

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

**WT/DS177/AB/R
WT/DS178/AB/R**
1º de mayo de 2001
(01-2194)

Original: inglés

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA
RESPECTO DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE
DE CORDERO FRESCA, REFRIGERADA O CONGELADA
PROCEDENTES DE NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA**

AB-2001-1

Informe del Órgano de Apelación

I.	Introducción.....	1
II.	Argumentos de los participantes y los terceros participantes.....	5
A.	<i>Alegaciones de error formuladas por los Estados Unidos - Apelante</i>	5
1.	Evolución imprevista de las circunstancias.....	5
2.	Rama de producción nacional.....	6
3.	Amenaza de daño grave	8
4.	Relación de causalidad.....	9
B.	<i>Argumentos de Australia - Apelado</i>	10
1.	Evolución imprevista de las circunstancias.....	10
2.	Rama de producción nacional.....	11
3.	Amenaza de daño grave	12
4.	Relación de causalidad.....	13
C.	<i>Argumento de Nueva Zelandia - Apelado</i>	14
1.	Evolución imprevista de las circunstancias.....	14
2.	Rama de producción nacional.....	15
3.	Amenaza de daño grave	16
4.	Relación de causalidad.....	17
D.	<i>Alegaciones de error formuladas por Australia - Apelante</i>	18
1.	Evolución imprevista de las circunstancias.....	18
2.	Amenaza de daño grave	18
3.	Apelaciones condicionales	20
E.	<i>Alegaciones de error formuladas por Nueva Zelandia - Apelante</i>	20
1.	Amenaza de daño grave	20
2.	Economía procesal.....	22
3.	Apelaciones condicionales	23
F.	<i>Argumentos de los Estados Unidos - Apelado</i>	23
1.	Evolución imprevista de las circunstancias.....	23
2.	Amenaza de daño grave	24
3.	Economía procesal.....	25
4.	Apelaciones condicionales	26
G.	<i>Argumentos de las Comunidades Europeas - Tercero participante</i>	26
1.	Evolución imprevista de las circunstancias.....	26
2.	Relación de causalidad.....	27
III.	Cuestiones que se plantean en la presente apelación.....	28
IV.	Evolución imprevista de las circunstancias.....	29
V.	Rama de producción nacional.....	35

	<u>Página</u>
VI. Amenaza de daño grave.....	42
A. <i>Norma de examen</i>	42
B. <i>Determinación de la existencia de una "amenaza de daño grave"</i>	49
1. Antecedentes	49
2. Significado de la expresión "amenaza de daño grave"	51
3. Evaluación de los factores pertinentes previstos en el párrafo 2 a) del artículo 4 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	53
4. Examen realizado por el Grupo Especial sobre la determinación de la USITC relativa a la "amenaza de daño grave".....	58
VII. Relación de causalidad.....	67
VIII. Economía procesal.....	78
IX. Apelaciones condicionales	81
X. Constataciones y conclusiones.....	81

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia

Estados Unidos, *Apelante/Apelado*
Australia, *Apelante/Apelado*
Nueva Zelanda, *Apelante/Apelado*

Comunidades Europeas, *Tercero participante*

AB-2001-1

Actuantes:

Ehlermann, Presidente de la Sección
Bacchus, Miembro
Ganesan, Miembro

I. Introducción

1. Los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda apelan contra determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia* (el "informe del Grupo Especial")¹ y contra determinadas interpretaciones jurídicas formuladas en dicho informe. El Grupo Especial fue establecido para examinar las reclamaciones presentadas por Australia y Nueva Zelanda respecto de una medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada.²

2. El 7 de octubre de 1998, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") inició una investigación en materia de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero.³ Mediante la Proclamación del Presidente de los Estados Unidos de fecha de 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva consistente en un contingente arancelario sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada,

¹ WT/DS177/R, WT/DS178/R, 21 de diciembre de 2000.

² Informe del Grupo Especial, párrafos 1.1 a 1.10.

³ *Ibid.*, párrafo 2.2; G/SG/N/6/USA/5, 5 de noviembre de 1998.

con efecto a partir del 22 de julio de 1999.⁴ Los elementos de hecho de esta diferencia se exponen más detalladamente en el informe del Grupo Especial.⁵

3. El Grupo Especial examinó las reclamaciones de Australia y Nueva Zelandia de que, al imponer la medida de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero, los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con los artículos I, II y XIX del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (el "GATT de 1994"), y con los artículos 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁶

4. En su informe, distribuido a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (la "OMC") el 21 de diciembre de 2000, el Grupo Especial concluyó lo siguiente:

a) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 al no haber demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias";

b) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debido a que la USITC, en la investigación sobre la carne de cordero, formuló una definición de la rama de producción nacional que incluía a los productores de insumos (es decir, criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie) como productores del producto similar en cuestión (es decir, la carne de cordero);

c) que los reclamantes no demostraron que el enfoque analítico empleado por la USITC para determinar la existencia de una amenaza de daño grave, en particular con respecto al análisis prospectivo y el plazo utilizados, es incompatible con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (suponiendo, a efectos de argumentación, que la definición de rama de producción dada por la USITC era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias);

d) que los reclamantes no demostraron que el enfoque analítico empleado por la USITC (véanse los párrafos 7.223 y 7.224) para evaluar todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias al determinar si el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave con respecto a la rama de producción nacional, tal como fue definida en la investigación, es incompatible con esa disposición (suponiendo, a efectos de argumentación, que la definición de la USITC de rama de producción era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y que los datos en los que se apoyó la USITC eran representativos en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias);

⁴ "Proclamation 7208 of 7 July 1999 - To Facilitate Positive Adjustment to Competition From Imports of Lamb Meat", *Federal Register* de los Estados Unidos, 9 de julio de 1999 (volumen 64, Nº 131), páginas 37387-37392; informe del Grupo Especial, párrafo 2.6.

⁵ Informe del Grupo Especial, párrafos 2.1 a 2.8.

⁶ WT/DS177/4 y WT/DS178/5, 15 de octubre de 1999 y WT/DS178/5/Corr.1, 29 de octubre de 1999. Véase, también, el informe del Grupo Especial, párrafos 3.1 a 3.4.

e) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la USITC no obtuvo datos respecto de productores que representan una proporción importante de la producción nacional total de la rama de producción nacional tal como ha sido definida en la investigación;

f) que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la determinación formulada por la USITC en la investigación sobre la carne de cordero respecto de la existencia de una relación de causalidad no demostró la relación de causalidad requerida entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, dado que esa determinación no estableció que el aumento de las importaciones constituía de por sí una causa necesaria y suficiente de amenaza de daño grave, y no garantizaba que la amenaza de daño grave causada por "otros factores" no fuera atribuida al aumento de las importaciones;

g) que en virtud de las mencionadas violaciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos también han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁷

5. Como el Grupo Especial consideró que había abordado todas las alegaciones y cuestiones que estimó necesario para que el Órgano de Solución de Diferencias ("OSD") pudiera formular recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas para la eficaz solución de la diferencia, el Grupo Especial aplicó el principio de "economía procesal" y no se pronunció sobre las alegaciones formuladas en relación con los artículos I y II del GATT de 1994 y con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 5 y los artículos 8, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁸

6. El Grupo Especial recomendó que el OSD pidiera a los Estados Unidos que pusieran la medida de salvaguardia que habían impuesto respecto de las importaciones de carne de cordero en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y del GATT de 1994.⁹

7. El 31 de enero de 2001, los Estados Unidos notificaron al OSD su intención de apelar contra determinadas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y determinadas interpretaciones jurídicas desarrolladas por el Grupo Especial, al amparo del párrafo 4 del artículo 16 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD"), y presentaron un anuncio de apelación de conformidad con la Regla 20 de los

⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.1.

⁸ *Ibid.*, párrafo 7.280.

⁹ *Ibid.*, párrafo 8.2.

Procedimientos de trabajo para el examen en apelación (los "*Procedimientos de trabajo*"). El 12 de febrero de 2001, los Estados Unidos presentaron su comunicación del apelante.¹⁰ El 15 de febrero de 2001, Australia y Nueva Zelandia presentaron sendas comunicaciones en calidad de otro apelante.¹¹ El 26 de febrero de 2001, Australia, Nueva Zelandia y los Estados Unidos presentaron sendas comunicaciones del apelado.¹² El mismo día, las Comunidades Europeas presentaron una comunicación en calidad de tercero participante.¹³

8. El 26 de febrero de 2001, el Órgano de Apelación recibió sendas cartas del Canadá y del Japón en las que indicaban que no presentarían comunicaciones escritas en esta apelación.¹⁴ El Canadá expresó que "se reservaba el derecho de intervenir, según procediera, durante la audiencia" y el Japón indicó que deseaba "reservarse su derecho de presentar sus opiniones en la audiencia". El 6 de marzo de 2001, la secretaría del Órgano de Apelación respondió al Canadá y al Japón que la Sección que entendía en esta apelación deseaba que se aclarase si el Canadá y el Japón deseaban asistir a la audiencia simplemente como "observadores pasivos" o si deseaban participar activamente en la audiencia. Mediante sendas cartas de fecha 9 de marzo de 2001, el Canadá expresó que deseaba asistir a la audiencia como un "observador pasivo", mientras que el Japón expresó que "desearía oír los argumentos formulados por las partes en esta diferencia, e intervenir cuando fuera necesario y el Órgano de Apelación le diese la oportunidad de hacerlo".

9. El 9 de marzo de 2001, la secretaría del Órgano de Apelación informó a los participantes y a los terceros participantes de que la Sección que entendía en esta apelación se "inclinaba por autorizar al Canadá y al Japón a asistir a la audiencia como observadores pasivos, si no se oponía a ello ninguno de los participantes o terceros participantes". No se recibió ninguna objeción. El 14 de marzo de 2001, la Sección que entendía en esta apelación informó al Canadá, al Japón, a los participantes y a las Comunidades Europeas de que el Canadá y el Japón estarían autorizados a asistir a la audiencia como observadores pasivos, esto es, a oír las declaraciones orales y las respuestas a las preguntas de Australia, las Comunidades Europeas, Nueva Zelandia y los Estados Unidos.

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

¹¹ De conformidad con el párrafo 1) de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹² De conformidad con la Regla 22 y el párrafo 3) de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹³ De conformidad con la Regla 24 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁴ El Canadá y el Japón se reservaron sus derechos de participar como terceros en el procedimiento ante el Grupo Especial; informe del Grupo Especial, párrafo 1.10.

10. La audiencia de la apelación se celebró los días 22 y 23 de marzo de 2001. Los participantes y las Comunidades Europeas, como tercero participante, presentaron alegaciones orales y respondieron a las preguntas que les formularon los miembros de la Sección que entendía en la apelación.

II. Argumentos de los participantes y los terceros participantes

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

1. Evolución imprevista de las circunstancias

11. Los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 con respecto a la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias". A juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial incurrió en error al introducir en su interpretación del artículo XIX palabras no incluidas en el texto, anulando así la distinción entre las "condiciones" para aplicar una medida de salvaguardia y las "circunstancias" que se deben demostrar como cuestión de hecho a fin de aplicar una medida de salvaguardia, de una manera incompatible con los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* ("*Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*")¹⁵ y *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*").¹⁶

12. Los Estados Unidos hacen hincapié en el hecho de que, según el Grupo Especial, los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, porque en el informe publicado de la USITC ("informe de la USITC") no se incluyó una "conclusión" que demostrara la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sin embargo, el párrafo 1 a) del artículo XIX no contiene la palabra "conclusión" ni ninguna orientación sobre la manera en que un Miembro debe abordar la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias. El Grupo Especial *dedujo* el requisito de la "conclusión" de una interpretación errónea del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que consideró como el contexto pertinente para interpretar el artículo XIX del GATT de 1994. No obstante, si bien el "contexto" de una disposición puede ayudar a entender el significado de un término, dicho "contexto" no puede servir como base para *copiar* una obligación o *interpretar* la existencia de una obligación trasladándola de una disposición de un acuerdo a otra disposición de otro acuerdo diferente. Además, incluso como

¹⁵ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000.

¹⁶ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000.

contexto, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no respalda la conclusión del Grupo Especial, ya que el alcance de las obligaciones de las autoridades competentes de investigar las "cuestiones pertinentes" y de llegar a "conclusiones fundamentadas" en virtud de ese artículo está limitado por el alcance de la investigación que deben realizar en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Ni el párrafo 1 del artículo 2 ni el párrafo 2 del artículo 4, ni ninguna otra disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sugiere que, además de los requisitos establecidos en este Acuerdo, las autoridades competentes deban llevar a cabo una investigación y llegar a una conclusión fundamentada sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias". Los Estados Unidos insisten en que tal obligación convertiría la "evolución imprevista de las circunstancias" en una "condición" adicional a las establecidas explícitamente en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

13. En opinión de los Estados Unidos, la función de un grupo especial consiste en examinar si el Miembro que adopta la medida de salvaguardia ha demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias como cuestión de hecho, y no si las autoridades competentes presentaron esos hechos en su informe, como constatación separada, como "conclusión fundamentada" o de cualquier otra forma. Los Estados Unidos invocan la práctica de las partes contratantes en el marco del GATT de 1947 y la historia de la negociación del *Acuerdo sobre Salvaguardias* para respaldar su tesis, y consideran que el informe del Grupo de Trabajo en el asunto *Sombreros de fieltro* sugiere que determinadas circunstancias del mercado, cuando dan lugar a un incremento súbito de las importaciones que causa daño normalmente no serán "previstas" por los negociadores en el momento en que se otorgan las concesiones arancelarias.¹⁷ Los Estados Unidos añaden que, en la medida en que los hechos que constan en este asunto son claros y no han sido impugnados, el informe de la USITC demostró, como cuestión de hecho, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

2. Rama de producción nacional

14. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la definición de la rama de producción nacional de los Estados Unidos, que incluía las empresas de cría y engorde de corderos vivos, así como los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero, era incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En opinión de

¹⁷ Informe del Grupo de Trabajo de interreunión encargado de examinar la reclamación de Checoslovaquia relativa a la decisión de retirar una concesión arancelaria concedida en virtud del artículo XIX ("Sombreros de fieltro"), GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951. Los Estados Unidos alegan, basándose en este caso, que el carácter imprevisto de las circunstancias pertinentes "estará implícito en el resultado que han producido" (comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 43).

los Estados Unidos, cuando existe una línea continua de producción y una coincidencia de intereses económicos entre varios segmentos que contribuyen a la producción de un producto acabado, el término "productor" del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* puede interpretarse correctamente en el sentido de que incluye a los productores que aportan la principal contribución al valor del producto acabado. A este respecto, los Estados Unidos señalan que la mayor parte de las ovejas y corderos son ganado de carne que se cría primordialmente para producir carne, y que el valor añadido por los criadores y los establecimientos de engorde de corderos vivos representa aproximadamente el 88 por ciento del costo de la carne de cordero al por mayor en los Estados Unidos. Una definición de la "rama de producción nacional" que excluyese los establecimientos de cría y de engorde sería, por tanto, artificial, y quitaría todo sentido a la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave. En apoyo de su argumentación, los Estados Unidos se basan en la expresión "conjunto de los productores" que figura en la definición del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y sostienen que esta expresión concede cierta flexibilidad a las autoridades nacionales competentes para definir la "rama de producción nacional" conforme a los hechos y circunstancias de cada caso.

15. Los Estados Unidos sugieren que el término "productor" debe interpretarse en función de la manera en que las autoridades competentes lleven a cabo su análisis sobre la existencia de daño. El párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere que las autoridades competentes evalúen "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción. Esto requiere que la autoridad analice todos los aspectos de la rama de producción, que en algunas ramas de producción pueden incluir factores que afecten al producto en su fase de materia prima. La limitación de la definición del "productor" únicamente a los elaboradores que aportan un valor añadido muy limitado en la fase final de una línea continua de producción crearía una "rama de producción" artificial y limitaría de forma improcedente el análisis de la existencia de daño. Teniendo en cuenta los hechos del caso presente, limitar la rama de producción nacional a las plantas de despiece y los mataderos hubiera requerido que la USITC examinara sólo la parte de la producción correspondiente a aproximadamente el 12 por ciento del valor del producto similar, haciendo caso omiso de los efectos de las importaciones de carne de cordero en los productores cuyos intereses económicos estaban estrechamente relacionados con los de las plantas de despiece y los mataderos, y cuya solidez financiera se vería probablemente afectada de manera similar por las importaciones de carne de cordero.

16. Los Estados Unidos sostienen que, en sus constataciones sobre esta cuestión, el Grupo Especial se basó en los informes de grupos especiales emitidos en el marco del GATT de 1947 que no resultan procedentes en este asunto, y llegó a la errónea conclusión de que el enfoque de los Estados Unidos permitiría que las autoridades competentes elaborasen de manera desleal definiciones "abiertas" de la rama de producción nacional. En realidad, la USITC ha elaborado principios que limitan efectivamente la inclusión de determinados productores en la definición de la rama de producción nacional y, al aplicar su doble criterio, sólo en raras ocasiones incluyó a los elaboradores y los criadores en la misma rama de producción nacional. Por último los Estados Unidos sostienen que la determinación del Grupo Especial de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se basó en su errónea constatación de que los Estados Unidos habían infringido el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por esa razón, se debería revocar.

3. Amenaza de daño grave

17. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación revoque la constatación del Grupo Especial de que la recopilación de datos llevada a cabo por la USITC fue incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos alegan que Australia y Nueva Zelandia no establecieron ante el Grupo Especial una presunción *prima facie* en el sentido de que la recopilación de datos realizada por la USITC fue incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4, ya que no formularon tal reclamación ni presentaron ninguna prueba ni argumento que la respaldase. Los Estados Unidos señalan asimismo que ninguno de los participantes en el procedimiento tramitado ante la USITC alegó que los datos estuviesen sesgados o que no reflejasen con exactitud la situación de los criadores.

18. Los Estados Unidos sostienen que, además de basar su constatación en una alegación no formulada por ninguno de los reclamantes, el Grupo Especial interpretó erróneamente las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* aplicables a la evaluación realizada por las autoridades competentes de los datos recopilados en una investigación en materia de salvaguardia. Ni el párrafo 1 c) del artículo 4 ni ninguna otra disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias* impone a un criterio de "representatividad" a las autoridades competentes que llevan a cabo investigaciones en materia de salvaguardia. Los Estados Unidos añaden que la USITC actuó de forma compatible con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que sí guardan relación con la recopilación de datos, esto es, los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4, que simplemente requieren que las autoridades competentes evalúen todos los factores de "carácter objetivo y cuantificable que tengan relación" con la situación de la rama de producción, y que determinen la existencia de una relación de causalidad sobre la base de "pruebas objetivas". Por último, los Estados Unidos sostienen que la

constatación del Grupo Especial relativa al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se basó en su errónea constatación de que los Estados Unidos habían infringido el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por esa razón, se debería revocar.

4. Relación de causalidad

19. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC infringió el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El análisis del Grupo Especial fue, y así lo reconoció el propio Grupo Especial, casi idéntico al enfoque adoptado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas* ("*Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*")¹⁸, que fue revocado por el Órgano de Apelación. El Grupo Especial constató que la USITC no había actuado de manera compatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque no demostró que: i) el aumento de las importaciones de carne de cordero era en sí mismo una causa "necesaria y suficiente" de daño grave para la rama de producción estadounidense de carne de cordero; y ii) que ese aumento representaba, considerado aisladamente, un grado de daño que podía calificarse de "grave" con arreglo a lo establecido en los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4. En el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, el Órgano de Apelación revocó la constatación del Grupo Especial de que "el aumento de las importaciones 'aisladamente', 'en sí mismo y por sí solo', o *per se* debe ser capaz de causar un daño que sea 'grave'".¹⁹ El Órgano de Apelación constató que el párrafo 2 b) del artículo 4 no sugiere que el aumento de las importaciones deba ser la única causa del daño grave, o que "otros factores" causantes de daño se deban excluir de la determinación de la existencia de daño grave. Este razonamiento se aplica igualmente en el caso presente y, según los Estados Unidos, demuestra que el Grupo Especial aplicó un enfoque erróneo.

20. Los Estados Unidos consideran que las constataciones fácticas formuladas por el Grupo Especial no bastan para hacer posible que el Órgano de Apelación complete el análisis y determine si la USITC aplicó correctamente el criterio correspondiente a la relación de causalidad establecido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En particular, el Grupo Especial no formuló las constataciones fácticas necesarias para determinar si los reclamantes acreditaron que la USITC no había demostrado la existencia de una relación de causa a efecto auténtica y sustancial entre las importaciones de carne de

¹⁸ Informe del Grupo Especial, WT/DS166/R, adoptado el 19 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R.

¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R, adoptado el 19 de enero de 2001, párrafo 79.

cordero y el daño grave. Si el Órgano de Apelación no estuviera de acuerdo con esto, los Estados Unidos sostienen que la USITC cumplió los requisitos señalados por el Órgano de Apelación en su informe en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*. La USITC demostró en primer lugar que el aumento de las importaciones de carne de cordero constituía una causa importante de la amenaza de daño grave para la rama de producción nacional de carne de cordero. Al determinar que las importaciones eran una causa de la amenaza de daño grave no menos importante que cualquier otra, la USITC analizó todos los demás factores pertinentes. Mediante este procedimiento, la USITC se cercioró de que el daño derivado de otras causas no se atribuía a las importaciones y de que las pruebas utilizadas por la USITC para demostrar la relación de causalidad atribuida al aumento de las importaciones reflejaban una relación de causalidad auténtica y sustancial. Los Estados Unidos añaden que la otra constatación formulada por el Grupo Especial a tenor del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se basó en su errónea constatación de que los Estados Unidos habían infringido el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por esta razón, se debería revocar.

B. *Argumentos de Australia - Apelado*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

21. Australia solicita que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. El Grupo Especial interpretó el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 de una manera que dio sentido y efecto a todas las disposiciones aplicables, incluida la relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" y concluyó acertadamente que el informe de la USITC no contenía la conclusión requerida relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias". En el caso de que el Órgano de Apelación revocase la interpretación del artículo XIX del GATT de 1994 hecha por el Grupo Especial, Australia, solicita que el Órgano de Apelación complete el análisis y constate que los Estados Unidos no han cumplido la prescripción relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" establecida en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

22. Australia señala que el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige que los Miembros que adopten medidas de salvaguardia a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 se aseguren de que tales medidas sean conformes a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por lo tanto, los Miembros que apliquen medidas de salvaguardia deben cumplir los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994 y también los del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, incluido el párrafo 1 de su artículo 3, que exige que las autoridades competentes

enuncien "conclusiones fundamentadas" sobre "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El Órgano de Apelación ha declarado que la "evolución imprevista de las circunstancias" son "circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho". Por consiguiente, Australia sostiene que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, leído en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, exige que las autoridades competentes lleguen a una conclusión fundamentada que demuestre la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".

23. Australia cuestiona la opinión de los Estados Unidos de que los Miembros sólo están obligados a demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias *ex post facto* en un procedimiento de solución de diferencias en el marco de la OMC. Esto permitiría que se dedujera de su informe una cuestión que no habría sido investigada, examinada y ni siquiera considerada por la USITC. Australia también rechaza el argumento de los Estados Unidos de que el enfoque utilizado por el Grupo Especial convierte el requisito relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias" en una "condición independiente" para la aplicación de una medida de salvaguardia. Para cumplir las "condiciones" impuestas por los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deben formular una *determinación* que incluya una *evaluación* de "todos los factores pertinentes" y, según se establece explícitamente en el párrafo 2 c) del artículo 4, deben también publicar una "análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Por otra parte, Australia sostiene que, a fin de cumplir el requisito relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias", las autoridades competentes sólo necesitan examinar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias sobre la base de las pruebas fácticas que tengan ante sí en el momento de la investigación, llegar a una conclusión basada en esas pruebas que demuestre, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" y presentar esa conclusión, de alguna manera, en el informe publicado.

2. Rama de producción nacional

24. Australia solicita que el Órgano de apelación confirme la constatación del Grupo Especial según la cual la inclusión por la USITC de los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie en la definición de productores de carne de cordero era incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Ni el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretado en su contexto y teniendo en cuenta su objeto y fin, ni decisiones de anteriores grupos especiales avalan el enfoque adoptado por los Estados Unidos para definir la rama de producción nacional.

25. Australia considera que el sentido de la expresión "productores de los productos similares" es claro. Los productores *de un artículo* son, sencillamente, quienes elaboran *ese* artículo. La expresión "el conjunto" del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* hace referencia al ámbito de la investigación que debe realizarse *una vez que se haya identificado la rama de producción nacional*, y no a la forma de definir el ámbito de la rama de producción nacional. De aceptarse el criterio de los Estados Unidos se dejaría en manos de los Miembros importadores la elección de la fase de elaboración a la que podrían llegar en la cadena de producción de un determinado producto final "similar" a efectos de la definición de la "rama de producción nacional".²⁰ Australia añade que, aun en caso de que criterios tales como la integración vertical, la continuidad de las líneas de producción, la interdependencia económica o la coincidencia sustancial de intereses económicos fueran pertinentes, el Grupo Especial formuló constataciones de hecho que ponen de manifiesto que esos criterios no eran aplicables en el caso de la rama estadounidense de producción de carne de cordero.

3. Amenaza de daño grave

26. Australia solicita que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial con respecto a la suficiencia de los datos. Aunque los Estados Unidos pretenden que esta cuestión afecta a la *recopilación* de los datos, la constatación del Grupo Especial no se refiere a ella, sino al *carácter representativo* de los datos. Australia sostiene que el Grupo Especial llegó acertadamente a la conclusión de que los datos utilizados por la USITC al formular su determinación no eran suficientemente representativos de "aquellos productores cuya producción conjunta ... constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos", en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y de que, en consecuencia, la determinación de la USITC era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 de ese Acuerdo.

27. Australia sostuvo ante el Grupo Especial que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos infringía el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, en consecuencia, infringía también el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo. En la comunicación de Australia se señaló la insuficiencia de los datos, que se reconocía asimismo en el informe de la USITC y de la que se hacía eco el informe del Grupo Especial. En consecuencia, Australia estableció *prima facie* que los datos en los que se basó la USITC no eran suficientemente representativos de la rama de producción nacional.

²⁰ Comunicación del apelado presentada por Australia, párrafo 111.

28. Frente a la afirmación de los Estados Unidos de que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo exige que los factores evaluados tengan un carácter "objetivo y cualificable" y que tengan relación con la situación de la rama de producción, Australia apoya el razonamiento del Grupo Especial según el cual el párrafo 1 c) del artículo 4 exige tácitamente que los datos de la muestra utilizados sean suficientemente representativos del conjunto de los productores. El hecho de que los Estados Unidos no tomaran en consideración datos suficientemente representativos implica que no se evaluó adecuadamente la situación de la "rama de producción nacional". Además, Australia sostiene que, aun en el caso de que el Órgano de Apelación revoque la constatación del Grupo Especial en relación con el párrafo 1 c) del artículo 4, y aun aceptando el criterio sugerido por los Estados Unidos, no puede considerarse que la utilización como base de datos no válidos estadísticamente o incompletos, como los que utilizó la USITC -o la ausencia de datos- tenga carácter objetivo ni que tenga una relación significativa con los factores que deben evaluarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, Australia sostiene que la USITC no evaluó adecuadamente los factores pertinentes, como exige la disposición citada.

4. Relación de causalidad

29. Australia sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente que el análisis de la relación de causalidad realizado por la USITC no se ajustó a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y que sus constataciones son compatibles con el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*. La exigencia de que haya una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave no se satisface por el mero hecho de que las importaciones contribuyan a la existencia de una amenaza de daño grave. El criterio de "causa necesaria y suficiente" establecido por el Grupo Especial trata de articular la regla correspondiente, aunque no es necesario que las importaciones *por sí mismas* causen una amenaza de daño grave. Australia subraya que el Grupo Especial diferenció cuidadosamente su criterio de causa "necesaria y suficiente" del criterio de la "única causa".

30. Australia sostiene que, en todo caso, los Estados Unidos no cumplieron la norma establecida con respecto a la relación de causalidad por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, porque no demostraron de hecho que cualquier amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida a las importaciones. La USITC se limitó a examinar aisladamente esos factores y a analizar simplemente si cada uno de ellos era una "causa menos importante" de daño que las importaciones, pero no evaluó el efecto combinado de *todos* los factores pertinentes distintos de las importaciones, ni demostró que el daño

causado por esos otros factores no hubiera sido atribuido a las importaciones. Australia añade que, independientemente de que cumpliera o no la obligación relativa a la no atribución de los daños causados por otros factores, la USITC no formuló una determinación válida sobre la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave. En concreto, al haberse limitado a constatar que el aumento de las importaciones era una causa *importante* y que no era menos importante que cualquier otra, la USITC no se aseguró de que las pruebas en que se basó para establecer una relación de causalidad pusieran de manifiesto la existencia de una relación auténtica y sustancial de causa a efecto.

C. *Argumento de Nueva Zelanda - Apelado*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

31. Nueva Zelanda considera que el Grupo Especial constató acertadamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Los Estados Unidos parecen criticar al Grupo Especial por haber interpretado el artículo XIX a la luz de las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, a pesar de que el propio *Acuerdo sobre Salvaguardias*, al igual que anteriores decisiones del Órgano de Apelación, establece claramente que dicho Acuerdo y el artículo XIX deben interpretarse conjuntamente. El párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* obliga a aplicar el artículo XIX de conformidad con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige claramente "conclusiones fundamentadas" sobre "*todas* las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". El Órgano de Apelación ha constatado que "la evolución imprevista de las circunstancias" se refiere a "circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que se aplique una medida de salvaguardia". En consecuencia, Nueva Zelanda aduce que el hecho de que la USITC no formulara una "conclusión" sobre la evolución imprevista de las circunstancias constituye una infracción clara de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

32. Nueva Zelanda rechaza la afirmación de los Estados Unidos de que el enfoque del Grupo Especial convirtió en la práctica una circunstancia que debe demostrarse como cuestión de hecho en una condición independiente para la aplicación de una medida de salvaguardia. El Grupo Especial reconoció expresamente la diferencia entre las circunstancias de esa naturaleza y las condiciones y, al señalar que no era imprescindible que la autoridad competente utilizara en sus conclusiones los términos precisos de "evolución imprevista de las circunstancias" puso de manifiesto que era consciente de que lo que se exigía concretamente era la demostración fáctica y no el cumplimiento de una condición. Nueva Zelanda rechaza asimismo el argumento de los Estados Unidos según el cual la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" podía *inferirse* de una determinación

de la existencia de una amenaza de daño grave. Ese planteamiento anularía la obligación de *demonstrar* la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Nueva Zelandia añade que la USITC no demostró de hecho la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Del informe de la USITC se desprende claramente que la USITC nunca examinó, ni mucho menos demostró, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. De hecho, los Estados Unidos tratan de volver a escribir el informe de la USITC para incorporar a él lo que *debería* haberse dicho, pero no se dijo. Nueva Zelandia indica que, en cualquier caso, las declaraciones descriptivas del informe de la USITC en las que se apoyan los Estados Unidos se refieren a circunstancias totalmente previsibles y previstas.

2. Rama de producción nacional

33. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial constató acertadamente la incompatibilidad de la definición de la USITC de la rama de producción nacional de carne de cordero con el párrafo 1 c) del artículo 4 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El sentido corriente del párrafo 1 c) del artículo 4 es claro e inequívoco. La "rama de producción nacional" está constituida, a los efectos de una investigación en materia de salvaguardia, por los "productores" de los "productos similares". Dado que todos admiten que "el producto similar" era en el presente caso la carne de cordero, la función de la USITC consistía en determinar la rama de producción nacional basándose en quienes producen carne de cordero. Al no haber cumplido esa función, el Grupo Especial declaró acertadamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia añade que el término "el conjunto" del párrafo 1 c) del artículo 4 establece una prescripción cuantitativa para la aplicación de una medida de salvaguardia y no justifica la ampliación del ámbito de la rama de producción nacional a quienes no producen el producto similar.

34. Nueva Zelandia observa además lo siguiente: i) que sigue habiendo serias dudas acerca del grado de integración vertical en el presente caso y que, en cualquier caso, como ha señalado el Grupo Especial, una medida de salvaguardia a favor de los productores de un producto acabado beneficiará también a los productores en las fases iniciales; ii) que los Estados Unidos no pueden dar respuesta a la preocupación del Grupo Especial por el carácter abierto del enfoque de la USITC y que, además, los datos históricos acerca de la forma en que la USITC ha aplicado sus principios no son pertinentes a la cuestión de la compatibilidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*; y iii) que, en contra de lo que pretenden los Estados Unidos, los asuntos sustanciados en el GATT analizados por el Grupo Especial apoyan firmemente el enfoque adoptado por éste.

3. Amenaza de daño grave

35. Nueva Zelandia solicita que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC no eran suficientemente representativos en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y de que, en consecuencia, los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo. En contra de lo que sugieren los Estados Unidos, el Grupo Especial no constató que la *recopilación de datos* por los Estados Unidos fuera incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4, sino que los datos en que se basó la USITC al formular su determinación de amenaza de daño grave no eran suficientemente representativos de "aquellos productores cuya producción conjunta ... constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos" en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4, y que, en consecuencia, la constatación de amenaza de daño grave de la USITC era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

36. Nueva Zelandia recuerda que alegó ante el Grupo Especial que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos infringía el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debido a las deficiencias de la investigación realizada por la USITC, incluida la insuficiencia de los datos en los que la USITC se basó para formular su determinación de amenaza de daño grave. La información facilitada por Nueva Zelandia en su primera comunicación al Grupo Especial demostraba claramente *prima facie* esa alegación.

37. Nueva Zelandia considera que, en sus argumentos sobre la cuestión, los Estados Unidos prescinden del hecho de que el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere al número de productores que es preciso incluir en una investigación: el "conjunto de los productores" o "aquellos cuya producción conjunta [...] constituya una proporción importante de la producción nacional". Al formular sus constataciones sobre el carácter representativo de los datos, el Grupo Especial se centró en este aspecto cuantitativo, e interpretó adecuadamente el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En lo que respecta a los argumentos de los Estados Unidos según los cuales la suficiencia de los datos sólo es pertinente en el marco de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, Nueva Zelandia sostiene que el hecho de que la USITC se basara en el presente caso en los datos de los cuestionarios fue asimismo incompatible con esas disposiciones. El párrafo 2 a) del artículo 4 exige un examen de los factores que afecten a la "rama de producción nacional". El hecho de que la USITC no considerara datos suficientemente representativos implica, en principio, que no se ha evaluado adecuadamente la situación de la "rama de producción nacional". Además los propios términos "objetivo" y "cuantificable" del párrafo 2 a)

del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* suponen un límite mínimo en cuanto a la representatividad de los datos en que se basan las autoridades competentes al evaluar los factores pertinentes y formular determinaciones de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, límite mínimo al que, en opinión de Nueva Zelanda, los Estados Unidos no se ajustaron.

4. Relación de causalidad

38. Nueva Zelanda solicita que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que el análisis de la relación de causalidad de la USITC no se ajustó al párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y que, al no haberse ajustado a lo dispuesto en el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, los Estados Unidos actuaron también de forma incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo. El enfoque de la relación de causalidad adoptado por el Grupo Especial es compatible con el adoptado por el Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*. Nueva Zelanda aduce que, en cualquier caso, la aplicación del criterio enunciado por el Órgano de Apelación en ese asunto lleva forzosamente a la conclusión de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, ya que los Estados Unidos no han demostrado que la USITC realizara los actos correspondientes a ninguna de las tres fases del proceso de determinación de la relación de causalidad a que se refirió en ese caso el Órgano de Apelación.

39. Nueva Zelanda aduce, en primer lugar, que la USITC no distinguió adecuadamente los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones de los causados por otros factores. A pesar del intento de los Estados Unidos de conseguir que se considere que el informe de la USITC establece esa distinción, no hay en el análisis de la USITC ninguna evaluación de los efectos de los demás factores causantes de daño grave que permita distinguir esos efectos de los del aumento de las importaciones. En segundo lugar, la USITC, aunque reconoció que varios factores causaban también una amenaza de daño grave, no delimitó el daño imputable al aumento de las importaciones, de un lado, y a todos los demás factores pertinentes, de otro. La prescripción de no atribución del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se cumple cuando la autoridad competente se limita a *identificar* los efectos diferentes de otros factores en el mercado. Por el contrario, tras haber constatado que varios factores distintos de las importaciones contribuían significativamente al daño grave, la USITC estaba obligada a demostrar que el daño causado por esos otros factores no se *atribuía* al aumento de las importaciones. Por último, la USITC no abordó la cuestión de si existía una relación auténtica y sustancial de causa a efectos entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Hay una clara diferencia entre una constatación relativa a la existencia de una relación "auténtica y sustancial" y una constatación de que el aumento de las importaciones es una causa importante y no lo es menos que

cualquier otra. Nueva Zelandia añade que, al no haber demostrado que no había atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, la USITC no estaba en condiciones de formular la constatación de la existencia de una relación "auténtica y sustancial" de esa naturaleza.

40. Nueva Zelandia solicita que, en caso de que llegue a la conclusión de que el razonamiento del Grupo Especial sobre la relación de causalidad no es correcto, el Órgano de Apelación complete el análisis y concluya que los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les impone el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia sostiene que, en contra de lo que afirman los Estados Unidos, las constataciones fácticas del Grupo Especial y los datos fácticos de los que hay constancia proporcionan una amplia base para que el Órgano de Apelación actúe de esa forma.

D. *Alegaciones de error formuladas por Australia - Apelante*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

41. En caso de que el Órgano de Apelación revoque la conclusión definitiva del Grupo Especial sobre el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, Australia apela contra la constatación del Grupo Especial según la cual puede considerarse que el cambio en la composición por productos de las importaciones y/o el aumento en el tamaño de los cortes de carne de cordero importada reúnen las condiciones necesarias para constituir una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido de esa disposición. La constatación del Grupo Especial se basó en una interpretación errónea del informe del Grupo de Trabajo en *Sombreros de fieltro*. Este informe no apoya la conclusión de que una simple modificación de la estructura de las importaciones pueda, en sí y por sí misma, constituir una "evolución imprevista de las circunstancias". Dado que los cambios en la composición por productos y/o el aumento en el tamaño de los cortes de la carne de cordero importada son los únicos factores que los Estados Unidos aducen que constituyen una "evolución imprevista de las circunstancias", Australia solicita que el Órgano de Apelación constate que los Estados Unidos no han demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, como exige el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

2. Amenaza de daño grave

a) Norma de examen

42. Australia apela contra la interpretación y aplicación de la norma de examen por el Grupo Especial. Alega que éste incurrió en error al interpretar y aplicar el artículo 11 del ESD y puso de manifiesto una deferencia inadecuada con respecto a la USITC. Australia sostiene que, al interpretar

su norma de examen, el Grupo Especial estimó erróneamente que bastaba que de la totalidad del informe de la USITC examinado a la luz de los argumentos expuestos por los Estados Unidos al Grupo Especial pudieran *discernirse* las constataciones y conclusiones necesarias. Australia añade que, debido a que el Grupo Especial indicó que procedería "aceptando sin ahondar más a efectos de la argumentación", los datos y razonamientos contenidos en el informe de la USITC²¹, no se analizaron diversas afirmaciones de los Estados Unidos acerca de los datos y de las conclusiones extraídas de ellos en el curso del proceso de "evaluación objetiva" que los grupos especiales están obligados a realizar de conformidad con el artículo 11 del ESD. A juicio de Australia, esa forma de proceder llevó al Grupo Especial a inferir conclusiones favorables de las lagunas de la información, basándose en las afirmaciones de los Estados Unidos, siendo así que debería haber evaluado objetivamente si en el informe de la USITC se daba una explicación suficiente de la forma en que los hechos apoyaban su determinación de "amenaza de daño grave". Australia aduce que la norma de examen articulada por el Grupo Especial en el párrafo 7.141 permitiría a las autoridades competentes sustraerse a su obligación de evaluar todos los factores pertinentes de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, mediante la simple declaración de que sería difícil obtener datos pertinentes. Por último, como se expone detalladamente más adelante, Australia apela contra la aplicación por el Grupo Especial de la norma de examen a la determinación de la existencia de amenaza de daño grave de la USITC.

b) Evaluación de los factores pertinentes

43. Australia alega que el Grupo Especial incurrió en varios errores en su interpretación y aplicación de la norma jurídica pertinente para determinar la existencia de "amenaza de daño grave". En primer lugar, incurrió en error en su aplicación de la norma jurídica al determinar la "clara inminencia" de un "menoscabo general significativo". El Grupo Especial adoptó un criterio menos estricto que el prescrito en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y trató con una deferencia inadecuada a la USITC. En segundo lugar, aunque declaró acertadamente que en un análisis de la amenaza de daño debía examinarse si se produciría un daño grave *a no ser que se adoptara la medida de salvaguardia*, el Grupo Especial prescindió del hecho de que la USITC no realizó en ningún momento un examen de esa naturaleza. En tercer lugar, el Grupo Especial incurrió en error al constatar, sobre la base de determinadas explicaciones dadas por los Estados Unidos al Grupo Especial, que la USITC había cumplido el requisito de realizar un "análisis prospectivo", cuando de hecho el único análisis prospectivo de la USITC se redujo a la conclusión de que las importaciones aumentarían. En cuarto lugar, el Grupo Especial se remitió erróneamente a la determinación de

²¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.138.

la USITC de que el daño grave era "inminente", a pesar de que la USITC no formuló ninguna constatación ni expuso ninguna opinión acerca de lo que se entendía por "inminente". En quinto lugar, el Grupo Especial incurrió en error al admitir que la USITC se basara en datos correspondientes únicamente al pasado reciente, a pesar de que, para evaluar si hay una clara inminencia de un daño grave, es necesario valorar el supuesto "menoscabo general significativo" tomando como punto de partida la situación de base de la rama de producción nacional, por lo que cabe que en una determinación de la existencia de amenaza de daño grave sea necesario tener en cuenta la situación de la rama de producción en cuestión durante un período más largo. En el presente caso, la USITC no procedió adecuadamente, al centrarse exclusivamente en los descensos posteriores al aumento máximo de los precios que se produjo en la última parte del período de investigación. En sexto lugar, los datos en que se basó la USITC eran insuficientes para la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave.

44. Australia sostiene además que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la USITC había evaluado todos los factores pertinentes enunciados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En concreto, según Australia, la USITC no evaluó la utilización de la capacidad, el empleo, la productividad y las ganancias y pérdidas.

3. Apelaciones condicionales

45. Australia solicita que el Órgano de Apelación, en caso de que revoque cualquiera de las conclusiones a las que llegó el Grupo Especial basándose en los argumentos expuestos por los Estados Unidos, complete el análisis respecto del cual el Grupo Especial aplicó el principio de economía procesal, en concreto, en relación con las alegaciones formuladas por Australia en conexión con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

E. *Alegaciones de error formuladas por Nueva Zelanda - Apelante*

1. Amenaza de daño grave

a) Norma de examen

46. Nueva Zelanda alega que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar el artículo 11 del ESD y adoptó un enfoque basado en una deferencia inadecuada a la USITC. El Grupo Especial *interpretó* erróneamente la norma adecuada de examen al limitar su análisis a las pruebas y argumentos contenidos en el informe publicado por la USITC. El Grupo Especial consideró que las

otras explicaciones posibles del empeoramiento de los resultados de la rama de producción estadounidense expuestas por Nueva Zelandia y Australia sólo eran pertinentes "en la medida en que se plantearan durante la investigación".²² Nueva Zelandia sostiene que, por el contrario, para llevar a cabo la "evaluación objetiva" que prescribe el artículo 11 del ESD, los grupos especiales deben examinar pruebas y argumentos que le permitan determinar si los actos de un Miembro están en conformidad con los Acuerdos abarcados, lo que puede requerir que el Grupo Especial no se limite al informe publicado y a las pruebas recopiladas por la autoridad competente. El Grupo Especial *aplicó* también erróneamente la norma de examen. A pesar de los datos relativos a los precios, especialmente de los elevados niveles alcanzados en 1996 y a principios de 1997, al aumento de los precios en 1998, y a la proyección del aumento de los precios en el mercado interior en 1999, no se dio una explicación razonada o suficiente de la forma en que esos hechos apoyaban la determinación por la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave. En consecuencia, Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que el análisis de la USITC proporcionaba una explicación razonada y suficiente de la forma en que los hechos apoyaban su determinación de que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave.

b) Evaluación de los factores pertinentes

47. Nueva Zelandia alega que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar la norma jurídica pertinente a efectos de la determinación de la existencia de una "amenaza de daño grave" y, en consecuencia, llegó erróneamente a la conclusión de que el enfoque analítico adoptado por la USITC para la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave y para la evaluación de todos los factores pertinentes no era incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia solicita que el Órgano de Apelación revoque las conclusiones del Grupo Especial al respecto.

48. Nueva Zelandia sostiene que el Grupo Especial incurrió en error, en primer lugar, al basarse exclusivamente en datos del pasado reciente. Una predicción fiable de los acontecimientos futuros no permite examinar aisladamente los datos correspondientes al pasado reciente, aun cuando éstos sean importantes, especialmente cuando la información correspondiente a un período anterior forma parte de la investigación realizada por las autoridades competentes y es pertinente a la determinación de si el aumento de las importaciones ha amenazado causar un daño grave. Al permitir a la USITC que prescindiera de datos correspondientes a la primera parte del período de investigación, el Grupo Especial excluyó pruebas que podrían haber tenido relación con la situación de la rama de producción nacional, en contra de lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

²² Informe del Grupo Especial, párrafo 7.207.

Además, Nueva Zelanda sostiene que, al asumir sin más, sin un análisis ulterior, que el futuro reflejará el pasado reciente, el Grupo Especial permitió a la USITC que basara su determinación de la existencia de la amenaza de daño en "conjeturas", en contra de lo prescrito en el párrafo 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

49. Nueva Zelanda aduce que el Grupo Especial incurrió en otro error al constatar que la determinación de la USITC se había efectuado sobre la base de "proyecciones basadas en hechos relativas a la evolución de la situación de la rama de producción". La USITC atendió *exclusivamente* a las proyecciones relativas a las importaciones, a pesar de que, para determinar los acontecimientos que van a producirse en un futuro inmediato, deben tenerse en cuenta las proyecciones de "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción. A juicio de Nueva Zelanda, al atender únicamente a las proyecciones de las importaciones, la USITC y el Grupo Especial no tuvieron en cuenta "todos los factores pertinentes", como exige el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

50. Nueva Zelanda sostiene que, al evaluar la determinación de la USITC de que el aumento de las importaciones amenazaba causar daño grave, el Grupo Especial no aplicó la norma jurídica adecuada y, de hecho, rebajó el umbral exigido para formular una determinación de esa naturaleza. Nueva Zelanda cita las declaraciones del Grupo Especial de que la continuación de las importaciones a un nivel al cual ya habían aumentado "puede bastar"²³ para causar una amenaza de daño grave y de que puede haber una amenaza de daño grave "aun si la mayoría de las empresas que forman parte de la rama de producción pertinente no están haciendo frente a una disminución de la rentabilidad".²⁴ Esas declaraciones demuestran que el Grupo Especial aplicó de forma demasiado elástica la norma para evaluar una amenaza de menoscabo general significativo. Nueva Zelanda impugna también la evaluación hecha por el Grupo Especial del requisito de la "clara inminencia" del daño grave, por cuanto el Grupo Especial, al igual que la USITC, no exigió la demostración de una necesidad urgente para imponer una medida de salvaguardia.

2. Economía procesal

51. Nueva Zelanda apela contra la aplicación por el Grupo Especial del principio de economía procesal a su alegación en conexión con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las resoluciones del Grupo Especial se refieren exclusivamente a la *investigación* en materia de salvaguardia y no a la *medida* de salvaguardia. Para resolver positivamente la presente diferencia se

²³ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.187.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 7.188.

precisa una resolución sobre la propia medida de salvaguardia. Nueva Zelanda recuerda que la medida aplicada por los Estados Unidos es distinta de la recomendada por la USITC, y aduce que la medida aplicada es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque entraña un grado mayor de restricción del comercio que la propuesta por la USITC y no es necesaria para facilitar el reajuste de la rama estadounidense de producción de carne de cordero.

3. Apelaciones condicionales

52. Nueva Zelanda solicita que el Órgano de Apelación, en caso de que haga una constatación desfavorable a Nueva Zelanda en lo que respecta a las cuestiones relativas a la investigación de la USITC en materia de salvaguardia, complete el análisis de las alegaciones de Nueva Zelanda en conexión con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como con los artículos I y II del GATT de 1994, análisis que el Grupo Especial obvió por razones de economía procesal.

F. *Argumentos de los Estados Unidos - Apelado*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

53. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación desestime la apelación de Australia relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias". En su apelación, Australia parece considerar que el informe del Grupo Trabajo sobre *Sombreros de fieltro* estableció *como cuestión de derecho* que una modificación de la estructura de las importaciones no puede constituir *nunca* una evolución imprevista de las circunstancias. No obstante, no hay en el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 nada que dé pie a deducir la existencia de esa limitación. Los Estados Unidos impugnan también el argumento de Australia basado en que los Estados Unidos no demostraron de hecho la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Incumbe a Australia, en su calidad de reclamante, la carga de demostrar que la evolución del mercado identificada en el informe de la USITC no constituyó una evolución "imprevista" de las circunstancias, lo que no ha hecho. Los Estados Unidos sostienen que, en la medida en que los antecedentes fácticos en el presente caso son claros y no han sido puestos en tela de juicio, demuestran de hecho la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

2. Amenaza de daño grave

a) Norma de examen

54. Los Estados Unidos solicitan al Órgano de Apelación que desestime la apelación de Australia y Nueva Zelanda en conexión con el artículo 11 del ESD relativa a la norma de examen. El Órgano de Apelación ha establecido claramente que el apelante que trate de basarse en el artículo 11 tiene que salvar considerables obstáculos.²⁵ El Grupo Especial evaluó objetivamente la cuestión que se le había sometido, evaluando la investigación y el informe publicado de la USITC, y determinando si la USITC había examinado todos los factores pertinentes y había facilitado una explicación razonable de la forma en que los hechos apoyaban su determinación. En consecuencia, concluyen los Estados Unidos, el informe del Grupo Especial pone de manifiesto que éste abordó su tarea de buena fe y que tuvo en cuenta los argumentos de Australia y de Nueva Zelanda al adoptar su determinación.

b) Evaluación de los factores pertinentes

55. Los Estados Unidos instan al Órgano de Apelación a que desestime la apelación de Australia y de Nueva Zelanda basada en que el Grupo Especial incurrió en error al interpretar y aplicar la norma jurídica para determinar la existencia de "amenaza de daño grave". El Grupo Especial interpretó y aplicó adecuadamente las normas jurídicas para la evaluación del "menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional" y la "clara inminencia". Nueva Zelanda cita ejemplos anecdóticos de errores y prescinde del hecho de que tanto la USITC como el Grupo Especial reconocieron que lo esencial en un supuesto de amenaza de daño grave es la probabilidad de que la situación económica *general* de la rama de producción nacional resulte gravemente dañada a consecuencia del aumento de las importaciones. La USITC y el Grupo Especial realizaron sus respectivos análisis en consonancia con ese hecho. En lo que respecta al criterio de "la clara inminencia", los Estados Unidos sostienen que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no exige que las autoridades competentes formulen una "constatación" sobre el sentido de esa expresión, que el Grupo Especial identificó y aplicó adecuadamente la definición de "clara inminencia", y que, en el presente caso, había, de hecho, necesidad urgente de una medida de salvaguardia.

²⁵ Los Estados Unidos se remiten, concretamente, a los siguientes informes: informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)* ("*Comunidades Europeas - Hormonas*"), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998; DSR 1998:I, 135; informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la importación de determinados productos avícolas*, WT/DS69/AB/R, adoptado el 23 de julio de 1998; e informe del Órgano de Apelación, *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón* ("*Australia - Salmón*"), WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998.

56. Los Estados Unidos rechazan el argumento de Australia y de Nueva Zelandia de que el Grupo Especial incurrió en error al avalar el hecho de que la USITC se basara en gran medida en datos correspondientes a la última parte del período de investigación. En realidad, ni el Grupo Especial ni el USITC se basaron "exclusivamente" en datos posteriores a 1996. La USITC recopiló y examinó datos sobre las importaciones y la situación de la rama de producción nacional correspondientes a un período de cinco años, aunque se centró en los correspondientes al período comprendido entre enero de 1997 y septiembre de 1998, por considerar que tenían mayor valor probatorio a efectos de la determinación de la amenaza de daño grave. Los Estados Unidos estiman que ese enfoque es concorde con el razonamiento del Órgano de Apelación en *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*.

57. Los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial constató también acertadamente que la USITC había realizado un análisis prospectivo válido. En contra de lo que alegan Australia y Nueva Zelandia, la USITC no basó únicamente su análisis en proyecciones del aumento de las importaciones, sino que realizó proyecciones de otros factores distintos de las importaciones y evaluó el conjunto de los factores pertinentes al determinar que era inminente un daño grave. Los Estados Unidos añaden que las apelaciones relativas a esta cuestión parecen invitar al Órgano de Apelación a que revise cuestiones de hecho, lo que excedería del ámbito del examen en apelación.

58. Por último, en respuesta a la alegación de Australia de que el Grupo Especial incurrió en error al avalar el hecho de que la USITC se basara en los datos disponibles para formular constataciones fácticas y hacer inferencias razonables acerca de los "factores pertinentes", los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial constató correctamente que la USITC examinó adecuadamente las pruebas, explicó las razones por las que no podía recopilar determinados datos o no consideraba que tales datos tuvieran valor probatorio y evaluó los "factores pertinentes" de conformidad con las prescripciones del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

3. Economía procesal

59. Los Estados Unidos instan al Órgano de Apelación a que desestime la apelación de Nueva Zelandia contra la decisión del Grupo Especial de aplicar el principio de economía procesal con respecto a la alegación de Nueva Zelandia en relación con el párrafo 1 del artículo 5. Este caso no es distinto de otros en los que el Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que los grupos especiales habían aplicado adecuadamente el principio de economía procesal. Además, los datos de los que hay constancia son insuficientes para servir de base a una constatación de que Nueva Zelandia ha satisfecho la carga de la prueba de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos añaden que la apelación de Nueva Zelandia se basa en una interpretación errónea del *Acuerdo sobre*

Salvaguardias, puesto que el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a un Miembro a identificar y aplicar la medida que entrañe el menor grado posible de restricción del comercio.

4. Apelaciones condicionales

60. Los Estados Unidos aducen que, en caso de que el Órgano de Apelación se ocupe de la cuestión, debe rechazar todas las apelaciones formuladas condicionalmente por Australia y Nueva Zelandia. Aducen que, como han demostrado con los argumentos que han expuesto al Grupo Especial, los Estados Unidos cumplieron las obligaciones que les imponen el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el artículo 8, el artículo 11 y el artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como los artículos I y II del GATT de 1994.

G. *Argumentos de las Comunidades Europeas - Tercero participante*

1. Evolución imprevista de las circunstancias

61. Las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial constató correctamente que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, puesto que en el informe de la USITC no había *ninguna* demostración comprobable y concluyente de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Aunque el Grupo Especial declaró acertadamente que la obligación de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" no requiere que se utilicen los términos precisos de "evolución imprevista de las circunstancias", es necesario identificar sustancialmente como tales las circunstancias a que se hace referencia en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994: i) circunstancias que constituyan acontecimientos que den lugar a un aumento de las importaciones causante de daño; y ii) circunstancias que pongan de manifiesto que esos acontecimientos eran imprevistos. Esa demostración no puede hacerse *ex post facto*. A este respecto, las Comunidades Europeas están de acuerdo con la utilización por el Grupo Especial del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como contexto pertinente. Dicho precepto se refiere en general a "todas las cuestiones pertinentes de hecho", y, por consiguiente, su ámbito no se limita a las cuestiones que se planteen en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Si una cuestión es pertinente en virtud del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, forzosamente ha de serlo también en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las Comunidades Europeas aducen que cualquier otra interpretación excluiría de hecho a las

disposiciones del artículo XIX del "conjunto inseparable" de derechos y disciplinas que rige las medidas de salvaguardia.²⁶

2. Relación de causalidad

62. Las Comunidades Europeas solicitan que el Órgano de Apelación confirme la articulación de la norma de la relación de causalidad hecha por el Grupo Especial. Las Comunidades Europeas advierten que la interpretación de la norma relativa a la relación de causalidad propuesta por los Estados Unidos es incompatible con el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, permitiría la imposición de restricciones comerciales a la importación para poner remedio a dificultades de la rama de producción nacional no relacionadas con las importaciones y daría lugar a la aplicación, en el caso de las medidas de salvaguardia, de un criterio de daño menos estricto que el aplicado en el caso de las medidas antidumping y de la imposición de derechos compensatorios.

63. Las Comunidades Europeas subrayan que en el conjunto de normas jurídicas que rige las medidas de salvaguardia en el derecho de la OMC se atribuye una destacada importancia a la existencia de una relación *exclusiva* entre el aumento de las importaciones y el daño grave causado a la rama de producción nacional, como ponen de manifiesto el párrafo 1 del artículo 2 y la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A juicio de las Comunidades Europeas, de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 se infiere que el proceso de evaluación del "daño grave" conforme al criterio legalmente definido no finaliza con la evaluación de los "factores pertinentes" enunciados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sino que requiere además que se complete el proceso de "no atribución". No puede formularse ninguna determinación en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* salvo y hasta que se descarten los efectos de otros factores distintos de las importaciones. Aunque cabe afirmar que no es necesario que las importaciones sean el único factor que contribuya a la situación de la rama de producción nacional y que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no requiere que sean sólo las importaciones las que hayan contribuido a la situación de la rama de producción en cuestión, la constatación de "daño grave" de conformidad con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo puede basarse en los efectos *exclusivos* de las importaciones. Las Comunidades Europeas concluyen que eso es precisamente lo que quiere decir el Grupo Especial cuando afirma que las importaciones han de ser causa "*necesaria y suficiente*" del daño grave.²⁷

²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 81.

²⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.239.

III. Cuestiones que se plantean en la presente apelación

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

- a) si el Grupo Especial incurrió en error, al constatar, en el párrafo 8.1 a) de su informe, que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 al no haber demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias"; y, de ser así, si los cambios en la composición por productos de las importaciones de carne de cordero y en el tamaño de los cortes de carne de cordero importada constituyen "una evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994;
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar, en los párrafos 7.118 y 8.1 b) de su informe, que, al formular, para los fines de su investigación en materia de salvaguardia, una definición de la rama de producción nacional que incluía a los criadores y a los establecimientos de engorde de corderos en pie, los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por consiguiente, con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo;
- c) si el Grupo Especial incurrió en error en su examen de la determinación de la USITC de existencia de "una amenaza de daño grave", y, en particular, en su interpretación y aplicación de la norma de examen adecuada, de conformidad con el artículo 11 del ESD, y en su interpretación y aplicación de la disposición del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que exige que se "evalúen todos los factores pertinentes";
- d) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar, en el párrafo 8.1 f) de su informe, que el examen de la existencia de una relación de causalidad por parte de la USITC era incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por ende, con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo;
- e) si el Grupo Especial incurrió en error al aplicar el principio de economía procesal en particular al abstenerse de dirimir la alegación de Nueva Zelanda en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*; y

- f) si el Órgano de Apelación estima que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y los párrafos 1 c) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y si esta medida de salvaguardia es incompatible con los artículos I y II del GATT de 1994, y con los artículos 2.2, 3.1, 5.1, 8.1, 11.1 a) y 12.3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

IV. Evolución imprevista de las circunstancias

65. Australia y Nueva Zelandia alegaron ante el Grupo Especial que los Estados Unidos no habían cumplido las prescripciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 relativas a la "evolución imprevista de las circunstancias". El Grupo Especial concluyó que:

El párrafo 1 del artículo XIX del GATT, leído en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, exige que la autoridad nacional competente, en su determinación, llegue a una conclusión demostrando la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.²⁸

66. El Grupo Especial opinó que las aseveraciones de la USITC respecto al "cambio en la composición por productos" o al "aumento en el tamaño de los cortes" de la carne de cordero importada eran "simples declaraciones descriptivas", y que dichas declaraciones no constituían una "conclusión" acerca de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994.²⁹ Basándose en estas consideraciones, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 al no "demostrar como cuestión de hecho la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias".³⁰

67. Los Estados Unidos aducen en apelación que el Grupo Especial cometió dos errores importantes.³¹ En primer lugar, incurrió en error al constatar que el párrafo 1 a) del artículo XIX exige que las autoridades competentes, al demostrar la existencia de "una evolución imprevista de las circunstancias", incluyan en su informe una constatación o "conclusión" respecto de esta "evolución imprevista". Según los Estados Unidos, a los efectos del párrafo 1 a) del artículo XIX basta que la

²⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.31.

²⁹ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.42 y 7.43.

³⁰ *Ibid.*, párrafos 7.44 y 7.45.

³¹ Estados Unidos, comunicación del apelante, párrafo 11.

evolución imprevista de las circunstancias pueda deducirse de los hechos recogidos en el expediente de la autoridad investigadora, y que la existencia de estas circunstancias pueda "demostrarse en el curso " de los procedimientos de solución de diferencias en la OMC. Los Estados Unidos sostienen que no hay ningún fundamento para interpretar que el artículo XIX del GATT de 1994 contiene o refleja las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* relativas a la publicación de un "informe" por las "autoridades competentes".³² En segundo lugar, los Estados Unidos arguyen que, en todo caso, el Grupo Especial se equivocó en su conclusión de que el informe de la USITC no demuestra, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" con arreglo al párrafo 1 a) del artículo XIX; a juicio de los Estados Unidos, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, o sea, el cambio en la composición por productos de las importaciones (aumento de la proporción de la carne de cordero fresca en comparación con la congelada, y de la proporción de cortes de mayor tamaño), puede deducirse del contenido del informe de la USITC. A este respecto, observamos que en la audiencia pública los Estados Unidos confirmaron que su apelación en este asunto se limitaba a la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 porque el informe no contenía una "conclusión fundamentada" sobre una evolución imprevista de las circunstancias.³³

68. Observemos ante todo que la alegación formulada por Australia y Nueva Zelandia ante el Grupo Especial consistía en que los Estados Unidos habían actuado de manera incompatible con la obligación que les imponía el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, en relación con una "evolución imprevista de las circunstancias". El texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 es el siguiente:

Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en tales condiciones que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicho Miembro podrá, en la medida y durante el tiempo que sea necesario para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión.

³² *Ibid.*, párrafos 17 y 18.

³³ Además de su constatación principal acerca del párrafo 1 a) del artículo XIX, el Grupo Especial formuló otras constataciones, por ejemplo, la de que el párrafo 1 a) del artículo XIX no exige que se adopte un enfoque en "dos fases" con respecto a la relación de causalidad (informe del Grupo Especial, párrafos 7.13-7.16 y 7.31). Asimismo el Grupo Especial hizo otra constatación, distinguiendo entre los significados de "imprevista" e "imprevisible" (informe del Grupo Especial, párrafos 7.22 y 7.24). Como ninguna de estas constataciones ha sido objeto de apelación, no nos ocuparemos de ellas.

69. En nuestros informes *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* y *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos* examinamos la relación existente entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y analizamos, en particular, si al entrar en vigor el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el artículo XIX seguía imponiendo obligaciones a los Miembros de la OMC cuando aplicasen medidas de salvaguardia. En estas dos apelaciones observamos que "las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son todas ellas disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*", y añadimos que los dos textos debían leerse "de manera armoniosa" y como "un conjunto inseparable de derechos y disciplinas".³⁴ Esta interpretación nuestra está corroborada por el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En ambos informes observamos que:

El artículo 1 establece que la finalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es establecer "normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas *las medidas previstas* en el artículo XIX del GATT de 1994" (cursivas añadidas). Además, en el párrafo 1 a) del artículo 11, el sentido corriente de la expresión "a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo" es, evidentemente, que toda medida de salvaguardia debe ser *conforme* a las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y *también* a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por lo tanto, toda medida de salvaguardia aplicada después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y también a las del artículo XIX del GATT de 1994.³⁵

70. Repetimos: el artículo 1 y el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* expresan la aplicabilidad plena y continuada del artículo XIX del GATT de 1994, que ya no está aislado sino que ha sido aclarado y reforzado por el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

71. Partiendo de esta interpretación de la relación existente entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en los dos informes mencionados constatamos lo siguiente:

La primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ..."- es una frase que, en nuestra opinión, depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones [...] han aumentado" de la segunda parte de este

³⁴ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 81; véase también *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*, *supra*, nota 16 de pie de página, párrafo 75.

³⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*, *supra*, nota 16 de pie de página, párrafo 77; véase también informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 83.

párrafo. Aunque no consideramos que la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX establezca *condiciones* independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia adicionales a las establecidas en la segunda parte de este párrafo, estimamos que describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994. En este sentido, consideramos que hay una conexión lógica entre las circunstancias descritas en ella -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- y las condiciones establecidas en la segunda parte del párrafo 1 del artículo XIX para la imposición de una medida de salvaguardia.³⁶ (sin subrayar en el original)

72. Aunque en los dos informes mencionados declaramos que, en virtud del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, la evolución imprevista de las circunstancias "debe demostrarse como cuestión de hecho", en las dos apelaciones no tuvimos la oportunidad de examinar cuándo, dónde o cómo debía efectuarse esta demostración. Al efectuar ahora este examen, observamos que el texto del artículo XIX no ofrece ninguna orientación concreta al respecto. Sin embargo, como la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias es algo que debe demostrarse previamente, según hemos indicado, "para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia"³⁷ de forma compatible con el artículo XIX del GATT de 1994, de ello se sigue que esta demostración debe hacerse *antes* de que se aplique la medida de salvaguardia. De lo contrario, el fundamento jurídico de la medida estará viciado. La "conexión lógica" que hemos observado previamente entre las dos frases del párrafo 1 a) del artículo XIX nos ofrece orientaciones instructivas respecto del dónde y el cuándo de la "demostración". Como ya hemos señalado, la primera frase cita, en parte, las "circunstancias" que han experimentado una "evolución imprevista". La segunda frase, como dijimos anteriormente, guarda relación con las tres "condiciones" para la aplicación de las medidas de salvaguardia, que se repiten también en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Es evidente que el cumplimiento de estas condiciones ha de constituir el núcleo central del informe de las autoridades competentes, cuya publicación prescribe el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.³⁸ A nuestro modo de ver, la conexión lógica entre las "condiciones" indicadas en la

³⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos, supra*, nota 16 de pie de página, párrafo 85; véase también informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado, supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 92. Como señalamos en estos informes, las "condiciones" estipuladas en la segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX son precisamente las mismas que se indican en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

³⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos, supra*, nota 16 de pie de página, párrafo 85; véase también informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado, supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 92.

³⁸ En la audiencia ante este Órgano de Apelación, todos los participantes se declararon de acuerdo en que el cumplimiento de estas tres condiciones debía figurar en el informe de las autoridades competentes.

segunda frase del párrafo 1 a) del artículo XIX y las "circunstancias" a que se refiere la primera frase de esta disposición hace imperativo incluir la demostración de la existencia de estas circunstancias en el mismo informe de las autoridades competentes. Cualquier otro procedimiento interrumpiría la "conexión lógica" entre las dos cláusulas, y sumiría en la vaguedad y la incertidumbre todo lo relativo al cumplimiento de la primera disposición del párrafo 1 a) del artículo XIX.

73. En el presente caso no vemos ninguna indicación de que se haya tenido en cuenta la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" en el informe de la USITC. Es cierto que el mencionado informe señala dos cambios en el tipo de productos de carne de cordero importados en los Estados Unidos, a saber, el aumento de la proporción de las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada en relación a la carne congelada, y el mayor tamaño del corte de la carne de cordero importada. El informe menciona el primero de estos cambios al examinar la cuestión de los "productos similares", y se refiere a los dos cambios cuando considera la "relación de causalidad", al describir la sustituibilidad de la carne de cordero nacional e importada en el mercado interno.³⁹ Sin embargo, nosotros observamos que el informe de la USITC no examina la razón de que estos cambios puedan considerarse "una evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, ni ofrece ninguna explicación de esta interpretación. De ello se sigue que el informe de la USITC no *demuestra* que la medida de salvaguardia en cuestión haya sido aplicada, entre otras cosas, "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias".

74. El hecho de que en su informe de abril de 1999 la USITC no haya tenido en cuenta la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, no es sorprendente; en efecto, no hay ninguna ley, reglamento o norma interna de los Estados Unidos que obligue a la USITC a considerar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en su investigación sobre la situación de una rama de producción nacional. Aunque los Estados Unidos han modificado posteriormente su actitud a este respecto⁴⁰, nosotros recordamos que, en su calidad de tercero participante en las dos apelaciones citadas (*Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos* y *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*), este país alegó que el hecho de que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no tuviera en cuenta la evolución imprevista de las circunstancias significaba que ya no

³⁹ USITC Report, pp. I-11, I-22 y I-23.

⁴⁰ En la audiencia los Estados Unidos indicaron que ya no creen que sea innecesario demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

era necesario demostrar su existencia.⁴¹ Nuestros informes en las apelaciones *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, en los que constatamos que la evolución imprevista de las circunstancias debe demostrarse como cuestión de hecho, fueron distribuidos el 14 de diciembre de 1999, es decir, más de siete meses después de que se publicase, en abril de 1999, el informe de la USITC sobre la rama de producción nacional de la carne de cordero. Por consiguiente, la USITC no conocía nuestros dos informes cuando presentó su informe sobre el presente caso.

75. Así pues, aunque no coincidimos con todos los aspectos del razonamiento del Grupo Especial, hacemos nuestra la conclusión, que figura en los párrafos 7.45 y 8.1 a) de su informe, de que "los Estados Unidos no han demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, conforme a lo exigido en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994". En vista de esta conclusión, no estimamos necesario examinar la apelación condicional de Australia sobre si un cambio en la composición por productos o en el tamaño del corte de las importaciones de la carne de cordero podría considerarse "una evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido de lo dispuesto en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994; la condición en que se basaba la apelación no se ha cumplido.

76. Hay que tener muy en cuenta que ni Australia ni Nueva Zelandia afirman que los Estados Unidos hayan actuado de un modo incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en relación con una evolución imprevista de las circunstancias.⁴² Por consiguiente, no nos pronunciamos sobre si la USITC y, por ende, los Estados Unidos, han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no "enunció las constataciones y las conclusiones fundamentadas" sobre esta cuestión. No obstante, observamos que el párrafo 1 del artículo 3 dispone que en el informe que publiquen las autoridades competentes han de enunciar las constataciones y las conclusiones fundamentadas "sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Como quiera que el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 dispone que para que se aplique una medida de salvaguardia, la "evolución imprevista

⁴¹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Salvaguardia respecto de los productos lácteos, supra*, nota 16 de pie de página, párrafos 64-66; véase también el informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Salvaguardia respecto del calzado, supra*, nota 15 de pie de página, párrafos 60-63.

⁴² Tanto Australia como Nueva Zelandia se remitieron al artículo 3 en su solicitud de establecimiento de un grupo especial. Sin embargo, en sus argumentos relativos a la evolución imprevista de las circunstancias no afirmaron que hubiera incompatibilidad alguna con el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sino que se refirieron solamente al párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. En la audiencia ante este Órgano de Apelación, Australia y Nueva Zelandia confirmaron que su alegación acerca de la evolución imprevista de las circunstancias se basó en el párrafo 1 a) del artículo XIX, y no en el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, aunque indicaron que, al explicar su alegación basada en el artículo XIX, incluyeron argumentos relativos al párrafo 1 del artículo 3.

de las circunstancias" se ha de demostrar como cuestión de hecho, a nuestro juicio la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" es una cuestión "pertinente de hecho y de derecho", en el sentido del párrafo 1 del artículo 3, para la aplicación de la medida de salvaguardia; de ello se sigue que, con arreglo a este artículo, el informe publicado por las autoridades competentes debe contener una "constatación" o "conclusión fundamentada" respecto de la "evolución imprevista de las circunstancias".

V. Rama de producción nacional

77. La definición de rama de producción nacional de la USITC incluía en el presente caso a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos en pie, así como a los mataderos y las plantas de despiece que operan con la carne de cordero. La USITC adoptó esta definición por entender que existía "una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado", y "una coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los criadores y los establecimientos de engorde de corderos en pie y los mataderos y las plantas de despiece que operen con la carne de cordero.⁴³

78. Australia y Nueva Zelandia alegaron ante el Grupo Especial que la USITC había interpretado erróneamente el término "rama de producción nacional", al incluir en él a los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie aunque no produjeran carne de cordero, que era el producto en litigio. En su examen de la alegación, el Grupo Especial consideró la definición del término "rama de producción nacional" que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4, y declaró que:

No encontramos ningún fundamento en el texto de esta frase ["productores de los productos similares o directamente competidores"] para considerar que un productor que no produce el producto en cuestión, pero produce una materia prima o un insumo que se utiliza para producir ese producto, pueda ser considerado, sin embargo, productor de ese producto.

[...]

*... la rama de producción pertinente comprende los productores que ellos mismos tienen "una producción" de productos "similares" o "directamente competidores".*⁴⁴
(sin cursivas en el original)

⁴³ USITC Report, pp. I-12 a I-14.

⁴⁴ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.67 y 7.68.

79. El Grupo Especial añadió que la frase "el conjunto de los productores", que forma parte de la definición del párrafo 1 c) del artículo 4, no justifica el enfoque más amplio adoptado por la USITC.⁴⁵ El Grupo Especial examinó también los anteriores informes de grupos especiales del GATT que se habían ocupado de esta cuestión, y llegó a la conclusión de que estos informes confirmaban su interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁴⁶

80. Basándose en este razonamiento, el Grupo Especial constató que:

... el hecho de que la USITC incluyera en la investigación de la carne de cordero a los productores de insumos (es decir, a los criadores y engordadores de corderos en pie) en tanto que productores del producto similar en cuestión (es decir, la carne de cordero) es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 y, por consiguiente, también con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁴⁷

81. Los Estados Unidos apelan contra esta constatación, aduciendo que la definición de "rama de producción nacional" de la USITC es correcta, en particular porque se recurrió a los criterios de "línea de producción continua" y "coincidencia de intereses económicos" para determinar qué productores forman parte de la rama de producción nacional. Los Estados Unidos alegan que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* deja a los Miembros una cierta discreción para definir el término "productores", en función de los hechos y las circunstancias del caso. Además, los Estados Unidos aducen que los criterios aplicados por el Grupo Especial para determinar quiénes forman parte de la rama de producción nacional están desprovistos de base textual. A este respecto, los Estados Unidos afirman que el Grupo Especial declaró incorrectamente que la USITC había constatado que los criadores y los engordadores eran productores de un producto separado y distinto de la carne de cordero. Los Estados Unidos sostienen que el criterio adoptado por la USITC en este caso es adecuado para dar cuenta cabal de la rama de producción nacional afectada.

⁴⁵ *Ibid.*, párrafo 7.74.

⁴⁶ Los informes de grupos especiales del GATT que examinó el Grupo Especial fueron los siguientes: *Estados Unidos - Definición de rama de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas* ("*Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*"), adoptado el 28 de abril de 1992, IBDD 39S/436; *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne de vacuno para manufactura procedente de las CEE* ("*Canadá - Carne de vacuno*"), de 13 de octubre de 1987, no adoptado, SCM/85, y *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia* ("*Nueva Zelandia - Transformadores*"), adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/55.

⁴⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.118.

82. Ante todo, observamos que en su informe la USITC indicaba claramente que la ley estadounidense sobre salvaguardias no considera si los productores de un producto que sea un insumo pueden incluirse en la rama de producción nacional que produce el producto elaborado.⁴⁸ En respuesta a las preguntas hechas durante la audiencia, los Estados Unidos confirmaron que el criterio doble aplicado por la USITC para decidir esta cuestión no es exigido por la ley estadounidense sobre salvaguardias ni por ninguna otra disposición del Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos aplicable a las investigaciones y determinaciones en materia de salvaguardias. En la audiencia los Estados Unidos confirmaron también que la USITC había adoptado este criterio para definir una "rama de producción nacional" en las actuaciones sobre salvaguardias, porque era la práctica que se reflejaba en su jurisprudencia; en lo referente a las actuaciones sobre salvaguardias, este criterio no se ha plasmado en ninguna ley ni se ha promulgado en forma de reglamento.

83. Empezamos nuestro análisis con la definición del término "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, según el cual:

- c) para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de *productores de los productos similares o directamente competidores* que operen dentro del territorio de un Miembro, o aquellos cuya producción conjunta *de productos similares o directamente competidores* constituya una proporción importante de la producción nacional total *de esos productos*. (sin cursivas en el original)

84. La definición de "rama de producción nacional" de esta disposición comprende dos elementos. En primer lugar, la rama de producción se compone de "productores". Como indicó el Grupo Especial, "productores" son los que cultivan un producto agrícola o fabrican un artículo: los que hacen que algo exista.⁴⁹ Sin embargo, este significado de "productores" está condicionado por el segundo elemento de la definición de "rama de producción nacional"; este segundo elemento determina los productos específicos que han de producir los "productores" nacionales para poder formar parte de la "rama de producción nacional". Según la redacción clara y explícita del párrafo 1 c) del artículo 4, el término "rama de producción nacional" abarca solamente a los "productores de los *productos similares o directamente competidores*". (sin cursivas en el original) Así pues, la definición comprende exclusivamente a los productores de un grupo muy concreto de productos. Según el texto del tratado, los productores de productos que *no* sean "productos similares o directamente competidores" no forman parte de la rama de producción nacional.

⁴⁸ USITC Report, p. I-12.

⁴⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.69.

85. Esta definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es corroborada ulteriormente por el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo, que forma parte del contexto pertinente y establece las "condiciones" básicas para la imposición de una medida de salvaguardia. Según este párrafo:

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

86. Así pues, una medida de salvaguardia se aplica a un "producto" concreto, a saber, el producto importado. Esta medida sólo se puede imponer si el producto concreto ("*ese producto*") surte los efectos indicados sobre la "rama de producción nacional *que produce productos similares o directamente competidores*". (sin cursivas en el original) Por consiguiente, las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 guardan relación en varios aspectos importantes con *productos determinados*. En particular, según este párrafo, la base jurídica para imponer una medida de salvaguardia *sólo* existe cuando las importaciones de un producto determinado tienen efectos perjudiciales para los productores nacionales de productos que sean "similares" al producto importado o "directamente competidores" con él. A nuestro juicio, si pudiera imponerse una medida de salvaguardia por razón de los efectos perjudiciales de un producto importado para los productores nacionales de productos que *no* sean "productos similares o directamente competidores" respecto de este producto, ello constituiría una clara desviación del texto del párrafo 1 del artículo 2.

87. Por consiguiente, lo primero que debe hacerse para establecer el alcance de una rama de producción nacional es determinar qué productos son "similares" al producto importado o "directamente competidores" con él. Sólo cuando se haya determinado cuáles son estos productos será posible identificar a sus "productores".

88. No cabe duda de que en este caso el "producto similar" es la "carne de cordero", que es el producto importado respecto del cual se efectuó la investigación sobre la medida de salvaguardia. La USITC consideró que la "rama de producción nacional" que produce el "producto similar" (carne de cordero) comprende a los criadores y a los establecimientos de engorde de los corderos

en pie. Sin embargo, no se debate aquí el término "productos directamente competidores", ya que la USITC no constató que en este caso hubiera algún producto de este tipo.⁵⁰

89. No obstante, los Estados Unidos aducen que, teniendo en cuenta los hechos y las circunstancias del caso, es admisible incluir en la "rama de producción nacional" a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos en pie porque, según constató la USITC: 1) existe una "línea de producción continua" entre el producto sin elaborar, los corderos en pie, y el producto final, la carne de cordero; 2) existe una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores del producto sin elaborar y los productores del producto final.

90. Esta interpretación puede muy bien fundamentarse en la jurisprudencia de la USITC, pero no en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El párrafo 1 c) del artículo 4 define la "rama de producción nacional" en relación exclusivamente con los "productores de los productos similares o directamente competidores". Esta definición no hace ninguna referencia a los dos criterios aplicados por los Estados Unidos. A nuestro modo de ver, con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 4, los insumos sólo pueden incluirse en la definición de "rama de producción nacional" si son "similares" a los productos finales o "directamente competidores" con ellos. Si un insumo y un producto final no son "similares" ni "directamente competidores", no es pertinente, a tenor del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que exista una línea de producción continua entre el insumo y el producto final, el hecho de que el insumo represente una elevada proporción del valor del producto final, de que el insumo sólo pueda utilizarse para el producto final de que se trata, o de que exista una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los productores de esos productos. No habiendo una relación de similitud o de competencia directa, no nos parece justificado, en virtud del párrafo 1 c) del artículo 4 o de cualquier otra disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, tener en cuenta uno cualquiera de estos criterios para la definición de una "rama de producción nacional".

91. A este respecto, no estamos convencidos de que la expresión "el conjunto" del párrafo 1 c) del artículo 4, que precede a "de los productores", apoye la posición de los Estados Unidos. Estas palabras no modifican el hecho de que una "rama de producción nacional" comprende únicamente los productores de "productos similares o directamente competidores". La expresión "del conjunto" se

⁵⁰ Observamos que dos comisarios (Askey y Crawford) no se sumaron a las constataciones de la USITC sobre este punto. Esos dos comisarios estimaron que los *corderos en pie*, producidos por los criadores y los establecimientos de engorde, son directamente competidores con la *carne de cordero* y que, por consiguiente, la "rama de producción nacional" incluye a los productores de esos productos competidores. USITC Report, pp. I-8 y I-9, notas de pie de página 7 (comisario Askey) y 8 (comisario Crawford). Los Estados Unidos no han alegado, ante el grupo especial o ante nosotros, que los *corderos en pie* sean directamente competidores con la *carne de cordero*, y, como hemos indicado anteriormente, esta cuestión no está incluida en la presente apelación.

aplica a los "productores" y, si se lee simultáneamente con los términos "producción conjunta" y "proporción importante", que vienen a continuación, se verá claramente que se refiere al *número* y a la *representatividad* de los productores que integran la rama de producción nacional. La expresión "el conjunto" no implica que los productores de *otros* productos, que *no* sean similares al producto importado o directamente competidores con él, puedan incluirse en la definición de rama de producción nacional. Al igual que el Grupo Especial, para nosotros las palabras "el conjunto" deben considerarse solamente "una referencia *cuantitativa* con respecto a la proporción de productores ... que debe abarcar una investigación en materia de salvaguardias".⁵¹ (sin cursivas en el original)

92. El Grupo Especial examinó con cierto detalle los informes de grupos especiales del GATT sobre los casos *Estados Unidos - Vino y productos vitícolas*, *Canadá - Carne de vacuno* y *Nueva Zelandia - Transformadores*. Estamos de acuerdo en general con el análisis del Grupo Especial, que considera que estos casos corroboran su interpretación -con la que hemos hecho constar nuestro acuerdo- del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, debemos hacer una salvedad. En su examen del informe *Canadá - Carne de vacuno*, el Grupo Especial consideró la importancia que debía atribuirse al grado de integración del proceso de producción de un producto. Sobre la base de las declaraciones del grupo especial en el asunto *Canadá - Carne de vacuno*, el Grupo Especial hizo la siguiente observación:

Estamos de acuerdo en que los factores de la integración vertical o de la propiedad común no son en sí mismos determinantes y ni siquiera especialmente importantes para precisar el alcance de la producción nacional. Más bien la cuestión consiste en: i) si los productos en las diversas etapas de la producción son *distintas formas de un producto similar único* o bien si se han convertido en *productos distintos*, y ii) si es posible *identificar separadamente* el proceso de producción para el producto similar en cuestión, o si en lugar de ello la propiedad común tiene por resultado una *integración tan completa* de los procesos de producción que *resulte posible la identificación y el análisis por separado de las diversas etapas de producción*.⁵² (sin subrayar en el original)

⁵¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.74.

⁵² *Ibid.*, párrafo 7.95. Observamos que en la diferencia *Canadá - Carne de vacuno* se habían hecho alegaciones basadas en el *Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*, de la Ronda de Tokio. En esta diferencia el grupo especial tenía que interpretar el párrafo 6 del artículo 6 de ese Acuerdo, que prescribe explícitamente la identificación separada de la producción para evaluar el efecto de las importaciones subvencionadas en la rama de producción nacional. Por consiguiente, era adecuado que en esa diferencia el grupo especial examinara los procesos separados de producción. Sin embargo, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no contiene ninguna disposición en este sentido.

93. El Grupo Especial consideró a continuación si el proceso de producción de la carne de cordero comprendía distintos productos o formas diferentes de un producto único y similar. El Grupo Especial estimó que la propia USITC había constatado que los corderos en pie y la carne de cordero *eran* productos separados, y que *era* posible identificar etapas distintas en sus procesos de producción.⁵³

94. Aunque no disintimos del análisis del Grupo Especial acerca del informe de la USITC, ni de las conclusiones que extrajo de este análisis, tenemos reservas respecto de la función que desempeñaría un examen del grado de integración de los procesos de producción para los productos en cuestión.⁵⁴ Como hemos señalado anteriormente, en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* la determinación de la "rama de producción nacional" se basa en los "productores de productos similares o directamente competidores". Así pues, lo importante es la determinación de los *productos*, y que éstos sean "similares o directamente competidores", y no los *procesos* de producción de esos productos.⁵⁵

95. Recordemos que en este caso la USITC determinó que los productos similares eran la *carne* de cordero nacional e importada, y no constató que los *corderos en pie* o cualquier otro producto fueran directamente competidores con la *carne* de cordero. Sobre la base de esta constatación de la USITC, nosotros entendemos que el concepto de "rama de producción nacional" *sólo* podía incluir a los "productores" de *carne* de cordero. Al ampliar la noción de "rama de producción nacional" de manera que incluía a los productores de otros productos, -esto es, *corderos en pie*- la USITC formuló una definición de "rama de producción nacional" incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

96. De resultas de ello, la imposición de la medida de salvaguardia en cuestión se basó en una determinación de daño grave causado a una rama de producción distinta de la "rama de producción nacional" pertinente. Además, esta medida se impuso sin que se hubiera formulado una determinación de daño grave para la "rama de producción nacional" que, correctamente definida, debía haberse limitado a los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero únicamente. Por consiguiente, confirmamos la constatación del Grupo Especial que figura en el párrafo 7.118 de

⁵³ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.96.

⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 7.95.

⁵⁵ No obstante, en ocasiones podría plantearse la duda de si dos artículos son *productos separados*. En tal caso, quizá conviniera informarse de los procesos de producción de esos productos.

su informe, de que la medida de salvaguardia en cuestión es incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

VI. Amenaza de daño grave

A. Norma de examen

97. Al comienzo de sus constataciones, el Grupo Especial consideró que la norma de examen era adecuada para el examen de las reclamaciones de Australia y Nueva Zelandia. Tras citar nuestro informe en el caso *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, el Grupo Especial procedió a formular la norma en los siguientes términos:

... la norma de examen aplicable en las diferencias en materia de salvaguardias que se enuncia *supra*, nos exige abstenernos de realizar un examen *de novo* de las pruebas reflejadas en el informe publicado por las autoridades nacionales competentes. Nuestra tarea se limita a examinar la determinación formulada por la USITC y a examinar si el informe publicado proporciona una explicación suficiente de la forma en que los hechos, en conjunto, apoyan la determinación de la USITC de la existencia de una amenaza.⁵⁶

98. En relación con su examen de las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia al amparo del párrafo 2 del artículo 4, el Grupo Especial declaró lo siguiente:

Al examinar la determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave formulada por la USITC, comprobamos, primero, si la USITC ha evaluado "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de [la] rama de producción", en particular, los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como cualesquiera otros factores pertinentes. En segundo lugar, examinamos si el *enfoque* seguido por la USITC consistía en un examen basado en los hechos y orientado hacia el futuro del aumento de las importaciones y de la situación de la rama de producción nacional de los Estados Unidos.⁵⁷ (las cursivas figuran en el original)

99. Australia y Nueva Zelandia impugnan dos aspectos de la norma de examen del Grupo Especial. En primer lugar afirman que el Grupo Especial incurrió en error en la *interpretación*, y por consiguiente en la formulación, de la norma jurídica que debe utilizarse para examinar las determinaciones hechas por las autoridades competentes en las investigaciones en materia de salvaguardia. En segundo lugar sostienen que, al examinar la determinación por la USITC de la amenaza de un daño grave, el Grupo Especial incurrió en error al *aplicar* la norma de examen.

⁵⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.3.

⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 7.140.

100. Como observó el Grupo Especial, hemos tenido ocasión de examinar, en el caso *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, la norma adecuada para el examen, por un grupo especial, de las reclamaciones formuladas de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En esa apelación observamos que:

El *Acuerdo sobre Salvaguardias* ... no contiene ninguna disposición acerca de la norma de examen apropiada. Por consiguiente, el artículo 11 del ESD y, en particular, su requisito de que "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos", establece la norma de examen apropiada para examinar la compatibilidad de una medida de salvaguardia con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁵⁸

101. En lo referente a la norma de examen prevista en el artículo 11 del ESD, cabe recordar que en el caso *Comunidades Europeas - Hormonas* declaramos que "la norma aplicable no es un examen *de novo* propiamente dicho, ni la "deferencia total", sino más bien "una evaluación objetiva de los hechos".⁵⁹

102. En nuestro informe sobre el caso *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, dimos algunas indicaciones acerca de la *aplicación* de la norma de examen del artículo 11 del ESD a las diferencias en las cuales se hacen alegaciones basadas en el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*:

... con respecto a su *aplicación* de la norma de examen, no creemos que el Grupo Especial llevara a cabo un examen *de novo* de las pruebas, o que sustituyera el análisis y el juicio de las autoridades argentinas por los suyos. Más bien, el Grupo Especial examinó si, conforme a lo requerido por el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades argentinas habían tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas. Más aún, consideramos que el Grupo Especial, lejos de no asumir su responsabilidad, estaba simplemente cumpliendo con la responsabilidad que le incumbía con arreglo al artículo 11 del ESD al adoptar el enfoque utilizado. Para determinar si la investigación de las salvaguardias y de la medida de salvaguardia resultante aplicada por la Argentina era compatible con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial estaba obligado, por los propios términos del artículo 4, a evaluar si las autoridades argentinas habían examinado todos los factores pertinentes y habían ofrecido una explicación razonada de cómo los factores corroboraban su determinación.⁶⁰ (sin subrayar en el original)

⁵⁸ Informe del Órgano de Apelación, nota 15 de pie de página, párrafo 120.

⁵⁹ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 25 de pie de página, párrafo 117.

⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 121.

103. Así pues, una "evaluación objetiva" de una alegación formulada al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* consta, en principio, de dos elementos. Un grupo especial tiene que examinar, primero, si las autoridades competentes han evaluado *todos los factores pertinentes*, y, segundo, si las autoridades han facilitado una *explicación razonada y adecuada* del modo en que los factores corroboran su determinación.⁶¹ Por consiguiente, la evaluación objetiva del grupo especial presenta dos aspectos, uno *formal* y otro *sustantivo*. El aspecto formal consiste en determinar si las autoridades competentes han evaluado "todos los factores pertinentes"; el sustantivo, en establecer si las autoridades competentes han facilitado una explicación razonada y adecuada de su determinación.

104. Este carácter dual del examen de un grupo especial se desprende de la naturaleza de las obligaciones que el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* impone a las autoridades competentes. El apartado a) de este párrafo dispone que las autoridades competentes evaluarán, con carácter formal, "todos los factores pertinentes". Sin embargo, esta evaluación no es una cuestión meramente formal, y la lista de los factores pertinentes que deben evaluarse no es simplemente una "lista recapitulativa". El párrafo 2 a) del artículo 4 establece que las autoridades competentes deben llevar a cabo una evaluación sustantiva de la "*relación*" -o la "*influencia*", "*efecto*"⁶² "*impacto*"- que tienen los factores pertinentes en la "situación de la rama de producción nacional" (sin cursivas en el original). Esta evaluación sustantiva de los factores pertinentes permite a las autoridades competentes efectuar una determinación general propiamente dicha, estableciendo, entre otras cosas, si la rama de producción nacional ha resultado gravemente dañada o está amenazada de un daño grave, según la definición del Acuerdo.

105. De ello se sigue que la naturaleza exacta del examen que debe realizar un grupo especial, respecto de una alegación presentada al amparo del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, se deriva en parte de su obligación de hacer una "evaluación objetiva del asunto" de conformidad con el artículo 11 del ESD, y en parte también de las obligaciones derivadas del párrafo 2 del artículo 4, en la medida en que formen parte de la reclamación. Así pues, como ocurre con cualquier alegación presentada en virtud de las disposiciones de un acuerdo de la OMC, los

⁶¹ Es evidente que una alegación al amparo del párrafo 2 a) del artículo 4 podría referirse a uno sólo de los aspectos del examen contemplado, y no a los dos al mismo tiempo. Por ejemplo, puede alegarse que, aunque las autoridades competentes evaluaron todos los factores pertinentes, su explicación no es ni razonada ni adecuada.

⁶² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, *supra*, nota 19 de pie de página, párrafo 71.

grupos especiales tienen que examinar, de conformidad con el artículo 11 del ESD⁶³, si el Miembro ha cumplido las obligaciones impuestas por las disposiciones que se indican expresamente en la alegación. Al considerar si la explicación dada por las autoridades competentes en su informe es razonada y adecuada, los grupos especiales pueden determinar si estas autoridades han actuado de manera acorde con las obligaciones que les impone el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

106. Deseamos poner de relieve que, aunque los grupos especiales no están autorizados a realizar un examen *de novo* de las pruebas ni a *sustituir* las conclusiones de las autoridades competentes por las suyas propias, esto *no* significa que los grupos deban simplemente *aceptar* las conclusiones de las autoridades competentes. Por el contrario, a nuestro juicio, al examinar una alegación en el marco del párrafo 2 a) del artículo 4, un grupo especial *sólo* podrá apreciar si la explicación que ofrezcan las autoridades competentes para su determinación es razonada y adecuada examinando críticamente dicha explicación, en profundidad y a la luz de los hechos de que haya tenido conocimiento. Por lo tanto, los grupos especiales deben considerar si la explicación de las autoridades competentes tiene plenamente en cuenta la naturaleza y, en especial, la complejidad de los datos, y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. Un grupo especial debe determinar, en particular, si la explicación no es razonada o adecuada, si hay *otra explicación* plausible de los hechos, y si la explicación de las autoridades competentes no parece adecuada teniendo en cuenta la otra explicación. Así pues, cuando hagan una "evaluación objetiva" de una reclamación de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, los grupos especiales deberán permanecer abiertos a la posibilidad de que la explicación dada por las autoridades competentes no sea razonada o adecuada.

107. A este respecto, la expresión "examen *de novo*" no debe utilizarse de un modo aproximativo. Si un grupo especial llega a la conclusión de que las autoridades competentes, en un caso determinado, *no han facilitado* una explicación razonada o adecuada de su determinación, no por ello dicho grupo especial habrá emprendido un examen *de novo*, ni habrá sustituido las conclusiones de las autoridades competentes por las suyas propias. Lo que ha hecho el grupo especial es, de conformidad con las obligaciones que le impone el ESD, llegar simplemente a una conclusión en el sentido de que la determinación de las autoridades competentes es incompatible con las disposiciones expresas del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

⁶³ Observamos, no obstante, que el párrafo 6 del artículo 17 del *Acuerdo Antidumping* establece una norma especial de examen para las alegaciones presentadas en virtud de dicho Acuerdo.

108. Como hemos observado antes, en este caso, el Grupo Especial estableció la norma de examen remitiéndose a nuestro informe en *Argentina – Salvaguardia respecto del calzado*, y además rechazó expresamente cualquier norma que supusiera un examen *de novo* de las pruebas. Es más, el Grupo Especial citó la parte de nuestro informe *Argentina – Salvaguardia respecto del calzado* que acabamos de mencionar, señalando en especial nuestra declaración de esta misma parte, de que los grupos especiales debían considerar si las autoridades competentes habían examinado todos los factores pertinentes y habían facilitado una explicación razonada y adecuada de su determinación.⁶⁴ En consecuencia, constatamos que el Grupo Especial ha *interpretado correctamente* la norma de examen adecuada para las reclamaciones de Australia y Nueva Zelandia.

109. Sin embargo, como se recordará, Australia y Nueva Zelandia han recurrido también la *aplicación* de la norma de examen por el Grupo Especial. Esta apelación contra la *aplicación* de la norma de examen guarda relación, en su mayor parte, con las apelaciones respectivas de estos participantes, según las cuales el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la USITC había actuado de manera compatible con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, cuando determinó que existía una amenaza de daño grave para la rama de producción estadounidense de la carne de cordero. Por consiguiente, examinaremos la mayoría de estos argumentos cuando consideremos las cuestiones relacionadas con la existencia de una amenaza de daño grave.

110. No obstante, un aspecto de la apelación de Nueva Zelandia contra la aplicación de la norma de examen plantea una cuestión general de procedimiento que consideramos a continuación. Se trata de los *argumentos* que un grupo especial está autorizado a considerar cuando examina las determinaciones de las autoridades competentes. A este respecto, el Grupo Especial declaró lo siguiente:

... en la medida en que las explicaciones alternativas presentadas por Australia y Nueva Zelandia constituyen en efecto nuevos análisis de las pruebas presentadas, no resultan pertinentes para este examen. *Esos argumento de hecho y derecho serían pertinentes para nuestro examen sólo en la medida en que se plantearan durante la investigación*, en cuyo caso tendríamos que examinar si la USITC ha explicado de forma adecuada por qué los hechos confirmaban sus determinaciones con respecto a ellos, así como si su explicación resulta convincente.⁶⁵ (sin cursivas en el original)

⁶⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.1.

⁶⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.207.

111. Así pues, el Grupo Especial limitó su examen de la determinación de las autoridades competentes a los *argumentos de derecho y de hecho* expuestos por las partes interesadas *durante la investigación nacional* realizada con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

112. En nuestro informe sobre el caso *Tailandia - Derechos antidumping sobre los perfiles de hierro y acero sin alear y vigas doble T procedentes de Polonia* dijimos, en relación con el examen de la especificidad de la solicitud de Polonia de que se estableciera un grupo especial de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD:

El razonamiento del Grupo Especial parece suponer que siempre existe una continuidad entre las alegaciones formuladas en una investigación que da lugar a la imposición de derechos antidumping y las alegaciones formuladas por una parte reclamante en una diferencia conexa sometida a la OMC. Éste no es necesariamente el caso. *Las partes que intervienen en una investigación que da lugar a la imposición de derechos antidumping son, en general, exportadores, importadores y otras entidades comerciales, mientras que las que intervienen en el procedimiento de solución de diferencias de la OMC son los Miembros de la OMC. Por consiguiente, no puede suponerse que la gama de cuestiones planteadas en una investigación antidumping será la misma que las alegaciones que un Miembro decida someter a la OMC en una diferencia.*⁶⁶ (sin cursivas en el original)

113. Aunque la alegación que se examinaba en esa apelación era distinta, cabe aplicar el mismo razonamiento a la relación entre las investigaciones nacionales que dan lugar a la imposición de medidas de salvaguardia y los procedimientos de solución de diferencias con arreglo al ESD respecto de estas mismas medidas de salvaguardia. Al exponer sus alegaciones en un procedimiento de solución de diferencias, un *Miembro de la OMC* no se limita simplemente a repetir argumentos que las *partes interesadas* expusieron a las autoridades competentes durante la investigación nacional, aunque el propio Miembro fuera parte interesada en dicha investigación. De modo análogo, los grupos especiales no están obligados a determinar y confirmar la naturaleza y el carácter de los argumentos expuestos por las partes interesadas a las autoridades competentes. Los argumentos expuestos a las autoridades nacionales competentes pueden estar influidos por las prescripciones de las leyes, reglamentos y procedimientos nacionales, y basarse en ellas. En cambio, los procedimientos de solución de diferencias entablados en el marco del ESD en relación con medidas de salvaguardia impuestas al amparo del *Acuerdo sobre Salvaguardias* pueden incluir argumentos que las partes interesadas no expusieron a las autoridades competentes.

⁶⁶ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS122/AB/R, adoptado el 5 de abril de 2001, párrafo 94.

114. Recordemos además que, en el caso *Estados Unidos – Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, revocamos una constatación de un grupo especial en el sentido de que las *autoridades competentes* están obligadas a evaluar sólo aquellos otros factores pertinentes, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, que las partes interesadas hayan señalado claramente durante la investigación.⁶⁷ Dijimos que las autoridades competentes tienen un deber *independiente* de investigar y no pueden permanecer "pasivas ante las posibles limitaciones de las *pruebas* presentadas y las *opiniones* expresadas por las *partes interesadas*".⁶⁸ (sin cursivas en el original) En síntesis, las autoridades competentes están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos expuestos por las partes interesadas durante la investigación. Y así como las *autoridades competentes* están obligadas, en ciertas circunstancias, a pasar por alto los argumentos de las partes interesadas para llegar a sus propias determinaciones, los *grupos especiales* tampoco están limitados a los argumentos presentados por las partes interesadas a las autoridades competentes cuando examinen estas determinaciones en un procedimiento de solución de diferencias de la OMC.

115. Queremos insistir en que la discrecionalidad de que gozan los Miembros de la OMC para exponer sus alegaciones en los procedimientos de solución de diferencias del modo que estimen conveniente no les exime, desde luego, de la obligación establecida en el párrafo 10 del artículo 3 del ESD, de "entablar un procedimiento de solución de diferencias de buena fe y esforzándose por resolver [la diferencia]".⁶⁹ De ello se sigue que los Miembros de la OMC no pueden retener impropiamente argumentos de las autoridades competentes para plantearlos más tarde ante un grupo especial. En todo caso, desde el punto de vista práctico nos parece improbable que un Miembro proceda de este modo.

116. En la audiencia ante este Órgano de Apelación Nueva Zelandia indicó que, a su juicio, el Grupo Especial no había considerado los argumentos econométricos expuestos en la prueba documental NZ-13, alegando que estos argumentos no se habían comunicado a la USITC. En vista de las constataciones que consignamos más adelante, no estimamos necesario examinar la importancia de esa prueba documental.

⁶⁷ Informe del Órgano de Apelación *supra*, nota 19 de pie de página, párrafo 56.

⁶⁸ *Ibid.*, párrafo 55.

⁶⁹ Véase el informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*, WT/DS108/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 2000, párrafo 166.

B. *Determinación de la existencia de una "amenaza de daño grave"*

1. Antecedentes

117. Tanto Australia como Nueva Zelandia alegaron ante el Grupo Especial que la determinación de la USITC sobre la existencia de daño grave era incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no evaluó correctamente "todos los factores pertinentes", según exige el párrafo 2 a) del artículo 4. Como parte de esta alegación, las partes afirmaron que la USITC no disponía de datos suficientes que le permitieran realizar una evaluación correcta de la situación de la rama de producción nacional.

118. El Grupo Especial constató, en primer lugar, que la USITC había "investigado" todos los factores pertinentes mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁷⁰ A continuación el Grupo Especial examinó el enfoque utilizado por la USITC para determinar si existía una "amenaza" de daño grave y concluyó que "no había ningún error de concepto en el enfoque analítico empleado por la USITC" y que este enfoque "se basa de manera suficiente en los hechos y está orientado al futuro".⁷¹ Sin embargo, el Grupo Especial manifestó que no estaba convencido de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC en el presente caso fueran suficientemente *representativos* de la rama de producción nacional⁷² y, por tanto, concluyó:

[...] que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la USITC no obtuvo datos respecto de productores que representan una proporción importante de la producción nacional total de la rama de producción nacional tal como ha sido definida en la investigación.⁷³

En consecuencia, el Grupo Especial también constató que la determinación de la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño grave era incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Australia y Nueva Zelandia apelan contra determinados aspectos de las constataciones del Grupo Especial respecto de la amenaza de daño grave. También lo hacen los Estados Unidos en relación con otro aspecto de estas constataciones.

⁷⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.177.

⁷¹ *Ibid.*, párrafos 7.222 y 7.224.

⁷² *Ibid.*, párrafo 7.225.

⁷³ *Ibid.*, párrafo 8.1 e).

119. Aunque no son idénticas en todos los aspectos, las apelaciones formuladas por Australia y Nueva Zelanda sobre esta cuestión impugnan en ambos casos la interpretación y la aplicación por el Grupo Especial de la expresión "amenaza de daño grave". Sus argumentos sobre la aplicación errónea de esta expresión se relacionan estrechamente con sus argumentos en el sentido de que el Grupo Especial incurrió en error, en relación con lo establecido en el párrafo 2 a) del artículo 4, en primer lugar por concluir que la USITC había evaluado "todos los factores pertinentes", y en segundo lugar, por concluir que la USITC había adoptado un enfoque analítico correcto en la evaluación de los datos en un caso de supuesta "amenaza" de daño grave. Ambos participantes sostienen que, al llegar a esas conclusiones, el Grupo Especial mostró una deferencia indebida hacia la USITC. En consecuencia, alegan que el Grupo Especial no aplicó la norma apropiada a su examen de la determinación de la USITC.

120. Por su parte, los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial de que, debido a que los datos que tuvo ante sí la USITC no eran suficientemente *representativos* de la rama de producción nacional, los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos aducen que el párrafo 1 c) del artículo 4 simplemente define la expresión "rama de producción nacional" y no impone ninguna obligación a los Miembros con respecto a la suficiencia de los datos relativos a la "rama de producción nacional". En todo caso, añaden los Estados Unidos, la USITC cumplió las obligaciones pertinentes en materia de recopilación de datos. A juicio de los Estados Unidos, el párrafo 2 a) del artículo 4 sólo exige que las autoridades competentes evalúen todos los factores pertinentes "de carácter objetivo y cuantificable" que tengan "relación" con la situación de la rama de producción nacional, mientras que el párrafo 2 b) del artículo 4 exige que la determinación realizada por esas autoridades con respecto a la relación de causalidad se lleve a cabo sobre la base de "pruebas objetivas". Los Estados Unidos sostienen que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no exige que los datos recopilados por las autoridades competentes sean representativos de una determinada proporción de la rama de producción nacional.

121. Antes de abordar estas apelaciones, observamos que el análisis de estas cuestiones realizado por el Grupo Especial se basó en la suposición de que las constataciones de la USITC sobre la definición de la "rama de producción nacional" eran compatibles con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁷⁴ Hemos constatado que el Grupo Especial concluyó acertadamente que la USITC definió inadecuadamente la "rama de producción nacional". Aun así, como las constataciones pertinentes del Grupo Especial sobre la "amenaza de daño grave" han sido de hecho apeladas,

⁷⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.119.

consideramos apropiado examinar las "cuestiones de derecho" y las "interpretaciones jurídicas" que en relación con estas constataciones se han planteado en la presente apelación. Al hacerlo, partiremos de la misma suposición en que se basó el Grupo Especial.

2. Significado de la expresión "amenaza de daño grave"

122. Nos ocupamos en primer lugar y de forma breve de la interpretación de la expresión "amenaza de daño grave", que se define en el párrafo 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* del modo siguiente:

- b) se entenderá por "amenaza de daño grave" *la clara inminencia de un daño grave*, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en ellos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas; (cursivas añadidas).

123. Un elemento integrante de esta definición es la referencia al "daño grave", que se define así en el párrafo 1 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*:

- a) se entenderá por "daño grave" un *menoscabo general significativo* de la situación de una rama de producción nacional; (cursivas añadidas).

124. El criterio relativo al "daño grave" establecido en el párrafo 1 a) del artículo 4 es aparentemente muy estricto. El rigor, en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, señalamos que este criterio era riguroso.⁷⁵ Además, observamos a este respecto que la palabra "daño" es calificada por el adjetivo "grave", lo que, en nuestra opinión, subraya el alcance y el grado del "menoscabo general significativo" que debe sufrir la rama de producción nacional, o que debe estar próxima a sufrir, para que se cumpla el criterio. Se corrobora nuestra opinión de que el criterio relativo al "daño grave" que figura en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* es muy estricto si comparamos este criterio con el relativo al "daño importante" establecido en el *Acuerdo Antidumping*, el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (el "*Acuerdo SMC*") y el GATT de 1994.⁷⁶ Consideramos que la palabra "grave" connota un criterio relativo al daño mucho más estricto que el término "importante".⁷⁷ Además, estimamos que coincide con el objeto y fin del

⁷⁵ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 19 de pie de página, párrafo 149.

⁷⁶ El "daño importante" es el criterio establecido en el artículo VI del GATT de 1994, los artículos 5 (nota 11 de pie de página) y 15 (nota 45 de pie de página) del *Acuerdo SMC* y el artículo 3 (nota 9 de pie de página) del *Acuerdo Antidumping*.

⁷⁷ Nuestra opinión de que el criterio de "daño grave" es más estricto que el de "daño importante" se ve corroborado por las versiones francesa y española de los acuerdos pertinentes, en los que los términos equivalentes son, respectivamente, *dommage grave* y *dommage important*; y *daño grave* y *daño importante*.

Acuerdo sobre Salvaguardias el hecho de que el criterio relativo al daño para la aplicación de una medida de salvaguardia sea más estricto que el criterio relativo al daño en el caso de las medidas antidumping o compensatorias, ya que, como hemos observado anteriormente:

[...] [I]a aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales "desleales", como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias. Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas.⁷⁸

125. Volviendo a la expresión "amenaza de daño grave", observamos que esta expresión se refiere a un "daño grave" que aún *no* ha ocurrido, sino que es un acontecimiento futuro cuya efectiva materialización no puede, en realidad, asegurarse con certidumbre. Observamos también que el párrafo 1 b) del artículo 4 se basa en la definición de "daño grave", estableciendo que, para constituir una "amenaza", debe tratarse de la "clara inminencia" de un daño grave. El término "inminencia" precisa temporalmente el momento en que es probable que la "amenaza" se materialice. El empleo de esta palabra supone que el "daño grave" previsto debe estar a punto de producirse. Además, consideramos que la palabra "clara", que califica el término "inminencia", indica que debe haber un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materialice en un futuro muy próximo. Observamos asimismo que el párrafo 1 b) del artículo 4 dispone que toda determinación de la existencia de una amenaza de daño grave "se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o *posibilidades remotas*" (sin cursivas en el original). En nuestra opinión, el término "clara" se refiere también a la demostración *fáctica* de la existencia de la "amenaza". Por lo tanto, la expresión "clara inminencia" indica que, como cuestión de hecho, debe resultar manifiesto que la rama de producción nacional está a punto de sufrir un daño grave.

126. Recordamos que en el asunto *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* declaramos que "es fundamental que un grupo especial tenga en cuenta la definición de "daño grave" que figura en el párrafo 1 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en su examen de cualquier determinación del 'daño grave'".⁷⁹ Esto es también cierto en el caso de la definición de la "amenaza de daño grave" que figura en el párrafo 1 b) del artículo 4 de dicho Acuerdo. Por lo tanto, al formular una determinación sobre la existencia de "daño grave" o sobre la "amenaza" de daño grave, los grupos

⁷⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 94.

⁷⁹ *Supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 139.

especiales deben tener siempre presente que el criterio relativo al daño que suponen estas expresiones es muy estricto.

3. Evaluación de los factores pertinentes previstos en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

127. Hasta ahora hemos examinado la interpretación de la expresión "amenaza de daño grave" en abstracto. Sin embargo, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* también impone obligaciones a las autoridades competentes con respecto al *procedimiento* mediante el cual esas autoridades llegan a una determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave. El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo dispone que, al formular una determinación de la existencia de daño, las autoridades competentes "evaluarán todos los factores pertinentes". En la presente apelación se plantean dos cuestiones generales de interpretación relativas al modo en que las autoridades competentes llevan a cabo efectivamente su "evaluación" de "todos los factores pertinentes". La primera de estas cuestiones es dilucidar si la "evaluación" de las autoridades competentes, según lo dispuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4, debe basarse en *datos que sean suficientemente representativos* de la rama de producción nacional. La segunda consiste en determinar si existe un *período* apropiado para *centrar* la "evaluación" de los datos realizada por las autoridades competentes a fin de determinar que existe una "amenaza" de daño grave en un futuro inminente.

a) Suficiencia de los datos

128. El Grupo Especial constató que, para formular una determinación respecto de la "rama de producción nacional", según se la define en el párrafo 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deben basarse en datos que sean suficientemente representativos de esa rama de producción.⁸⁰ Los Estados Unidos apelan contra esta interpretación y sostienen que los únicos requisitos contenidos en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* sobre la recopilación de datos consisten en que los factores que se han de evaluar deben ser "de carácter objetivo y cuantificable" y que tales factores deben tener "relación con la situación de [la] rama de producción [nacional]".

129. Observamos que ninguna disposición del *Acuerdo sobre Salvaguardias* aborda concretamente la cuestión del alcance de la recopilación de datos ni, en particular, de si las autoridades competentes deben tener ante sí datos que sean representativos de la rama de producción nacional. Sin embargo, observamos también que, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, las autoridades competentes deben investigar si la "rama de producción nacional" se

⁸⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.221.

enfrenta a una situación de "daño grave". Para realizar esta investigación, las autoridades competentes están obligadas a "evaluar" todos los factores pertinentes de carácter "objetivo y cuantificable". Además, el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que, al llevar a cabo esta evaluación, las autoridades competentes evalúen la "relación" que tengan los factores pertinentes con la "situación de [la] rama de producción [nacional]". Sobre esa base, las autoridades competentes deben formular una determinación "global" de si la "*rama de producción nacional*" está gravemente dañada o amenazada por ese daño.⁸¹

130. Reconocemos que la expresión "de carácter objetivo y cuantificable" se refiere expresamente a los "factores", pero no a los datos. No obstante, estamos convencidos de que los factores sólo pueden ser "de carácter objetivo y cuantificable" si se permiten que se efectúe una determinación como exige el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sobre la base de "pruebas objetivas". Esas pruebas son, en principio, datos objetivos. Las palabras "factores [...] de carácter objetivo y cuantificable" suponen, por tanto, una evaluación de *datos* objetivos que haga posible la medición y la cuantificación de esos factores.

131. La expresión "rama de producción nacional" se define en el sentido de que, *al menos*, se refiere a los productores de "una proporción importante de la producción nacional total" de los productos de que se trata. En nuestra opinión, el requisito de que las autoridades competentes evalúen la "relación" que tengan los factores pertinentes con la "*rama de producción nacional*" y, en consecuencia, de que formulen una determinación relativa a la "situación [global] de esa *rama de producción*", significa que las autoridades competentes deben disponer de una base fáctica *suficiente* que les permita extraer conclusiones fundamentadas y suficientes respecto de la situación de la "rama de producción nacional". La necesidad de tal base fáctica suficiente supone, a su vez, que los datos examinados, relativos a los factores pertinentes, deben ser representativos de la "rama de producción nacional". En realidad, una determinación formulada sobre la base de datos insuficientes no sería una determinación relativa a la situación de la "rama de producción nacional", según se la define en el Acuerdo, sino una determinación relativa a los productores de algo menos de "una proporción importante de la producción nacional total" de los productos de que se trate. En consecuencia, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que los datos evaluados por las autoridades competentes deben ser suficientemente representativos de la "rama de producción nacional" para hacer posible que se formulen determinaciones con respecto a esa rama de producción.

⁸¹ Informe del órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 139.

132. No pretendemos sugerir que las autoridades competentes deban en todos los casos tener efectivamente ante sí datos correspondientes a *todos* los productores nacionales cuya producción, considerada en su conjunto, constituya una proporción importante de la rama de producción nacional. En algunos casos, sin duda, tal requisito no sería viable ni realista. En cambio, los datos que tengan ante sí las autoridades competentes deben ser suficientemente representativos para ofrecer un panorama fidedigno de la "rama de producción nacional". Lo que sea suficiente en cada caso dependerá de las particularidades de la "rama de producción nacional" de que se trate. En este caso, la conclusión del Grupo Especial de que los datos que tuvo ante sí la USITC no eran suficientemente representativos constituye, a nuestro juicio, una constatación relativa a las particularidades de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos, según la definió la USITC, y no vemos ninguna razón para modificar esa constatación del Grupo Especial. Observamos asimismo que la propia USITC reconoció que los datos que tuvo ante sí, correspondientes a los criadores, no representaban una "muestra estadísticamente válida".⁸²

133. Por consiguiente, confirmamos la constatación del Grupo Especial, de que la USITC y, por tanto, los Estados Unidos, actuaron de forma incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* al formular una determinación relativa a la "rama de producción nacional" sobre la base de datos que no eran suficientemente representativos de esa rama de producción. No obstante, constatamos que, al obrar así, los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretado en conexión con la definición de la "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4. Esta última disposición sólo contiene una definición de la expresión "rama de producción nacional" y, por sí misma, no impone ninguna obligación a los Miembros de la OMC. Por ende, no estamos de acuerdo con la conclusión final del Grupo Especial sobre este punto, en el sentido de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 considerado aisladamente.

134. En consecuencia, modificamos la conclusión del Grupo Especial que figura en el párrafo 8.1 e) del informe del Grupo Especial, y declaramos que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* al formular una determinación relativa a la "rama de producción nacional" sobre la base de datos que no eran suficientemente representativos de esa rama de producción.

⁸² USITC Report, p. I-17.

b) Período en el que se centra la evaluación de los datos

135. Ante el Grupo Especial, las partes han discrepado en cuanto a qué porción del período de investigación era el más pertinente para "evaluar" la situación de la rama de producción nacional al formular una determinación sobre la existencia de una "amenaza". El Grupo Especial opinó que, "en vista de que el análisis de la existencia de una amenaza está orientado hacia el futuro, parecería lógico que lo sucedido al comenzar el período de investigación fuera menos pertinente que lo ocurrido al final de dicho período".⁸³ El Grupo Especial concluyó en consecuencia que:

[...] la USITC tuvo razón en centrarse en los *datos* disponibles *más recientes* correspondientes al final del período de investigación. Consideramos también que los datos correspondientes a 1997 y 1998 (período considerado) abarcan un plazo adecuado y razonable y se complementan con proyecciones que extrapolen las tendencias existentes al futuro inminente a fin de llevar a cabo un análisis prospectivo que requiere la determinación de la existencia de una amenaza.⁸⁴ (sin cursivas en el original)

Por consiguiente, consideramos que al basar su determinación en los hechos ocurridos al final del período objeto de investigación (es decir, un año y nueve meses) y no durante todo el período objeto de investigación, la USITC analizó de manera suficiente los datos recientes para hacer una evaluación válida de si un menoscabo significativo era "inminente" en un futuro próximo.⁸⁵ (sin cursivas en el original)

136. Recordamos que, al formular una determinación sobre la existencia de una "amenaza", las autoridades competentes deben constatar la "clara inminencia" de un daño grave. Como ya hemos concluido, esto requiere un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materialice en un futuro muy próximo. En consecuencia, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que la determinación de la existencia de una amenaza está "orientada hacia el futuro". Sin embargo, el párrafo 1 b) del artículo 4 exige que la determinación de la existencia de una "amenaza" se base en "hechos" y no en "conjeturas". Como los hechos, por su propia naturaleza, corresponden al presente y al pasado, la aparición de hechos futuros nunca se puede probar definitivamente basándose en los hechos. Por lo tanto, existe una tensión entre el análisis de la existencia de una "amenaza", orientado hacia el futuro, lo que en definitiva requiere un cierto grado de "conjetura" respecto de la probabilidad de un hecho futuro, y la necesidad de que la determinación se base en hechos. Inevitablemente, esta tensión debe resolverse mediante la utilización de hechos presentes y pasados para justificar la conclusión acerca del futuro, esto es, que haya una "clara inminencia" de un daño grave. Por ello, una evaluación basada en hechos, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre*

⁸³ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.192.

⁸⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.193.

⁸⁵ *Ibid.*, párrafo 7.194.

Salvaguardias, debe proporcionar la base para una proyección de que existe un elevado grado de probabilidad de que se produzca un daño grave a la rama de producción nacional en un futuro muy próximo.⁸⁶

137. Del mismo modo que hizo el Grupo Especial, observamos que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se establece ningún método especial que pueda aplicarse para determinar la existencia de un daño grave o una amenaza de daño grave.⁸⁷ Sin embargo, cualquiera sea el método escogido, consideramos que los datos relativos al pasado más reciente proporcionarán a las autoridades competentes una base esencial y, por lo general, más fiable para llevar a cabo una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave. Para evaluar la situación probable de la rama de producción nacional en un futuro muy próximo lo mejor es utilizar los datos correspondientes al pasado más reciente. Por lo tanto, coincidimos con el Grupo Especial en que, en principio, dentro del período objeto de investigación en su conjunto, las pruebas correspondientes al pasado más reciente proporcionarán los indicios más sólidos sobre la probable situación futura de la rama de producción nacional.

138. No obstante, consideramos que, aunque los datos correspondientes al pasado más reciente tienen una importancia especial, las autoridades competentes no deben examinar esos datos aislándolos de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación. El verdadero significado de las tendencias a corto plazo del pasado más reciente, que se hacen evidentes al final del período objeto de investigación, sólo puede ponerse de manifiesto cuando esas tendencias a corto plazo se evalúan a la luz de las tendencias a largo plazo de los datos correspondientes a todo el período objeto de investigación. Si los datos más recientes se evalúan aisladamente, el panorama resultante de la rama de producción nacional puede inducir a error. Por ejemplo, aunque los datos más recientes puedan indicar un declive de la rama de producción nacional, ese declive bien puede formar parte del ciclo normal de la rama de producción nacional, sin constituir el comienzo de un daño grave claramente inminente. Del mismo modo, un declive reciente de los resultados económicos podría simplemente indicar que la rama de producción nacional está volviendo a su situación normal después de un período inusualmente favorable y no que está a punto de caer precipitadamente en una situación de daño grave. Por consiguiente, estimamos que, al llevar a cabo su evaluación con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes no pueden basarse exclusivamente en los

⁸⁶ Observamos que las proyecciones que se realicen deben referirse a la situación global de la rama de producción nacional, y no simplemente a algunos factores pertinentes.

⁸⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.184.

datos correspondientes al pasado más reciente, sino que deben evaluar esos datos en el contexto de los correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación.⁸⁸

139. En el caso presente, el Grupo Especial interpretó que el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* significa que la USITC estaba autorizada a "basar su determinación" sobre la existencia de una "amenaza de daño grave" en los datos correspondientes a los últimos 21 meses del período de cinco años abarcado por la investigación. En nuestra opinión, como veremos *infra*, la interpretación que ha hecho el Grupo Especial de los aspectos temporales de la evaluación a cargo de las autoridades competentes, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, hizo *demasiado* hincapié en algunos datos correspondientes al pasado más reciente, dejando de lado otros datos incluso más recientes. Además, el Grupo Especial no se cercioró de que los datos fueran evaluados en el contexto de los datos correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación. El enfoque del Grupo Especial excluyó incorrectamente la posibilidad de que las tendencias de los datos a corto plazo, que eran evidentes en los últimos 21 meses del período de investigación, pudieran ser posiblemente un indicador que indujera a error sobre la probable situación futura de la rama de producción nacional, cuando se los examinaba en el contexto de los datos correspondientes a la totalidad del período objeto de investigación.

4. Examen realizado por el Grupo Especial de la determinación de la USITC de la existencia de una "amenaza de daño grave"

140. Hemos examinado hasta ahora la interpretación de la norma de examen adecuada y la interpretación de la expresión "amenaza de daño grave" definida en el párrafo 1 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. También hemos examinado algunas cuestiones de interpretación relacionadas con la evaluación de las autoridades competentes, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 de dicho Acuerdo, al formular una determinación de que existe tal "amenaza". Teniendo presentes todas estas consideraciones, examinaremos ahora lo esencial de la apelación de Australia y Nueva Zelanda sobre este punto, esto es, si el Grupo Especial *aplicó* la norma de examen adecuada a la evaluación realizada por la USITC sobre la situación de la rama de producción nacional, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, y a la determinación realizada por la USITC de que existió una "amenaza de daño grave".

⁸⁸ Observamos que, en la nota 130 de pie de página de nuestro informe en el asunto *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado, supra*, nota 15 de pie de página, expresamos que "el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente". En ese informe, formulamos observaciones sobre la importancia relativa, dentro del período de investigación, de los datos correspondientes al final del período, en comparación con los correspondientes al comienzo del mismo. Por supuesto, el período de investigación debe ser suficientemente largo para permitir la adopción de conclusiones adecuadas acerca de la situación de la rama de producción nacional.

141. Ya hemos expuesto que, al examinar una alegación en relación con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la aplicación que hace un grupo especial de la norma de examen adecuada a la determinación llevada a cabo por las autoridades competentes tiene dos aspectos. En primer lugar, el grupo especial debe examinar si las autoridades competentes, como cuestión *formal*, han evaluado *todos los factores pertinentes*, y en segundo lugar, debe examinar si dichas autoridades, como cuestión *sustantiva*, han dado una *explicación fundamentada y suficiente* de la forma en que los hechos respaldan sus determinaciones

142. En lo que respecta a los aspectos formales del examen del Grupo Especial, observamos que éste constató que "la *USITC ha investigado todos los factores de daño pertinentes*"⁸⁹ (cursivas añadidas). El Grupo Especial llegó a esta conclusión después de describir sumariamente los datos que tuvo ante sí la USITC con respecto a los factores pertinentes.⁹⁰ Aunque Australia alega que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la USITC había evaluado todos los factores pertinentes⁹¹, consideramos que el Grupo Especial concluyó acertadamente que, como cuestión formal, la USITC evaluó efectivamente cada uno de los factores pertinentes, con respecto a una parte determinada de la rama de producción nacional, según la definición de esa rama de producción adoptada por la USITC. Sin embargo, nos parece que la parte esencial de la apelación de Australia sobre este punto apunta más bien al examen que realizó el Grupo Especial de los aspectos *sustantivos* de la evaluación de los factores pertinentes llevada a cabo por la USITC y a la determinación de la USITC de que la rama de producción nacional se veía amenazada por un daño grave.⁹² Nueva Zelandia también apela contra los aspectos sustantivos del examen del Grupo Especial.⁹³ Estos dos apelantes sostienen que el Grupo Especial incurrió en error al constatar que la explicación dada por la USITC respecto de su evaluación de los factores pertinentes era adecuada para respaldar su determinación de que existía una amenaza de daño grave para la rama de producción nacional.

⁸⁹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.177.

⁹⁰ *Ibid.*, párrafos 7.142 a 7.171. Observamos que esta sección del informe del Grupo Especial se titula "Si la USITC ha evaluado en esta investigación todos los factores de daño enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias." Después de una introducción (párrafos 7.139 a 7.141), el Grupo Especial presentó un "Resumen de los datos sobre el daño reunidos por la USITC" (párrafos 7.142 a 7.171), antes de pasar a examinar si la USITC había evaluado todos los factores pertinentes (párrafos 7.172 a 7.178).

⁹¹ Comunicación de Australia en calidad de otro apelante, párrafos 63 a 80.

⁹² *Ibid.*, párrafos 63 a 80.

⁹³ Comunicación de Nueva Zelandia en calidad de otro apelante, párrafos 3.12 a 3.22.

143. En nuestra lectura del informe del Grupo Especial, observamos que éste examinó en primer lugar si la USITC había evaluado formalmente todos los factores pertinentes. Después, el Grupo Especial examinó "el enfoque analítico empleado por la USITC" y concluyó que no había "ningún error de concepto" en ese enfoque porque "se basa de manera suficiente en los hechos y está orientado al futuro".⁹⁴ El Grupo Especial llegó a esta conclusión después de examinar las "proyecciones pertinentes a la constatación de amenaza de daño" y el "plazo pertinente para el análisis de la existencia de una amenaza".⁹⁵ El Grupo Especial también realizó una "evaluación de los datos relativos al período de enero de 1997 a septiembre de 1998".⁹⁶ Este período estaba constituido por los últimos 21 meses del período objeto de investigación, en el que el Grupo Especial dijo que la USITC podía "basar su determinación".⁹⁷ En el curso de la evaluación de los datos correspondientes a este período, el Grupo Especial observó que:

[...] los reclamantes no impugnan, como tales, las consideraciones de la USITC en el sentido de que se registraron disminuciones durante 1997 y el período considerado de 1998 en la mayoría de los indicadores a que se refiere la USITC en su determinación.⁹⁸

144. Después de resumir el resto de las opiniones de las partes sobre los datos, el Grupo Especial observó correctamente que las autoridades competentes no deben indicar "que cada uno de los factores de daño enumerados se halla en disminución" sino que deben llegar a una determinación teniendo en cuenta las pruebas en su conjunto.⁹⁹ Sin ningún análisis posterior, el Grupo Especial concluyó que:

⁹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.222 y 7.224.

⁹⁵ *Ibid.*, epígrafes 3 a) y 3 b), páginas 82 y 84.

⁹⁶ *Ibid.*, epígrafe 3 c), página 85.

⁹⁷ *Ibid.*, párrafo 7.194.

⁹⁸ *Ibid.*, párrafo 7.199.

⁹⁹ *Ibid.*, párrafo 7.203. Observamos que, en una parte anterior de su informe, el Grupo Especial declaró que la autoridad competente "puede formular una determinación de la existencia de una amenaza *aun si la mayoría de la empresas que forman parte de la rama de producción pertinente no están haciendo frente a una disminución de la rentabilidad*, siempre que la evaluación de los factores de daño en su conjunto indique que existe una amenaza de daño grave". (Informe del Grupo Especial, párrafo 7.188, cursivas añadidas.) En el asunto *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, expresamos que la determinación de las autoridades competentes sobre la existencia de "daño grave" debe basarse en "el cuadro general" de la rama de producción nacional y que esa determinación debe formularse "a la luz de todos los factores pertinentes". En consecuencia, al evaluar "la situación general de la rama de producción nacional" no puede concederse una importancia decisiva a ningún factor pertinente en particular, sino que todos los factores se deben examinar y valorar conjuntamente. (Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, *supra*, nota 15 de pie de página, párrafo 139.)

En consecuencia, habida cuenta de las pruebas, las explicaciones y el análisis prospectivo que figuran en el informe de la USITC, consideramos que el hecho de que la USITC haya tenido en cuenta, entre otras dificultades, factores tales como la parte del mercado correspondiente a la rama de producción nacional, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios constituye una base suficiente para determinar si existe una amenaza de daño grave, consideramos también el análisis hecho por la USITC del cuadro general de las tendencias que se reflejan en los cuadros más recientes y se proyectan a partir de los mismos (especialmente para 1997 y el período considerado en 1998), así como de las proyecciones relativas a nuevos aumentos de las importaciones (dando por supuesto, a efectos de la argumentación, que los datos en que se basaron dichas tendencias y proyecciones eran representativos de una proporción importante de los productores que conforman la industria en cuestión), parece confirmar la determinación de la USITC en el sentido de que existía la clara inminencia de un "menoscabo general significativo" de la situación general de la rama de producción nacional.¹⁰⁰ (sin subrayar en el original)

145. Por último, el Grupo Especial examinó y estimó la alegación de Australia y Nueva Zelanda, en el sentido de que la USITC no dispuso de datos suficientemente representativos para formular una determinación respecto de la rama de producción de la carne de cordero, según la definió la USITC.¹⁰¹

146. La única parte del informe del Grupo Especial en la que éste intenta llevar a cabo un examen sustantivo de si la USITC presentó una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos respaldaban su determinación figura en la sección relativa a la "evaluación de los datos relativos al período de enero de 1997 a septiembre de 1998".¹⁰² No obstante, incluso aquí, el Grupo Especial no realizó ningún examen *sustantivo* de los factores que a su juicio proporcionaban "una base suficiente" para la determinación de la USITC: "la parte del mercado [...], la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios". Al parecer, el Grupo Especial consideró que era suficiente para su propia conclusión, en primer lugar, que la mayor parte de los indicadores económicos hubieran disminuido en 1997 y 1998, y, en segundo lugar, que no era menester que todos los indicadores económicos se redujeran.

De ello se desprende que el Grupo Especial estuvo acertado al declarar que la determinación de las autoridades competentes debe basarse en una "evaluación de los factores de daño *en su conjunto*". Además, es teóricamente posible, como expresó el Grupo Especial, que una rama de producción *pueda* verse amenazada por un daño grave aun si "la mayoría de las empresas [...] no están haciendo frente a una disminución de la rentabilidad". Las ganancias constituyen simplemente uno de los factores pertinentes mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, y atribuir a ese factor una importancia decisiva significaría pasar por alto los demás factores pertinentes. Sin embargo, en nuestra opinión, sería un caso verdaderamente raro aquél en que los factores pertinentes en su conjunto indicasen que existe una amenaza de daño grave, a pesar de que la "mayoría de las empresas que forman parte de la rama de producción" no esté haciendo frente a una disminución de la rentabilidad.

¹⁰⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.204.

¹⁰¹ *Ibid.*, párrafos 7.208 a 7.221.

¹⁰² *Ibid.*, epígrafe 3 c), página 85, párrafos 7.196 a 7.204.

147. Australia y Nueva Zelandia formularon varios argumentos sustantivos ante el Grupo Especial con respecto a la evaluación realizada por la USITC y acerca de su determinación en el sentido de que la rama de producción nacional estuvo "amenazada por un daño grave" al final del período de investigación en 1998. Estos argumentos fueron los siguientes: que los precios de la carne de cordero en realidad aumentaron a fines de 1998 y en 1999; que las comparaciones de precios realizados por la USITC no fueron procedentes; que la USITC no evaluó adecuadamente la capacidad, la utilización de la capacidad, las existencias y la productividad; que la producción, las ventas y la productividad de los criadores de cordero aumentaron durante todo el período objeto de investigación; que las expediciones de corderos en pie aumentaron en 1998, y que los niveles de productividad y de empleo de los criadores se incrementaron en 1998. El Grupo Especial resumió los argumentos sustantivos formulados por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la evaluación y la determinación llevadas a cabo por la USITC.¹⁰³ No obstante, no vemos que el Grupo Especial los haya tratado efectivamente en parte alguna.

148. Estos argumentos de Australia y Nueva Zelandia tenían la evidente intención de arrojar dudas sobre la idoneidad de la explicación ofrecida por la USITC sobre la manera en que los hechos, en forma de datos, respaldaban la determinación de "amenaza de daño grave" formulada por la USITC. En nuestra opinión, al no examinar la determinación de la USITC a la luz de estos detallados argumentos sustantivos, el Grupo Especial no examinó críticamente si la USITC había realmente enunciado una explicación fundamentada y suficiente de la forma en que los hechos respaldaban su determinación de que había existido una "amenaza de daño grave".

149. En consecuencia, constatamos que el Grupo Especial no ha *aplicado* la norma de examen adecuada, de conformidad con el artículo 11 del ESD, al examinar si, como cuestión sustantiva, la USITC enunció una explicación fundamentada y suficiente de la manera en que los hechos respaldaban una determinación de "amenaza de daño grave" de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

150. Tras haber constatado que el Grupo Especial no examinó adecuadamente la determinación de la USITC de que había existido una "amenaza de daño grave" pasamos ahora a examinar las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia sobre esta cuestión. Nos centraremos en los argumentos de Australia y Nueva Zelandia relativos a los precios, y basaremos nuestra determinación *exclusivamente* en los hechos presentados en el informe de la USITC, que son parte integrante del expediente del Grupo Especial y no han sido impugnados.

¹⁰³ El Grupo Especial resumió estos argumentos en los párrafos 7.200 a y 7.202 del informe del Grupo Especial.

151. La USITC formuló la siguiente declaración con respecto a los precios:

Constatamos que los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción empeoraron debido en gran medida al *descenso de los precios*. Los cuestionarios de la Comisión muestran una acusada *reducción de los precios* de varios productos de carne de cordero *a partir de mediados de 1997*. Aunque los precios se recuperaron en cierta medida en 1998, *siguieron contraídos a lo largo de septiembre de 1998*, fin del período examinado. El promedio ponderado de los precios estadounidenses de prácticamente todos los productos examinados fue *sustancialmente inferior a partir del tercer trimestre de 1997*. En varios casos, los precios de algunos de los productos *fueron un 20 por ciento o más inferiores a los trimestres comparables de 1996 y comienzos de 1997*.¹⁰⁴ (sin cursivas en el original)

Al resumir los datos sobre los precios, el informe de la USITC declara lo siguiente:

Los demandados han cuestionado si la rama de producción nacional sufre daño cuando los precios de los mataderos, que son los precios que afectan más directamente al segmento de la rama de producción que, según los peticionantes, es el que más daño ha sufrido, terminaron el período de investigación a un nivel más alto que el inicial. Los demandados alegaron que los precios están volviendo al nivel normal después de un aumento temporal ocasionado por la reducción de la oferta interna. Los peticionantes sostienen que la Comisión debería centrarse en la reducción de precios registrada en 1996 y 1997, y que 1993 no es un buen año para efectuar comparaciones porque fue uno de los peores años de los que se guarda registro. Para examinar esta cuestión, el personal convirtió los precios mensuales de los corderos sacrificados (enero de 1995 a agosto de 1998) en dólares constantes de 1985, utilizando el índice de precios al productor de la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS) para eliminar los efectos de la inflación. El promedio del precio real por CWT fue de 62,96 dólares durante todo el período (de enero de 1985 a agosto de 1998) y de 56,19, 55,61, 64,86, 71,50, 73,32 y 64,73 dólares, respectivamente, en los años 1993 al período considerado de 1998. Por consiguiente, los precios fueron inferiores al promedio de todo el período en 1993 y 1994, superaron el nivel medio en 1995-1997 y disminuyeron hasta un nivel ligeramente inferior al promedio en el período considerado de 1998.¹⁰⁵

152. Ante el Grupo Especial, Australia y Nueva Zelanda adujeron que no era procedente que la USITC utilizara los precios de 1996 y 1997 como punto de referencia para realizar comparaciones con los precios de 1998, a fines del período objeto de investigación, porque los precios de 1996 y 1997 habían sido inusualmente elevados. Sostuvieron que el descenso de los precios entre 1996 y 1998 era un indicador que inducía a engaño sobre la tendencia de los precios porque éstos simplemente estaban volviendo a sus niveles normales y no registraban una disminución general.

¹⁰⁴ USITC Report, p. I-20.

¹⁰⁵ USITC Report, p. II-55. El informe de la USITC tiene dos partes. La parte I contiene la "Determinación y opiniones de la Comisión" (pp. I-1 a I-61), y la parte II contiene la "Información obtenida en la investigación" (pp. II-1 a II-83). Los Estados Unidos expresaron en la audiencia celebrada ante el Grupo Especial que los grupos especiales y el Órgano de Apelación pueden confiar en todos los aspectos de informe de la USITC.

Además, Australia y Nueva Zelandia alegaron que, en todo caso, los datos más recientes sobre los precios indicaban que éstos estaban aumentando en 1998, al final del período objeto de investigación.¹⁰⁶ Este aumento de los precios indicaba, según alegaron, que la situación de la rama de producción de carne de cordero estaba mejorando y que no hacía frente de forma inminente a un "daño grave".

153. Observamos que los datos recogidos en el informe de la USITC que acabamos de resumir indican que en 1996 y 1997 los precios fueron considerablemente más altos que en cualquier otro momento del período de investigación.¹⁰⁷ Según esos datos, en agosto de 1998 los precios eran considerablemente más bajos que en 1996 y 1997.¹⁰⁸ No obstante, en 1998 los precios fueron considerablemente más elevados que en 1993 y 1994, años que constituyen la primera parte del período de investigación.¹⁰⁹ Además, de los datos que figuran en la parte II del informe de la USITC y en la prueba documental US-41 de los Estados Unidos, aportada al Grupo Especial, se desprende que en los últimos meses del período de investigación, a mediados de 1998, se produjo un acusado aumento de los precios.¹¹⁰

¹⁰⁶ Aunque no concedemos ninguna importancia a este hecho, observamos que Meat and Livestock Australia Ltd. ("MLA"), en su informe presentado después de la audiencia a la USITC, alegó que el *acusado aumento de los precios al final del período objeto de investigación* demostraba que la USITC no tenía una base suficiente para constatar que la rama de producción nacional sufría un daño grave (MLA, informe posterior a la audiencia, página 19, presentado como prueba documental AUS-29 de Australia en el procedimiento tramitado ante el Grupo Especial).

¹⁰⁷ Los precios medios reales en dólares por cien libras ("CWT") de cordero vivo adquirido para sacrificio alcanzaron su punto más alto en 1997 (73,32 dólares) y el más bajo en 1994 (55,61 dólares). Los precios en el período considerado de 1998 (64,73 dólares) fueron ligeramente superiores al promedio (USITC Report, p. II-55).

¹⁰⁸ Los precios reales medios por CWT fueron los siguientes: 71,50 dólares en 1996; 73,32 dólares en 1997 y 64,73 en el período considerado de 1998 (USITC Report, p. II-55).

¹⁰⁹ Los precios reales medios por CWT fueron los siguientes: 56,19 dólares en 1993; 55,61 dólares en 1994 y 64,73 dólares en el período considerado de 1998 (USITC Report, p. II-55).

¹¹⁰ USITC Report, Figuras 3, 5, 7, 8 y 9. Véanse también los cuadros 38, 39, 40 y 43 de la prueba documental US-41 presentada por los Estados Unidos. El cuadro 38 (canales) muestra que los precios aumentaron un 10,4 por ciento del 1º de julio al 30 de septiembre de 1998; el cuadro 39 (costillares frescos y refrigerados) indica que los precios aumentaron el 3,9 por ciento durante ese período; el cuadro 40 (solomillos frescos y refrigerados) refleja un aumento del 29,2 por ciento durante el período; el cuadro 43 (cortes de paletilla frescos y refrigerados) indica que los precios aumentaron durante ese período el 32,6 por ciento. De los cuadros citados se desprende que los aumentos de precios se produjeron en el período comprendido entre julio y septiembre de 1998, es decir en los tres últimos meses del período de investigación. Observamos también, para completar estos datos, que los cuadros 41 y 42 (cortes de pierna sin hueso congelados) muestran que durante ese período los precios descendieron, respectivamente, un 0,8 y un 1,6 por ciento.

154. Así pues, hay datos indiscutibles que demuestran que, en general, durante el período de investigación, los precios de la carne de cordero subieron hasta los años 1996/1997, para descender hasta mediados de 1998 y volver a aumentar de nuevo hasta finales del período de investigación. En ese momento, los precios eran más elevados que al comienzo del período de investigación.

155. Subrayamos que no estamos en condiciones de llegar a conclusiones definitivas sobre la importancia de esas tendencias de los precios para la situación de la rama nacional de producción de carne de cordero. No obstante, esas tendencias despiertan nuestras dudas acerca de la suficiencia de la explicación que da la USITC de la "influencia" de los precios en la situación de la rama de producción nacional.

156. En el pasaje antes citado de la página I-20 del informe de la USITC, ésta exponía la opinión de que el "deterioro" de los resultados financieros de la rama de producción nacional era "imputable en gran medida al *descenso* de los precios" de la carne de cordero.¹¹¹ De ese pasaje se desprende claramente que para determinar ese "descenso" de los precios, la USITC se basó en una comparación entre los precios en 1998 y en 1996/1997. No obstante, nos parece que cabe una duda legítima acerca de cuáles eran los precios vigentes durante el período de investigación que deberían haberse utilizado como referencia adecuada. Esta duda se deriva del hecho de que en 1996 y 1997 los precios fueron un 30 por ciento aproximadamente más elevados que en 1993, y de que, en los dos primeros años citados, alcanzaron el nivel máximo del período de investigación. En tales circunstancias, consideramos que el informe de la USITC debería haber explicado las razones por las cuales los precios adecuados de referencia eran los de 1996 y 1997 y no los de 1993, 1994 ó 1995. La USITC no facilita ninguna explicación al respecto, y, en lugar de ello, *parte del supuesto* de que los precios adecuados de referencia eran los de 1996 y 1997. No pretendemos sugerir que los precios de 1996 y 1997 *no* pudieran utilizarse como referencia, ni que debieran haberse tomado como precios de referencia los de otro año. Lo que queremos destacar es que la USITC no ha justificado su decisión (esencial para su evaluación general de los precios y, por ende, de los resultados financieros de la rama de producción nacional) de que precios adecuados de referencia para compararlos con los de 1998 eran los de 1996 y 1997.

157. Por razones análogas, no estamos convencidos de que la USITC haya explicado de forma suficiente su conclusión de que "siguió existiendo una *depresión* de los precios en septiembre de 1998" ya que en septiembre de 1998 los precios se situaban a niveles mucho más elevados que

¹¹¹ USITC Report, p. I-20.

en 1993 y 1994, y no había una "depresión" de precios.¹¹² (sin cursivas en el original) De nuevo, la conclusión de la USITC prescinde completamente de la evolución de los precios a lo largo de todo el período de investigación y no aclara las razones por las que el aumento general de los precios que se produjo entre 1993 y 1998 no es pertinente a la determinación.

158. Además, hemos señalado ya que en los últimos meses del período de investigación se produjo un acusado aumento de los precios de la carne de cordero.¹¹³ A pesar de ello, la USITC se limita a indicar, con respecto a este aumento de precios, que "*aunque en 1998 hubo una cierta recuperación de los precios*, seguía habiendo una depresión de los precios en septiembre de 1998".¹¹⁴ (sin cursivas en el original) La USITC no analizó más la importancia del aumento de los precios en 1998 para la rama de producción nacional, ni aclaró la probable evolución futura de los precios a la luz de esos aumentos de precios que, en algunos casos, fueron bastante significativas. En consecuencia, la USITC no explicó en modo alguno si consideraba que los precios seguirían aumentando, si se invertiría la tendencia al alza de los precios o si éstos se mantendrían al nivel alcanzado a finales del período de investigación.

159. Consideramos que hay una contradicción entre los últimos aumentos de los precios, en 1998, y la conclusión de la USITC de que los datos relativos a los precios apoyan su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. El aumento de los precios, especialmente cuando es significativo, suele, en circunstancias normales, ser beneficioso para la rama de producción. Es probable que ese aumento dé lugar a un aumento de los ingresos, así como de los márgenes y los beneficios, y, seguramente, de los niveles de producción, en caso de que la tendencia se mantenga. En consecuencia, si una rama de producción *no* se encuentra ya en una situación de daño grave, y se ha beneficiado recientemente de un aumento de los precios, resulta, cuando menos, discutible que sea muy probable que esa rama de producción sufra un daño grave en un futuro inmediato. En esas circunstancias, las autoridades competentes deben cuidar especialmente de explicar la contradicción que se pone de manifiesto entre los últimos aumentos de los precios y su opinión de que seguía habiendo una amenaza de daño grave a la rama de producción. En el presente caso, la USITC no explicó esa contradicción.

160. Deseamos subrayar una vez más que con nuestras observaciones acerca de los datos relativos a los precios no pretendemos dar a entender que *no* hubiera una amenaza de daño grave a la rama de

¹¹² USITC Report, p. I-20.

¹¹³ *Supra*, párrafo 153. Véase, especialmente, la nota 110 de pie de página.

¹¹⁴ USITC Report, p. I-20.

producción nacional; nuestra conclusión es simplemente que la USITC *no* ha explicado suficientemente las razones por las que los datos fácticos sobre los precios apoyan su determinación, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4, de que *había* una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

161. Así pues, constatamos que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por consiguiente, con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo.

VII. Relación de causalidad

162. El Grupo Especial inició su evaluación de las alegaciones formuladas por Australia y Nueva Zelandia con un "análisis interpretativo general" de las disposiciones pertinentes del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, para aplicar después esa interpretación a los elementos de hecho de la presente diferencia.¹¹⁵ El Grupo Especial tomó nota del texto de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 de ese Acuerdo¹¹⁶ y, tras examinar el sentido corriente de la palabra "causa"¹¹⁷, declaró lo siguiente:

No basta con que el aumento de las importaciones cause algún daño que posteriormente pueda alcanzar un nivel "grave" debido a factores distintos del aumento de las importaciones. Por consiguiente, a nuestro juicio, el significado normal de las frases que describen la norma de relación de causalidad en el Acuerdo sobre Salvaguardias indica que el aumento de las importaciones no sólo tiene que ser necesario sino también suficiente para causar o amenazar causar un daño lo bastante "grave" para que constituya un perjuicio general importante para la situación de la rama de producción nacional¹¹⁸ (sin subrayar en el original)

163. El Grupo Especial añadió lo siguiente:

[...] la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias también dice claramente, como señalaron los Estados Unidos, que el aumento de las importaciones *no* tiene que ser necesariamente el factor causal *único* o exclusivo presente en una situación de daño grave o amenaza de daño grave, ya que el requisito de no atribuir el daño causado por otros factores reconoce por deducción que *múltiples* factores pueden estar presentes en caso de daño grave o amenaza de daño grave.¹¹⁹

¹¹⁵ Informe del Grupo Especial, punto 2, página 95.

¹¹⁶ *Ibid.*, párrafo 7.236.

¹¹⁷ *Ibid.*, párrafo 7.237.

¹¹⁸ *Ibid.*, párrafo 7.238.

¹¹⁹ *Ibid.*, párrafo 7.239.

[...]

[...] cuando diversos factores, uno de los cuales sea el aumento de las importaciones, son suficientes, *conjuntamente*, para causar un menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional, pero el aumento de las importaciones *por sí solo* no cause daño que pueda llegar a calificarse de "grave" con arreglo a lo establecido en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, no se cumplirán las condiciones necesarias para imponer una medida de salvaguardia. Aunque consideramos que un Miembro puede determinar libremente el método adecuado para evaluar la relación de causalidad, el método que escoja tendrá que garantizar que el daño causado por el aumento de las importaciones, consideradas por separado, es un "daño grave", es decir, causa un perjuicio general importante a la situación de la rama de producción nacional. Además, no acertamos a saber de qué modo una norma de causalidad que no examinase si el aumento de las importaciones es cada vez causa necesaria y suficiente de daño o amenaza de daño grave garantizaría que el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyera a esas importaciones.¹²⁰ (sin subrayar en el original)

164. Los Estados Unidos apelan contra la constatación del Grupo Especial de que el análisis de la relación de causalidad de la USITC ha sido incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Según los Estados Unidos, no hay en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo* ningún elemento que pueda servir de base a la interpretación del Grupo Especial según la cual es preciso que el aumento de las importaciones sea "causa necesaria y suficiente" o pueda causar, "consideradas por separado" las importaciones, un daño grave o una amenaza de daño grave. Los Estados Unidos afirman que el enfoque del Grupo Especial es idéntico al adoptado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, y que fue revocado en apelación. Los Estados Unidos concluyen que, por los motivos que expusimos en la apelación de ese asunto, debemos revocar asimismo las constataciones formuladas por el Grupo Especial acerca de la relación de causalidad en la presente diferencia.

165. Coincidimos con los Estados Unidos en que la interpretación que da el Grupo Especial de las prescripciones sobre la relación de causalidad de los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es muy similar a la que hizo de esas mismas disposiciones el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*. Ambos grupos especiales sostuvieron que es necesario que el aumento de las importaciones, considerado en sí mismo, pueda causar, o amenazar causar, un daño que sea "grave".¹²¹ Ambos declararon que es

¹²⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.241.

¹²¹ *Ibid.*; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, *supra*, nota 18 de pie de página, párrafos 8.138, 8.139 y 8.143.

necesario que el aumento de las importaciones sea "suficiente" para causar un daño grave.¹²² Además, ambos grupos especiales admitieron que la situación de la rama de producción nacional puede verse agravada debido a otros factores que contribuyen también al daño y, por consiguiente, que no es necesario que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño, sino que puede ser una de las diversas causas del mismo.¹²³ Observamos además que, en el presente caso, el Grupo Especial se basó en la interpretación que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo* hizo de las prescripciones referentes a la relación de causalidad y declaró que su interpretación de la relación de causalidad "es compatible también con las constataciones del Grupo Especial en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo* (actualmente en apelación)"¹²⁴ (sin cursivas en el original). Como señalan los Estados Unidos, hemos revocado en apelación esas constataciones en nuestro informe sobre el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*.

166. En la apelación citada, al examinar las prescripciones sobre la relación de causalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, observamos que la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 de dicho Acuerdo dispone que no se efectuará una determinación "a menos que la investigación demuestre [...] la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones [...] y el daño grave o la amenaza de daño grave" (sin cursivas en el original) e interpretamos esta frase de la siguiente forma:

[...] la expresión "relación de causalidad" denota una relación tal de causa a efecto que el aumento de las importaciones contribuye a "provocar o generar", "producir" o "inducir" el daño grave. Aunque esa contribución puede ser lo bastante clara como para establecer la existencia de la "relación de causalidad" requerida, el texto de la primera frase del párrafo 2 b) del artículo 4 *no* sugiere que el aumento de las importaciones sea *la única* causa del daño grave, o que deban excluirse "otros factores" de la determinación del daño grave. Por el contrario, el texto del párrafo 2 b) del artículo 4, en conjunto, sugiere que la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave puede existir, *aun cuando otros factores contribuyan también, "al mismo tiempo" a la situación de la rama de producción nacional.*¹²⁵

¹²² Informe del Grupo Especial, párrafos 7.238 y 7.241; informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo, supra*, nota 18 de pie de página, párrafo 8.138.

¹²³ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.238; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo, supra*, nota 18 de pie de página, párrafo 8.138.

¹²⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.242. Véanse, asimismo, informe del Grupo Especial, párrafos 7.244, 7.245 y 7.247.

¹²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo, supra*, nota 19 de pie de página, párrafo 67.

167. En esa apelación, pusimos asimismo de relieve la importancia fundamental de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4, en la que se establece que las autoridades competentes "no [...] atribuirá[n]" al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, y constatamos lo siguiente:

Evidentemente, el proceso de atribución del "daño", previsto en esta frase, sólo puede hacerse después de separar el "daño" que luego debe "atribuirse" correctamente. Lo importante en este proceso es separar o distinguir los *efectos* causados por los diferentes factores que generan el "daño".¹²⁶

168. Subrayamos en aquella ocasión que la prescripción relativa a la no atribución de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 significa que es necesario examinar los efectos del aumento de las importaciones, separados y distinguidos de los efectos de otros factores, para determinar si esos efectos establecen una "relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave.¹²⁷

169. También nos referimos en esa apelación al texto del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y constatamos que apoyaba nuestra interpretación de la prescripción relativa a la no atribución de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4. Como conclusión:

[...] revocamos la interpretación del Grupo Especial del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en el sentido de que el aumento de las importaciones "aisladamente", "en sí mismo y por sí solo", o "*per se*", debe ser capaz de causar un daño que sea "grave".¹²⁸

170. Dada la gran similitud existente entre las interpretaciones respectivas de las prescripciones sobre la relación de causalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias* del Grupo Especial que se ocupó del asunto que nos ocupa y del Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, consideramos que, por las razones que expusimos en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, el Grupo Especial que ha examinado la presente diferencia incurrió en error al interpretar la prescripción sobre la relación de causalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Como declaramos en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no requiere que el aumento de las importaciones sea

¹²⁶ *Ibid.*, párrafo 68.

¹²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, *supra*, nota 19 de pie de página, párrafo 69.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 79.

"suficiente" para causar o amenazar causar un daño grave, ni que el aumento de las importaciones "considerado separadamente" pueda causar, o amenazar causar un daño grave.

171. En consecuencia, revocamos la interpretación de las prescripciones sobre la relación de causalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que establece el Grupo Especial en los párrafos 7.238, 7.241 y 7.247 de su informe.

172. Una vez que hemos revocado el "análisis interpretativo general"¹²⁹ de la "relación de causalidad", pasamos a examinar si, a pesar de ello, el Grupo Especial estuvo en lo cierto al concluir que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las prescripciones sobre la relación de causalidad del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nuestro examen de esta cuestión se basa *exclusivamente* en los hechos expuestos en el informe de la USITC, que son parte integrante del expediente del Grupo Especial y no han sido impugnados. Además, a pesar de las constataciones que hemos formulado anteriormente en la presente apelación¹³⁰, hemos de *presumir* en nuestro examen, en primer lugar, que la definición de la rama de producción nacional de la USITC es correcta, y, en segundo lugar, que la USITC constató adecuadamente la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Partiendo de esos supuestos, hemos de examinar si la USITC estableció adecuadamente, de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la existencia de la "relación de causalidad" exigida entre las importaciones y la amenaza de daño grave.

173. Ante todo, observamos que en la presente apelación *no* se debate ninguna alegación sobre la norma de relación de causalidad establecida en la legislación estadounidense.¹³¹ El Grupo Especial emitió una resolución preliminar en la que establecía que la legislación estadounidense *como tal* era ajena al mandato del Grupo Especial¹³², y esa resolución no ha sido objeto de apelación.¹³³ En consecuencia, nuestra tarea, como la del Grupo Especial, en relación con esta cuestión se contrae a examinar la compatibilidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* de la *aplicación* por la USITC de la

¹²⁹ Informe del Grupo Especial, punto 2, página 95.

¹³⁰ *Supra*, párrafos 75, 96, 133, 134 y 161.

¹³¹ De conformidad con la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos de 1974 (19 U.S.C. §§ 2251 a 2254), las autoridades estadounidenses competentes están obligadas, en virtud del artículo 202(b)(1)(A) a "realizar una investigación para determinar si el aumento de las importaciones de un artículo en los Estados Unidos es de tal magnitud que constituye una *causa sustancial* de daño grave o de amenaza de daño grave" (sin cursivas en el original). El artículo 202(b)(1)(B) aclara que por "causa sustancial" se entiende "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra".

¹³² Informe del Grupo Especial, párrafos 5.57 y 5.58.

¹³³ Además, en la audiencia, todos los participantes coincidieron en que la norma legal estadounidense como tal no está en litigio en la presente apelación.

norma legal estadounidense sobre la relación de causalidad en la determinación que formuló en la investigación relativa a la carne de cordero.

174. Las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia en lo que respecta a la relación de causalidad se centran principalmente en la prescripción, establecida en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, de que el daño causado por otros factores distintos del aumento de las importaciones no sea "atribuido" a esas importaciones. En opinión de Australia y Nueva Zelandia no cabe duda de que la USITC reconoció que había otros factores que tenían efectos perjudiciales en la rama de producción nacional. No obstante, Australia y Nueva Zelandia aducen que la USITC no aclaró cuáles eran los efectos perjudiciales de los demás factores y que, por consiguiente, los Estados Unidos no demostraron que hubieran cumplido la obligación de "no atribución" establecida en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹³⁴

175. Así pues, hemos de examinar si la USITC se aseguró adecuadamente de que el daño o la amenaza de daño causados por factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyeran al aumento de las importaciones, conforme exige el párrafo 2 b) del artículo 4. Al hacerlo, recordamos que, como ya hemos expuesto con cierto detenimiento en el presente informe, los grupos especiales, al examinar una alegación en relación con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, deben analizar si las autoridades competentes han actuado en forma incompatible con las obligaciones impuestas por dicho párrafo, examinando a tal fin si han facilitado una explicación razonada y suficiente de la forma en que los hechos apoyan su determinación.¹³⁵

176. El párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece lo siguiente:

- b) No se efectuará la determinación a que se refiere [el párrafo 2 a) del artículo 4] a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. *Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones* (sin cursivas en el original).

177. En nuestro informe en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, declaramos lo siguiente:

¹³⁴ Véanse, en general, la comunicación del apelado presentada por Australia, párrafos 226 a 250; y comunicación del apelado presentada por Nueva Zelandia, párrafos 6.32 a 6.39.

¹³⁵ *Supra*, párrafos 100 a 107.

El párrafo 2 b) del artículo 4 presupone, por consiguiente, como primera fase del examen de la relación de causalidad efectuado por las autoridades competentes, que los efectos perjudiciales causados a la rama de producción nacional por el aumento de las importaciones se *distingan de* los efectos perjudiciales causados por otros factores. Las autoridades competentes pueden entonces, como segunda fase de su examen, atribuir al aumento de las importaciones, por una parte, e implícitamente a otros factores pertinentes, por otra parte, el "daño" causado por todos estos diferentes factores, incluido el aumento de las importaciones. Mediante este proceso de dos fases, las autoridades competentes cumplen el párrafo 2 b) del artículo 4 al asegurarse de que cualquier daño a la rama de producción nacional que haya sido *efectivamente* causado por factores distintos del aumento de las importaciones, no se "atribuya" al aumento de las importaciones y, por lo tanto, no se trate como si fuera un daño causado por el aumento de las importaciones, cuando no lo es. De esta manera las autoridades competentes determinan, como última fase, si existe una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave y si esta relación de causalidad entraña una relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre estos dos elementos, conforme lo requiere el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹³⁶

178. Destacamos que esas tres fases constituyen simplemente un proceso lógico para cumplir las obligaciones establecidas en el párrafo 2 b) del artículo 4 con respecto a la relación de causalidad. Esas fases no son "pruebas" jurídicas exigidas por el texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, ni es imprescindible que cada una de ellas sea objeto de una constatación o una conclusión razonada separada de las autoridades competentes. De hecho, esas fases no resuelven muchas cuestiones metodológicas concernientes a la prescripción de no atribución que se establece en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4.

179. El objetivo primordial del proceso que describimos en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo* es, naturalmente, determinar si existe "una relación auténtica y sustancial de causa a efecto" entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. Como parte de esa determinación, el párrafo 2 b) del artículo 4 declara expresamente que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos del aumento de las importaciones "no se atribuirá al aumento de las importaciones". En una situación en la que *varios factores* causen daño "al mismo tiempo", sólo puede formularse una determinación definitiva acerca de los efectos perjudiciales del *aumento de las importaciones* si se distinguen y separan los efectos perjudiciales causados por la totalidad de los diversos factores causales. De no ser así, cualquier conclusión basada exclusivamente en una evaluación de uno solo de los factores causales -el aumento de las importaciones- carecería de una base sólida, porque *se presumiría* que los demás factores causales *no* causaban el daño que se habría imputado al aumento de las importaciones. La prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución excluye esa presunción y exige, por el contrario, que las autoridades competentes evalúen apropiadamente los efectos

¹³⁶ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 19 de pie de página, párrafo 69.

perjudiciales de otros factores, a fin de que esos efectos puedan separarse de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. De esta forma, la determinación definitiva se basa, adecuadamente, en la relación auténtica y sustancial de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el daño grave.

180. Como declaramos en nuestro informe en el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, de la prescripción del párrafo 2 b) del artículo 4 sobre la no atribución se infiere que, lógicamente, a la identificación definitiva de los efectos perjudiciales causados por el aumento de las importaciones debe preceder una separación de los efectos perjudiciales de los diversos factores causales. Si no se procede a separar y distinguir los efectos de los diversos factores de los efectos del aumento de las importaciones, no puede haber una evaluación adecuada del daño causado por ese factor individual y decisivo. Como hemos indicado asimismo, la determinación definitiva acerca de la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave sólo puede efectuarse *después* de haber evaluado adecuadamente los efectos del aumento de las importaciones, y esa evaluación exige a su vez la previa separación de los efectos causados por la totalidad de los diversos factores causales.

181. Hay que subrayar que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se especifica el método y el enfoque que los Miembros de la OMC han de elegir para llevar a cabo el proceso de separación de los efectos del aumento de las importaciones y los efectos de los demás factores causales. El Acuerdo se limita a exigir que cuando se aplique una medida de salvaguardia se respeten las obligaciones establecidas en el párrafo 2 del artículo 4.

182. En el presente caso, en el informe de la USITC se declara que el "deterioro" de la situación financiera de la rama de producción nacional, conforme a la definición de la USITC, se había producido "a consecuencia del aumento de las importaciones".¹³⁷ La USITC identificó seis factores distintos del aumento de las importaciones que supuestamente contribuían al mismo tiempo a la situación de la rama de producción nacional.¹³⁸ En aplicación de la norma legal establecida en la legislación estadounidense, la USITC examinó si cada uno de esos seis factores, considerados aisladamente, era una "causa más importante" de la amenaza de daño grave que el aumento de las

¹³⁷ USITC Report, p. I-24.

¹³⁸ Esos factores eran los siguientes: la eliminación de las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana de 1954; la competencia de otros productos cárnicos, como la carne de bovino, porcino y aves de corral; el aumento del costo de los insumos; la sobrealimentación de los corderos; la concentración en el segmento de mataderos de la rama de producción y la no formulación y aplicación de un programa efectivo de comercialización de la carne de cordero (USITC Report, pp. I-24 a I-26).

importaciones, y llegó a la conclusión de que ninguno de ellos lo era.¹³⁹ En consecuencia, la USITC concluyó, conforme a la norma establecida en la legislación de los Estados Unidos que "el aumento de las importaciones es una causa que es importante, y no lo es menos que cualquier otra, de la amenaza de daño grave".¹⁴⁰

183. Según Australia y Nueva Zelandia, la determinación de la USITC a este respecto es incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque la metodología aplicada por la USITC no garantiza que el daño causado por los otros seis factores no fuera atribuido al aumento de las importaciones.¹⁴¹ En consecuencia, nos centramos en nuestro examen en la cuestión de la no atribución. Como acabamos de declarar, en una situación en la que, como en aquella de la que nos ocupamos, hay varios factores causales, el proceso destinado a asegurarse de que el daño causado por otros factores causales no se atribuya al aumento de las importaciones debe incluir una separación de los efectos de los diversos factores causales.

184. Es evidente que, al examinar la importancia causal *relativa* de los diversos factores causales, la USITC llevó a cabo un determinado tipo de proceso destinado a separar e identificar los efectos de los diversos factores, incluido el aumento de las importaciones. Aunque es posible que un examen de la importancia causal *relativa* de los diversos factores causales baste para cumplir las prescripciones de la legislación de los Estados Unidos, no por ello es suficiente un examen de esa índole para cumplir las prescripciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dados los antecedentes de que disponemos en el presente caso, el examen de si los Estados Unidos cumplieron la prescripción de la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 relativa a la no atribución sólo puede llevarse a cabo a la luz de la explicación que la USITC haya dado a sus conclusiones sobre la importancia causal relativa del aumento de las importaciones, consideradas separadamente, de los efectos perjudiciales de los demás factores causales.

¹³⁹ USITC Report, pp. I-24 a I-26.

¹⁴⁰ USITC Report, p. I-26.

¹⁴¹ Australia aduce que "tras haber constatado que otros factores eran solamente una 'causa menos importante' de la amenaza de daño grave que las importaciones, [la USITC] no pasó a la siguiente fase del análisis" y, en consecuencia, "no demostró que ninguna amenaza de daño grave causada por otros factores hubiera sido atribuida a las importaciones" (comunicación del apelado presentada por Australia, párrafos 225 y 231; véanse, en general, los párrafos 225 a 250). Nueva Zelandia aduce que la USITC no "distinguió adecuadamente los efectos perjudiciales de las importaciones de los efectos perjudiciales de otros factores" ni "se aseguró de que la amenaza de daño grave causada por 'otros factores' no fuera atribuida al aumento de las importaciones" (comunicación del apelado presentada por Nueva Zelandia, epígrafe i), p. 52 y párrafo 9.39; véanse, en general, los párrafos 6.16 a 6.39).

185. A este respecto, no acertamos a ver que el informe de la USITC indique en ninguna parte la forma en que la USITC cumplió la obligación establecida en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 y, en consecuencia, no consideramos que exista ninguna base que permita al Grupo Especial o a este Órgano de Apelación evaluar la idoneidad del proceso de la USITC en lo que respecta a la prescripción de "no atribución" del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En el texto del informe de la USITC no se explica el proceso mediante el que la USITC procedió a deslindar los efectos perjudiciales de los diversos factores causales, ni la forma en que se aseguró de que los efectos perjudiciales de los demás factores causales no quedaran incluidos en la evaluación del daño imputado al aumento de las importaciones. La USITC se limitó a concluir, respecto de cuatro de los otros seis factores, que cada uno de ellos era, relativamente, una causa de daño menos importante que el aumento de las importaciones.¹⁴² Como aducen Australia y Nueva Zelandia, y constató expresamente el Grupo Especial¹⁴³, al proceder de esa forma, la USITC reconoció tácitamente que esos factores causaban efectivamente daño a la rama de producción nacional al mismo tiempo. Pero, para asegurarse de que el daño causado por esos otros factores, cualquiera que fuera su magnitud, no se atribuyera al aumento de las importaciones, la USITC debería haber evaluado también, en cierta medida, los efectos perjudiciales de esos otros factores, lo que no hizo. La USITC no aclaró en forma alguna qué efectos perjudiciales tenían esos otros factores en la rama de producción nacional. Por ejemplo, de los seis "otros factores" examinados, la USITC se centró fundamentalmente en la eliminación de los pagos efectuados en virtud de la Ley Nacional de la Lana de 1954 ("Ley de la Lana"). La USITC reconoció que esas subvenciones constituían una importante contribución a los beneficios de los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie.¹⁴⁴ No obstante, el análisis de los efectos perjudiciales de este "factor" realizado por la USITC se limitó prácticamente a la declaración de que la "pérdida de los pagos de la Ley de la Lana *perjudicó* a los criadores de corderos y engordadores y provocó la retirada de algunos de la rama de producción"¹⁴⁵ (sin cursivas en el original). Esta explicación no aclara en absoluto la naturaleza y alcance del "perjuicio" que este factor causó a la rama de producción nacional. La USITC declaró también que "cabe esperar que los efectos de la supresión de los pagos en virtud de la Ley de la Lana sigan disminuyendo con el paso de

¹⁴² Esos cuatro otros factores en cuestión eran: la eliminación de las subvenciones de la Ley Nacional de la Lana de 1954; la competencia de otros productos cárnicos; la concentración en el segmento de mataderos de la rama de producción y la no formulación y aplicación de un programa efectivo de comercialización de la carne de cordero.

¹⁴³ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.277.

¹⁴⁴ La USITC manifestó que las subvenciones en virtud de la lana representaban una contribución importante al beneficio (del 15 al 20 por ciento) (USITC Report, p. I-30).

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. I-24.

los meses".¹⁴⁶ De ese modo, la USITC reconoce que la Ley de la Lana tendrá efectos duraderos, pero no aclara la naturaleza probable de esos efectos ni con qué rapidez se disiparán. En diversa medida, puede decirse lo mismo de los demás "otros factores" examinados. Así pues, aunque la USITC reconoció que esos otros factores tenían *ciertos* efectos perjudiciales, no aclaró cuáles eran esos efectos, ni cómo se habían deslindado esos efectos perjudiciales de la amenaza de daño grave causada por el aumento de las importaciones.

186. A falta de una aclaración significativa sobre la naturaleza y alcance de los efectos perjudiciales de esos seis "otros factores", resulta imposible determinar si la USITC separó adecuadamente los efectos perjudiciales de esos otros factores de los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones. En consecuencia, resulta imposible asimismo determinar si el daño causado por esos otros factores ha sido atribuido al aumento de las importaciones. En síntesis, sin saber nada acerca de la naturaleza y alcance del daño causado por los otros seis factores, no podemos estar convencidos de que el daño que la USITC presume que ha sido causado por el aumento de las importaciones no comprenda el daño causado en realidad por esos otros factores.

187. A este respecto recordamos que, en relación con esta cuestión, el Grupo Especial llegó a la conclusión:

[...] de que la aplicación por la USITC del criterio de la "causa sustancial" en la investigación sobre la carne de cordero, tal como se refleja en el informe de dicha Comisión, no garantiza que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones.¹⁴⁷

188. Por las razones expuestas, constatamos que la USITC no aclaró suficientemente en su informe cómo se aseguró de que el daño causado a la rama de producción nacional por otros factores distintos del aumento de las importaciones no se atribuyera a éste. Ante la falta de esa explicación, confirmamos, aunque por diferentes motivos, la conclusión del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y, por consiguiente, también con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo.¹⁴⁸

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. I-25.

¹⁴⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.277.

¹⁴⁸ *Ibid.*, párrafos 7.279, 8.1 f) y 8.1 g).

VIII. Economía procesal

189. El Grupo Especial formuló una única constatación sobre las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia en relación con los artículos I y II del GATT de 1994 y con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 5, el artículo 8, el artículo 11 y el artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*:

Habida cuenta de las declaraciones del Órgano de Apelación sobre "economía procesal" en las diferencias *Estados Unidos - Camisas y blusas* y *Australia - Salmón*, creemos que en las secciones precedentes hemos considerado todas las alegaciones y cuestiones que consideramos necesarias para la solución de este asunto, a fin de que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas para la eficaz solución de la diferencia a que se nos ha sometido. Por lo tanto, no vemos la necesidad de pronunciarnos sobre las alegaciones formuladas por los reclamantes en relación con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y los artículos I y II del GATT de 1994, ni sobre las alegaciones formuladas por Australia en relación con los artículos 8, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹⁴⁹

190. Nueva Zelandia apela contra la decisión del Grupo Especial de aplicar el principio de economía procesal y abstenerse de examinar la alegación de ese país en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sobre la naturaleza de la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos. Nueva Zelandia sostiene que las resoluciones del Grupo Especial se refieren exclusivamente a la *investigación* en la que han de basarse las medidas de salvaguardia, y no a la idoneidad de la propia *medida de salvaguardia* y concluye, en consecuencia, que, al no pronunciarse sobre la alegación formulada en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial no ha hecho lo necesario a fin de que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones suficientemente precisas para la eficaz solución de esta diferencia.

191. Recordamos que, en relación con la cuestión de la aplicación del principio de economía procesal por los grupos especiales, hemos aclarado en otros asuntos anteriores que "un grupo especial sólo necesita tratar las alegaciones que se deben abordar para resolver el asunto debatido en las diferencias".¹⁵⁰ Al mismo tiempo, la discrecionalidad de un grupo especial para determinar cuáles son las alegaciones que debe abordar no es ilimitada¹⁵¹, por cuanto "los grupos especiales tienen que

¹⁴⁹ *Ibid.*, párrafo 7.280.

¹⁵⁰ Informe del Órgano de Apelación, *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 23 de mayo de 1997, DSR 1997:I, 323, 340.

¹⁵¹ Informe del Órgano de Apelación, *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura*, WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998, DSR 1998:I, 9, párrafo 87.

abordar las alegaciones respecto de las que es necesaria una constatación para que el OSD pueda formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas como para permitir el pronto cumplimiento por el Miembro de que se trate de esas recomendaciones y resoluciones".¹⁵²

192. En dos ocasiones hemos examinado anteriormente apelaciones contra la aplicación por grupos especiales del principio de economía procesal en el contexto de la impugnación de medidas de salvaguardia. En *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado*, las Comunidades Europeas solicitaron que examináramos su alegación con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". En *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, las Comunidades Europeas formularon una apelación similar en relación con su alegación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias". En ese asunto, las Comunidades Europeas nos pidieron además que revocáramos la aplicación por el Grupo Especial del principio de economía procesal y examináramos las alegaciones formuladas por las Comunidades Europeas en relación con el artículo I del GATT de 1994 y el artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. No obstante, tanto en *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* como en *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, confirmamos las constataciones respectivas de los grupos especiales correspondientes, según las cuales la medida de salvaguardia impuesta era incompatible con las prescripciones de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En ambos casos, determinamos, en consecuencia, que el Grupo Especial correspondiente había constatado acertadamente que la medida de salvaguardia carecía de base jurídica y, en ambos constatamos que, *por esa razón*, el Grupo Especial había actuado dentro de los límites de sus facultades discrecionales al no pronunciarse sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" en relación con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. En *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, al examinar las nuevas alegaciones de las Comunidades Europeas, señalamos lo siguiente:

El mismo razonamiento también es aplicable a la alegación hecha por las Comunidades Europeas en relación con los artículos I del GATT de 1994 y 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Dado que el Grupo Especial había constatado que la medida era incompatible con los párrafos 1 del artículo 2 y 2 del artículo 4 *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial, podía, en ejercicio de sus facultades discrecionales, abstenerse de examinar estas alegaciones. También en este caso, una constatación con respecto a esta alegación no habría añadido nada a la capacidad del OSD de formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas en la presente diferencia.¹⁵³

¹⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Salmón, supra*, nota 25 de pie de página, párrafo 223.

¹⁵³ *Supra*, nota 19 de pie de página, párrafos 183 y 184.

193. En el asunto que ahora examinamos el Grupo Especial constató que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, con diversas disposiciones del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo. El Grupo Especial constató que los Estados Unidos no habían "demostrado", como cuestión de hecho, "la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias", habían definido la rama nacional de producción de carne de cordero estadounidense de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, se habían basado en datos insuficientes para apoyar su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 y habían incurrido en error en su evaluación de la relación de causalidad de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Esas constataciones se refieren a las determinaciones sustantivas formuladas por la USITC y, lo mismo que en los casos *Argentina - Salvaguardia respecto del calzado* y *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, las constataciones formuladas por el Grupo Especial -que hemos confirmado en apelación- privaban de base jurídica a la medida de salvaguardia en litigio.

194. En consecuencia, consideramos que no puede establecerse ninguna distinción significativa entre la aplicación por el Grupo Especial en el presente caso del principio de economía procesal con respecto a la alegación formulada por Nueva Zelandia en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y la aplicación de ese principio con respecto a la alegación formulada en relación con dicho artículo por el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*. Al haber constatado que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos carecía de base jurídica, el Grupo Especial podía abstenerse de pronunciarse sobre otras alegaciones según las cuales esa misma medida era incompatible con otras disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Observamos asimismo que una constatación sobre la alegación formulada por Nueva Zelandia en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no habría añadido nada a la capacidad del OSD de formular recomendaciones y resoluciones lo suficientemente precisas en la presente diferencia.

195. En consecuencia, concluimos que el Grupo Especial no incurrió en error al aplicar el principio de economía procesal con respecto a la alegación formulada por Nueva Zelandia en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

IX. Apelaciones condicionales

196. Australia apela condicionalmente contra la negativa del Grupo Especial a examinar sus alegaciones en relación con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 del artículo 4, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* por razones de economía procesal. Nueva Zelandia apela condicionalmente contra la negativa del Grupo Especial a examinar sus alegaciones en relación con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y en relación con los artículos I y II del GATT de 1994, por razones de economía procesal. No obstante esas apelaciones se formulan solamente *para el caso de que* revoquemos las conclusiones del Grupo Especial conforme a las cuales la medida de salvaguardia en litigio era incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Al no haberse cumplido la condición a que se supeditaban esas apelaciones, no necesitamos examinar las apelaciones condicionales de Australia y de Nueva Zelandia. Recordamos, además, que hemos constatado que no necesitábamos examinar la apelación condicional de Australia relativa a las constataciones del Grupo Especial sobre la "evolución imprevista de las circunstancias".¹⁵⁴

X. Constataciones y conclusiones

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

- a) confirma la constatación del Grupo Especial, recogida en los párrafos 7.45 y 8.1 a) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 al no haber demostrado, como cuestión de hecho, la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias";
- b) confirma la constatación del Grupo Especial, recogida en los párrafos 7.118, 8.1 b) y 8.1 g) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debido a que la USITC formuló una definición de la "rama de producción nacional" correspondiente que incluía a los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie;

¹⁵⁴ *Supra*, párrafo 75.

- c) confirma la constatación del Grupo Especial, recogida en el párrafo 7.221 de su informe, de que la USITC formuló una determinación relativa a la "rama de producción nacional" sobre la base de datos que no eran suficientemente representativos de esa rama de producción, pero modifica la constatación definitiva del Grupo Especial, recogida en los párrafos 8.1 e) y 8.1 g) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron por esa razón de forma incompatible con los párrafos 1 del artículo 2 y 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y constata, en lugar de ello, que los Estados Unidos actuaron por esa razón de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 de dicho Acuerdo;
- d) constata que el Grupo Especial interpretó acertadamente la norma de examen, establecida en el artículo 11 del ESD, que es procedente para su examen de las alegaciones formuladas en relación con el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, pero concluye que el Grupo Especial incurrió en error en la aplicación de esa norma al examinar las alegaciones formuladas en relación con la determinación de la USITC de que existía una amenaza de daño grave y constata, además, que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debido a que el informe de la USITC no explicó de forma suficiente la determinación de que existía una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional;
- e) revoca la interpretación dada por el Grupo Especial a las prescripciones sobre la relación de causalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, pero, por diferentes motivos, confirma la constatación final del Grupo Especial, recogida en los párrafos 7.279, 8.1 f) y 8.1 g) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo porque la determinación de la USITC respecto de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y una amenaza de daño grave no garantizaba que el daño causado a la rama de producción nacional por factores distintos del aumento de las exportaciones no fuera atribuido a dichas importaciones;
- f) confirma la aplicación por el Grupo Especial del principio de economía procesal, conforme se refleja en el párrafo 7.280 de su informe, al abstenerse de pronunciarse sobre la alegación de Nueva Zelanda en relación con el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*; y

- g) se abstiene de pronunciarse sobre las apelaciones condicionales formuladas por Australia y Nueva Zelanda, respectivamente, en relación con los artículos I y II y el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, y con el párrafo 2 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 1 del artículo 5, el párrafo 1 del artículo 8, el párrafo 1 a) del artículo 11 y el párrafo 3 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

198. El Órgano de Apelación *recomienda* que el OSD pida a los Estados Unidos que pongan su medida de salvaguardia, cuya incompatibilidad con el GATT de 1994 y con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* se ha constatado en el presente informe y en el informe del Grupo Especial modificado por el presente informe, en conformidad con las obligaciones que incumben a ese país en virtud de dichos Acuerdos.

Firmado en el original, en Ginebra, el doce de abril de dos mil uno, por:

Claus-Dieter Ehlermann
Presidente de la Sección

James Bacchus
Miembro

A.V. Ganesan
Miembro