente que deba tenerse en cuenta para hacer más largo el "plazo prudencial" necesario para la aplicación.

C. *Japón*

25. El Japón sostiene que un plazo de seis meses a partir de la fecha de adopción de los informes de los grupos especiales que se ocuparon de este asunto constituye el "plazo prudencial" para la aplicación por los Estados Unidos de las recomendaciones y resoluciones del OSD. El ESD exige el "pronto cumplimiento" de las recomendaciones y resoluciones del OSD y, a juicio del Japón, las "circunstancias del caso" demuestran que los Estados Unidos pueden y deben proceder al cumplimiento dentro de un plazo de seis meses. El Japón pone de relieve el hecho de que, en su informe, el Grupo Especial que se ocupó de la reclamación de ese país sugirió, en una observación poco habitual, "que una forma en que los Estados Unidos podrían poner la Ley de 1916 en conformidad con sus obligaciones dimanantes de la OMC sería la *derogación* de la Ley de 1916"¹³ (sin cursivas en el original). En opinión del Japón, con esta observación "poco habitual", el Grupo Especial sugirió una "forma concreta" de aplicación que no debe tomarse a la ligera, y no debe concederse a los Estados Unidos un plazo más largo, ya que ello implicaría "apartarse de la sugerencia del Grupo Especial".¹⁴

26. A juicio del Japón, las referencias a la "pronta solución" de las diferencias en el párrafo 3 del artículo 3 del ESD, y al "pronto cumplimiento" en el párrafo 1 del artículo 21 de ese instrumento, indican claramente que los Miembros deben aplicar las resoluciones y recomendaciones del OSD tan pronto como puedan. Además, incumbe al Miembro que debe aplicarlas la carga de la prueba de que el cumplimiento "pronto" o "inmediato" no es "factible", y esta carga aumenta con la longitud del plazo propuesto por ese Miembro para la aplicación.¹⁵ En opinión del Japón, los Estados Unidos no

¹³ Informe del Grupo Especial (Japón), párrafo 6.292.

¹⁴ Comunicación del Japón, párrafo 8.

¹⁵ Laudo del Árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, *Canadá - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos* ("Canadá - Patentes farmacéuticas"), WT/DS114/13, 18 de agosto de 2000, párrafo 47.

han satisfecho la carga de la prueba que le incumbe con respecto al plazo de aplicación que proponen en el presente asunto.

27. El Japón sostiene que sólo son "circunstancias del caso" pertinentes para la determinación del "plazo prudencial", los *requisitos jurídicos* que rigen la aplicación efectiva dentro del sistema jurídico nacional del Miembro. En el caso que aquí se trata, las circunstancias apuntan de manera casi uniforme a que un breve plazo es suficiente para el cumplimiento. En primer lugar, la naturaleza de la reforma legislativa necesaria en relación con este asunto es muy sencilla: una sola frase por la que se derogue la Ley de 1916. En segundo lugar, los actos legislativos y ejecutivos que los Estados Unidos deben realizar para la aplicación no están sujetos a plazos imperativos. Por consiguiente, el Japón afirma que la duración del plazo sólo depende en este caso del grado de buena fe con que actúen los Estados Unidos.

28. El Japón pone de relieve, a este respecto, la rapidez con la cual los Estados Unidos aprobaron la legislación de aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD en el asunto *Estados Unidos - EVE*, cuando todo el proceso legislativo se realizó en sólo tres meses, dos semanas y seis días, desde la fecha de presentación del proyecto de ley en la Cámara de Representantes hasta la fecha en que éste fue convertido en ley por el Presidente de los Estados Unidos. El Japón explica que la aplicación puede ser aún más rápida en el presente caso, ya que la modificación legislativa necesaria -la derogación de la Ley de 1916- es mucho más sencilla que la que se requería en el asunto *Estados Unidos - EVE*. En el asunto de que aquí se trata, los Estados Unidos podrían presentar proyectos de ley idénticos, simultáneamente, en la Cámara de Representantes y en el Senado y, a diferencia de lo que sucedía en el asunto *Estados Unidos - EVE*, es poco probable que la legislación tramitada sea objeto de considerable debate interno. El Japón añade que los Estados Unidos demostraron que pueden legislar muy rápidamente en cuestiones relacionadas con el comercio cuando aprobaron la Enmienda Byrd en menos de dos meses.¹⁶

III. "El plazo prudencial"

29. De conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD y lo acordado por las partes, mi función como Árbitro en el presente asunto es:

... determinar el plazo prudencial para que los Estados Unidos de América apliquen las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") en el asunto *Estados Unidos -*

¹⁶ Comunicación del Japón, párrafo 25, donde se hace referencia a la Enmienda Byrd, *supra*, nota 9 de pie de página.

*Ley antidumping de 1916 - Solicitud presentada por las Comunidades Europeas y el Japón (WT/DS136 y WT/DS162).*¹⁷

Los informes de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación relativos a este asunto fueron adoptados por el OSD el 26 de septiembre de 2000.

30. En su parte pertinente, el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD estipula lo siguiente:

... una directriz para el árbitro ha de ser que el plazo prudencial para la aplicación de las recomendaciones del grupo especial o del Órgano de Apelación no deberá exceder de 15 meses a partir de la fecha de adopción del informe del grupo especial o del Órgano de Apelación. Ese plazo podrá, no obstante, ser más corto o más largo, según las circunstancias del caso.

31. El contexto pertinente para la interpretación del párrafo 3 c) del artículo 21 comprende: los términos de la introducción del párrafo 3 del artículo 21, en la que se reconoce que la cuestión del "plazo prudencial" para la aplicación sólo se plantea en caso de que "no sea factible cumplir inmediatamente" las recomendaciones y resoluciones; el párrafo 1 del artículo 21, donde se destaca que "[p]ara asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros, es esencial el pronto cumplimiento ..."; y el párrafo 3 del artículo 3 del ESD, en el que también se reconoce que "[e]s esencial para el funcionamiento eficaz de la OMC y para el mantenimiento de un equilibrio adecuado entre los derechos y obligaciones de los Miembros la pronta solución de las situaciones" que se planteen.

32. Como han declarado árbitros anteriores, es evidente que el párrafo 3 c) del artículo 21, leído a la luz de su contexto y en armonía con otras disposiciones del ESD, establece que el "plazo prudencial" debe ser el plazo más breve posible en el cual, dentro del sistema jurídico del Miembro de que se trate, puedan aplicarse las recomendaciones y resoluciones pertinentes del OSD.¹⁸ Dentro de los límites de este principio fundamental, y como ha declarado el Árbitro en el asunto *Canadá - Patentes farmacéuticas*:

corresponde al Miembro que deba aplicar las resoluciones y recomendaciones soportar la carga de la prueba ("[e]n caso de que no sea factible cumplir inmediatamente") de que la duración del plazo

¹⁷ WT/DS136/10 y WT/DS162/13, 19 de diciembre de 2000.

¹⁸ Véase, por ejemplo: Laudo del Árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/15, WT/DS48/13, 29 de mayo de 1998, párrafo 26; Laudo del Árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, *Indonesia - Determinadas medidas que afectan a la industria del automóvil*, WT/DS54/15, WT/DS55/14, WT/DS59/13, WT/DS64/12, 7 de diciembre de 1998, párrafo 22; Laudo del Árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, *Canadá - Patentes farmacéuticas*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 47.

que se proponga para la aplicación, incluidas todas las supuestas etapas componentes del mismo, representa un "plazo prudencial".¹⁹

33. Las partes no disienten en cuanto al hecho de que no es "factible" el cumplimiento "inmediato" en este caso. Estimo, por tanto, que incumbe a los Estados Unidos la carga de la prueba de que el plazo de 15 meses propuesto es el "plazo más breve posible" para dar cumplimiento, dentro de su sistema legislativo, a las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el OSD en este caso particular. Deseo subrayar que mi función en calidad de Árbitro es determinar el "plazo prudencial" a la luz de los hechos y circunstancias de este caso particular.

34. Al pasar a la cuestión de lo que constituiría el "plazo prudencial" para la aplicación en este asunto, debo examinar en primer lugar el tipo de medida que se tiene el propósito de utilizar para tal fin. Con respecto a este punto, señalo que las partes están de acuerdo en que el cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones adoptadas por el OSD en este asunto exige la promulgación de legislación por los Estados Unidos.²⁰

35. Existe, no obstante, cierto desacuerdo entre las partes en cuanto al alcance y contenido de la legislación necesaria en este caso. Las Comunidades Europeas y el Japón sostienen que la aplicación exige la "simple derogación" de la Ley de 1916, y que en ello debe consistir. A este respecto, en la audiencia celebrada, tanto las Comunidades Europeas como el Japón me instaron a que atribuyera importancia a los hechos siguientes: en el informe del Grupo Especial (Japón), el Grupo Especial sugirió que "una forma en que los Estados Unidos podrían poner la Ley de 1916 en conformidad con sus obligaciones dimanantes de la OMC sería la derogación de la Ley de 1916"²¹; y los Estados Unidos no habían recurrido contra esta sugerencia del Grupo Especial. Los Estados Unidos respondieron que el modo preciso de cumplimiento, es decir, el alcance y contenido preciso de la legislación proyectada, no es una cuestión comprendida en el mandato de un Árbitro que actúa en el marco del párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD.²² En la audiencia, los Estados Unidos adujeron que el Grupo Especial, en el informe del Grupo Especial (Japón), sugirió la derogación sólo como "una forma" de aplicación, sin excluir que pudiese haber otras formas, igualmente válidas, de poner la legislación de los Estados Unidos en conformidad con las obligaciones dimanantes para ese país de

¹⁹ Laudo del Árbitro de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del ESD, *Canadá - Patentes farmacéuticas*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 47.

²⁰ Comunicación de los Estados Unidos, párrafo 4; comunicación de las Comunidades Europeas, párrafo 3; comunicación del Japón, párrafo 20.

²¹ Informe del Grupo Especial (Japón), párrafo 6.292.

²² Exposición oral de los Estados Unidos, párrafo 13.

los acuerdos abarcados; adujeron asimismo que, dado que esa "sugerencia" carecía de significación jurídica, no podía, en cualquier supuesto, haber sido objeto de recurso.

36. En la audiencia pregunté si, aunque no esté comprendida en el mandato de un árbitro la determinación o sugerencia de la forma precisa de aplicación, es necesario que el árbitro conozca el alcance y complejidad de la medida de aplicación, en cuanto es distinta de la complejidad del proceso legislativo del Miembro, a fin de apreciar el "plazo prudencial" necesario para adoptar la medida de aplicación proyectada. Concretamente, pregunté si es suficiente que el árbitro sepa que la medida de aplicación será un acto legislativo, sin conocer el alcance general, el contenido o la complejidad de ese acto. En respuesta a esa pregunta, los Estados Unidos manifestaron que la nueva Administración de ese país tenía aún que elaborar la propuesta legislativa y que no era por tanto posible, por el momento, indicar qué opción se adoptaría: la derogación u otra opción válida. Los Estados Unidos explicaron, no obstante, que con independencia de la complejidad de la legislación necesaria para cumplir las resoluciones y recomendaciones del OSD, esto se haría mediante el proceso legislativo normal, y que los Estados Unidos no invocan o defienden la necesidad de un plazo adicional sobre la base del alcance, contenido o complejidad de la legislación de aplicación en este caso. En vista del reconocimiento expreso de los Estados Unidos de que no se fundan en la complejidad de la legislación de aplicación como una circunstancia particular que justifique o prolongue el plazo necesario de aplicación en este caso, no es menester que yo examine esta cuestión.

37. Los Estados Unidos exponen dos argumentos principales en apoyo de su propuesta de que se proporcione un plazo de 15 meses para el cumplimiento. En primer lugar, aducen que "la aprobación de legislación por el Congreso de los Estados Unidos entraña un largo y complejo proceso, que el Poder Ejecutivo no controla"²³, y citan cuatro importantes características de este proceso legislativo, a saber: i) el volumen de los textos legislativos presentados en el Congreso de los Estados Unidos; ii) el pequeñísimo porcentaje de proyectos de ley presentados que son finalmente aprobados; iii) el hecho de que la gran mayoría de los proyectos que se convierten en ley se aprueban hacia el final del correspondiente período de sesiones del Congreso, y iv) la complejidad general del proceso. En segundo lugar, los Estados Unidos destacan las "otras circunstancias especiales" presentes en el asunto de que se trata, es decir, el hecho de que, debido a las elecciones celebradas recientemente en los Estados Unidos, se necesita un período de transición de varios meses antes de que una legislación propuesta por el Poder Ejecutivo pueda ser aprobada por una nueva Administración y antes de que el nuevo Congreso esté suficientemente organizado para celebrar consultas con la Administración y

²³ Comunicación de los Estados Unidos, párrafo 10.

comenzar un "serio examen de la legislación".²⁴ Me ocuparé sucesivamente de cada uno de estos argumentos.

38. A mi juicio, factores tales como el volumen de textos legislativos propuestos en el Congreso de los Estados Unidos, y el elevado porcentaje de proyectos que nunca se convierten en ley, carecen de pertinencia para mi determinación del "plazo prudencial" para la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD en el presente asunto. La información de esta naturaleza puede ser de interés general para examinar de qué manera funciona un sistema legislativo en la práctica, no sólo en los Estados Unidos, sino también en muchos otros países. Lo que es pertinente para mi determinación en este caso son las obligaciones contractuales expresamente contraídas por los Miembros en virtud de los acuerdos abarcados. Cada Miembro de la OMC está *obligado*, de conformidad con el párrafo 4 del artículo XVI del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*, a asegurarse de "la conformidad de sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos anexos". Más concretamente, el artículo 21 del ESD exige el "pronto cumplimiento" de las resoluciones y recomendaciones del OSD por los Miembros, en los casos en que se plantee una diferencia con respecto a sus obligaciones dimanantes de los acuerdos abarcados. Habida cuenta de estas obligaciones fundamentales contraídas por los Miembros de la OMC, factores tales como el volumen de la legislación proyectada y el elevado porcentaje de proyectos que nunca se convierten en leyes, no pueden tenerse en cuenta para ampliar el plazo necesario para la aplicación. En cuanto al argumento de que la legislación que es aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, lo es habitualmente al final del período legislativo de sesiones, esto, asimismo, puede ser una práctica habitual de ese Congreso, pero no es el resultado de un requisito jurídico. Cuando una obligación dimanante de un tratado internacional debe cumplirse, como en este caso, dentro del plazo más breve posible, ésa no puede ser una consideración pertinente para extender el plazo para su cumplimiento.

39. Pasando ahora a referirme a la complejidad del proceso legislativo de los Estados Unidos, observo que ese país ha explicado, con suficiente detalle, las múltiples etapas que entraña la promulgación de legislación dentro del contexto específico del sistema legislativo de los Estados Unidos, y el largo tiempo que aquéllas llevan. Se admite en general que algunas de estas etapas no son exigidas por las normas jurídicas, y que la mayoría de las etapas no están sujetas a plazos mínimos imperativos. En otras palabras, el proceso legislativo de los Estados Unidos, aunque es complejo, se caracteriza por un grado considerable de flexibilidad. Que esta flexibilidad se utiliza para lograr la pronta aprobación de legislación cuando ello se estima necesario y apropiado, queda revelado por el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos ha aprobado proyectos de ley dentro

²⁴ Comunicación de los Estados Unidos, párrafo 32.

de plazos breves, siguiendo el proceso legislativo "normal". Los Estados Unidos han declarado que "harán todo lo posible para aplicar prontamente las recomendaciones y resoluciones del OSD" en este asunto.²⁵ Dado que en el asunto de que se trata los Estados Unidos deben aprobar un instrumento legislativo para poner en conformidad su legislación con sus obligaciones contractuales internacionales dimanantes de los acuerdos abarcados, cabe razonablemente esperar que el Congreso de ese país recurra a toda la flexibilidad de que dispone dentro de sus procedimientos legislativos normales para aprobar la legislación necesaria lo más rápidamente posible.

40. Los Estados Unidos también me instan a tener en cuenta las "otras circunstancias especiales" presentes en este caso, es decir, la necesidad de un período de transición debido a la existencia de un nuevo Presidente, una nueva Administración y un nuevo Congreso, y el consiguiente desplazamiento de la relación de fuerzas entre los dos principales partidos políticos del país. Incluso teniendo en cuenta estas circunstancias extraordinarias, señalo que es importante para el caso de que se trata que el primer período de sesiones del 107º Congreso de los Estados Unidos está en curso desde el 3 de enero de 2001. Es posible, por tanto, que los Estados Unidos presenten una propuesta legislativa y la hagan aprobar por el Congreso lo más rápidamente posible, utilizando, como ya he indicado, toda la flexibilidad de que disponen dentro de sus procedimientos legislativos normales.

41. Dado que todas las partes en el presente asunto han convenido en la realización de este arbitraje vinculante mediante una comunicación conjunta de 19 de diciembre de 2000, considero innecesario ocuparme de los argumentos formulados en el sentido de que los Estados Unidos podrían haber promulgado la legislación necesaria antes de la clausura del segundo período de sesiones del 106º Congreso en diciembre de 2000. Con respecto a las medidas adoptadas por los Estados Unidos desde el 26 de septiembre de 2000 para cumplir las recomendaciones y resoluciones del OSD, tomo nota, sin comentario, de la declaración formulada por ese país en la audiencia en el sentido de que ha mantenido consultas y se ha ocupado de la elaboración de una propuesta apropiada para ese cumplimiento, pero que esta labor no podría proseguirse hasta que la nueva Administración y el nuevo Congreso estuvieran instalados y disponibles para las consultas.

42. Por último, observo que los Estados Unidos mencionan, en apoyo del plazo de 15 meses que proponen para el cumplimiento, varios ejemplos de legislación relativamente simple que tardó varios años en convertirse en ley, como la de establecimiento de relaciones comerciales normales y permanentes con Albania y Kirguistán.²⁶ Por otro lado, las Comunidades Europeas y el Japón han hecho gran hincapié en los breves plazos en los cuales el Congreso de los Estados Unidos aprobó la

²⁵ Comunicación de los Estados Unidos, párrafo 3.

²⁶ *Ibid.*, párrafo 22, donde se hace referencia a la Ley de Comercio y Desarrollo de 2000, P.L. 106-200, 18 de mayo de 2000.

Enmienda Byrd²⁷ y la Ley de derogación de las disposiciones relativas a las EVE y exclusión de los ingresos extraterritoriales.²⁸ Esas partes señalaron a mi atención el período de 6 meses y 10 días que el Grupo Especial fijó para que los Estados Unidos aplicaran las resoluciones y recomendaciones del OSD en el asunto *Estados Unidos - EVE*.²⁹

43. Juntos, estos ejemplos sólo muestran que en algunos casos el Congreso actúa con suma rapidez y en otros más bien lentamente. Como en cada caso influyen distintos hechos y circunstancias, estos ejemplos, a mi juicio, no son determinantes ni en uno ni en otro sentido para el Laudo que debo dictar en este asunto. Encuentro difícil, sin embargo, aceptar el argumento de las Comunidades Europeas y el Japón de que el plazo de 6 meses y 10 días dado a los Estados Unidos para aplicar las resoluciones y recomendaciones adoptadas por el OSD en el asunto *Estados Unidos - EVE* debe ser el límite máximo del "plazo prudencial" de que aquí se trata. El asunto *Estados Unidos - EVE* versaba sobre subvenciones prohibidas a la exportación, las cuales, en virtud del párrafo 7 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias*, deben retirarse "sin demora". Así pues, la recomendación del Grupo Especial en ese caso, se basaba en una norma jurídica diferente. No obstante, señalo que para cumplir con sus obligaciones contractuales dimanantes de los acuerdos abarcados, los Estados Unidos promulgaron la Ley de sustitución del régimen de las EVE en un plazo de menos de ocho meses -dentro del marco de su proceso legislativo normal- mostrando así la flexibilidad de que se dispone en ese proceso.³⁰

44. Habiendo considerado las circunstancias particulares y especiales que tienen pertinencia para este arbitraje, no estoy persuadido de que un período de seis meses, como el sugerido por el Japón, o de 6 meses y 10 días, como el sugerido por las Comunidades Europeas, constituiría un "plazo prudencial" para la aplicación en este caso. Dado que el actual período de sesiones del Congreso de los Estados Unidos se inició el 3 de enero de 2001, ni uno ni otro de tales períodos dejaría un tiempo prudencial para el examen y aprobación de la legislación necesaria. A mi juicio, los Estados Unidos tienen razonablemente derecho a un plazo de algunos meses más allá de la fecha de presentación del proyecto de ley de que se trata, para poder promulgar la legislación necesaria dentro de su proceso legislativo normal. Al mismo tiempo, no acepto el argumento de los Estados Unidos de que ese plazo

²⁷ *Supra*, nota 9 de pie de página.

²⁸ *Supra*, nota 11 de pie de página.

²⁹ Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - EVE*, *supra*, nota 10 de pie de página, párrafo 8.8.

³⁰ En *Estados Unidos - EVE*, el OSD aprobó, a petición de los Estados Unidos, una prórroga de un mes del plazo que había recomendado el Grupo Especial para el cumplimiento. Véase WT/DS108/11, 2 de octubre de 2000 y WT/DSB/M/90, 31 de octubre de 2000, párrafos 1 a 7.

prudencial debe extenderse necesariamente hasta el fin del actual período de sesiones del Congreso de los Estados Unidos.

IV. Laudo

45. Por las razones expuestas, determino que el "plazo prudencial" para que los Estados Unidos apliquen las recomendaciones y resoluciones del OSD en el presente caso es de *10 meses* a partir de la fecha de adopción de los informes de los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación por el OSD, 26 de septiembre de 2000. En consecuencia, el "plazo prudencial" expirará el *26 de julio de 2001*.

Firmado en el original en Ginebra, el 15 de febrero de 2001, por:

A. V. Ganesan