

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

***Informe del Grupo Especial***

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "*Estados Unidos - Medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada procedentes de Nueva Zelanda y Australia*" se distribuye a todos los Miembros, de conformidad con lo dispuesto en el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El informe es objeto de distribución general a partir del 21 de diciembre de 2000, de conformidad con los Procedimientos para la distribución y la supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, de conformidad con el ESD, sólo las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra el informe de un grupo especial. La apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste. No habrá comunicaciones *ex parte* con el Grupo Especial ni con el Órgano de Apelación en relación con asuntos sometidos a la consideración del Grupo Especial o del Órgano de Apelación.

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



## ÍNDICE

	<u>Página</u>
<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
A. RECLAMACIÓN DE NUEVA ZELANDIA.....	1
B. RECLAMACIÓN DE AUSTRALIA.....	1
C. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL.....	1
D. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL.....	2
<b>II. ELEMENTOS DE HECHO .....</b>	<b>2</b>
<b>III. CONSTATAACIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES .....</b>	<b>4</b>
A. AUSTRALIA.....	4
B. NUEVA ZELANDIA.....	6
C. ESTADOS UNIDOS.....	6
<b>IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES .....</b>	<b>7</b>
<b>V. CUESTIONES PRELIMINARES .....</b>	<b>7</b>
A. SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES DEL GRUPO ESPECIAL PRESENTADAS POR LAS PARTES.....	7
1. <b>Australia.....</b>	<b>7</b>
2. <b>Nueva Zelandia.....</b>	<b>7</b>
3. <b>Estados Unidos .....</b>	<b>8</b>
B. PRESUNTA INSUFICIENCIA DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL.....	8
1. <b>Argumentos iniciales de las partes.....</b>	<b>8</b>
2. <b>Respuesta escrita e invitación a formular observaciones por el Grupo Especial .....</b>	<b>10</b>
3. <b>Observaciones de las partes.....</b>	<b>10</b>
4. <b>Resolución adoptada por el Grupo Especial .....</b>	<b>12</b>
5. <b>Fundamentos .....</b>	<b>12</b>
C. SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL.....	23
1. <b>Argumentos de las partes .....</b>	<b>23</b>
2. <b>Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes .....</b>	<b>23</b>
3. <b>Razonamiento.....</b>	<b>24</b>
D. PRESENTACIÓN Y PROTECCIÓN DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL.....	24
1. <b>Argumentos de las partes .....</b>	<b>24</b>
2. <b>Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes .....</b>	<b>25</b>

3.	<b>Razonamiento.....</b>	<b>25</b>
VI.	<b>REEXAMEN INTERMEDIO .....</b>	<b>26</b>
A.	SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR AUSTRALIA .....	26
B.	SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR NUEVA ZELANDIA .....	26
C.	SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS.....	28
VII.	<b>CUESTIONES SUSTANTIVAS.....</b>	<b>30</b>
A.	NORMA DE EXAMEN .....	30
B.	LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS".....	31
1.	<b>Análisis interpretativo general del artículo XIX del GATT de 1994 .....</b>	<b>31</b>
2.	<b>Examen de la "evolución imprevista de las circunstancias" en este caso .....</b>	<b>38</b>
C.	DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL.....	42
1.	<b>Introducción.....</b>	<b>42</b>
2.	<b>Antecedentes .....</b>	<b>42</b>
3.	<b>Argumentos de las partes .....</b>	<b>44</b>
4.	<b>Examen por el Grupo Especial.....</b>	<b>47</b>
5.	<b>Constataciones sobre la definición de rama de producción nacional.....</b>	<b>67</b>
6.	<b>La "economía procesal" y el análisis de alegaciones adicionales.....</b>	<b>67</b>
D.	AMENAZA DE DAÑO GRAVE.....	68
1.	<b>La norma del Acuerdo sobre Salvaguardias para analizar la <i>amenaza</i> de daño grave 68</b>	
2.	<b>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 .....</b>	<b>74</b>
3.	<b>El análisis de la USITC de la <i>amenaza</i> de daño grave en la presente investigación.....</b>	<b>82</b>
4.	<b>Carácter representativo de los datos recopilados.....</b>	<b>89</b>
5.	<b>Conclusiones relativas a la determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC en el presente caso.....</b>	<b>93</b>
E.	NORMA DE CAUSALIDAD Y NO ATRIBUCIÓN DE OTROS FACTORES DISTINTOS DE LAS IMPORTACIONES .....	94
1.	<b>Introducción.....</b>	<b>94</b>
2.	<b>Análisis interpretativo general de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores" .....</b>	<b>95</b>
3.	<b>Investigación por la USITC de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores" .....</b>	<b>100</b>
4.	<b>Conclusiones sobre la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores".....</b>	<b>106</b>

Página

F.	ALEGACIONES FORMULADAS EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 2, 8, 11 Y 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DE LOS ARTÍCULOS I Y II DEL GATT DE 1994 .....	107
----	---	-----

**VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... 107**

ANEXO 1-1	PRIMERA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA .....	A-1
ANEXO 1-2	CARTA DE AUSTRALIA .....	A-69
ANEXO 1-3	COMENTARIOS DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS.....	A-70
ANEXO 1-4	DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES FORMULADA POR LOS ESTADOS UNIDOS.....	A-82
ANEXO 1-5	DECLARACIÓN ORAL DE AUSTRALIA SOBRE LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES FORMULADAS POR AUSTRALIA .....	A-85
ANEXO 1-6	PRIMERA DECLARACIÓN DE AUSTRALIA .....	A-87
ANEXO 1-7	RESPUESTAS DE AUSTRALIA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL .....	A-105
ANEXO 1-8	SEGUNDA COMUNICACIÓN DE AUSTRALIA.....	A-124
ANEXO 1-9	DECLARACIÓN INICIAL DE AUSTRALIA EN LA SEGUNDA REUNIÓN SUSTANTIVA .....	A-170
ANEXO 2-1	PRIMERA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA.....	A-181
ANEXO 2-2	CARTA DE NUEVA ZELANDIA .....	A-238
ANEXO 2-3	RESPUESTA DE NUEVA ZELANDIA A LA SOLICITUD DE RESOLUCIONES PRELIMINARES PRESENTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS.....	A-239
ANEXO 2-4	DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA SOBRE LAS SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES .....	A-251
ANEXO 2-5	PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA .....	A-256
ANEXO 2-6	RESPUESTA ORAL DE NUEVA ZELANDIA A LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS EN RELACIÓN EN RELACIÓN CON LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13.....	A-272
ANEXO 2-7	DECLARACIÓN FINAL DE NUEVA ZELANDIA .....	A-273
ANEXO 2-8	RESPUESTAS DE NUEVA ZELANDIA A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL .....	A-274
ANEXO 2-9	SEGUNDA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA .....	A-293
ANEXO 2-10	DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA EN LA SEGUNDA AUDIENCIA DEL GRUPO ESPECIAL.....	A-327
ANEXO 3-1	CARTA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA QUE SE SOLICITAN RESOLUCIONES PRELIMINARES .....	A-346
ANEXO 3-2	PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	A-353
ANEXO 3-3	DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS CUESTIONES PRELIMINARES .....	A-430
ANEXO 3-4	PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS.....	A-435
ANEXO 3-5	DECLARACIÓN FINAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL.....	A-444

	<u>Página</u>
ANEXO 3-6	RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DE AUSTRALIA ..... A-447
ANEXO 3-7	RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS DEL GRUPO ESPECIAL ..... A-453
ANEXO 3-8	SEGUNDA COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS..... A-510
ANEXO 3-9	DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL..... A-551
ANEXO 4-1	COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ ..... A-565
ANEXO 4-2	COMUNICACIÓN ESCRITA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS..... A-572
ANEXO 4-3	DECLARACIÓN ORAL DEL CANADÁ ..... A-586
ANEXO 4-4	DECLARACIÓN ORAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS..... A-588
ANEXO 5-1	ESTADOS UNIDOS – MEDIDAS DE SALVAGUARDIA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE CORDERO FRESCO, REFRIGERADO O CONGELADO PROCEDENTES DE NUEVA ZELANDIA..... A-591
ANEXO 5-2	ESTADOS UNIDOS – MEDIDA DE SALVAGUARDIA RESPECTO DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE CORDERO PROCEDENTES DE AUSTRALIA ..... A-593

## I. INTRODUCCIÓN

### A. RECLAMACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

1.1 El 16 de julio de 1999, Nueva Zelandia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias ("el ESD"), el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias (el "Acuerdo sobre Salvaguardias") con respecto a la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero.<sup>1</sup>

1.2 El 26 de agosto de 1999, Nueva Zelandia y los Estados Unidos celebraron las consultas solicitadas pero no lograron resolver la diferencia.

1.3 El 14 de octubre de 1999, Nueva Zelandia solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara el asunto.<sup>2</sup>

### B. RECLAMACIÓN DE AUSTRALIA

1.4 El 23 de julio de 1999, Australia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del ESD, el párrafo 1 del artículo XXII del GATT y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero.<sup>3</sup>

1.5 El 26 de agosto de 1999, Australia y los Estados Unidos celebraron las consultas solicitadas pero no lograron resolver la diferencia.

1.6 El 14 de octubre de 1999, Australia solicitó el establecimiento de un grupo especial para que examinara el asunto.<sup>4</sup>

### C. ESTABLECIMIENTO Y COMPOSICIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

1.7 En la reunión celebrada el 19 de noviembre de 1999, el Órgano de Solución de Diferencias ("el OSD") estableció un Grupo Especial único, con arreglo al artículo 9 del ESD, en atención a las solicitudes presentadas por Nueva Zelandia y Australia.

1.8 En esa reunión, las partes en la diferencia convinieron también en que ese Grupo Especial tendría el mandato uniforme, que es el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que han invocado Nueva Zelandia, en el documento WT/DS177/4, y Australia, en el documento WT/DS178/5 y Corr.1, el asunto sometido al OSD por Nueva Zelandia y Australia en dichos documentos y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos invocados."

---

<sup>1</sup> WT/DS177/1.

<sup>2</sup> WT/DS177/4.

<sup>3</sup> WT/DS178/1 y Corr.1.

<sup>4</sup> WT/DS178/5 y Corr.1.

1.9 El 21 de marzo de 2000, las partes acordaron la siguiente composición del Grupo Especial:

Presidente: Profesor Tommy Koh

Miembros: Profesor Meinhard Hilf  
Sr. Shishir Priyadarshi

1.10 Australia (con respecto a la reclamación de Nueva Zelandia), el Canadá, las Comunidades Europeas, Islandia, el Japón y Nueva Zelandia (con respecto a la reclamación de Australia) se reservaron el derecho de participar como tercero en las actuaciones del Grupo Especial.

#### D. ACTUACIONES DEL GRUPO ESPECIAL

1.11 El Grupo Especial se reunió con las partes los días 25 y 26 de mayo de 2000 y 26 y 27 de julio de 2000. El Grupo Especial se reunió con los terceros el 25 de mayo de 2000.

1.12 El 24 de octubre de 2000, el Grupo Especial entregó a las partes su informe provisional. Véase la sección VI, *infra*.

## II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 Esta diferencia se refiere a la imposición por los Estados Unidos de una medida de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada y congelada, comprendida en las subpartidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Arancel Armonizado de los Estados Unidos.

2.2 El 7 de octubre de 1998, presentaron a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") una solicitud de salvaguardia las siguientes entidades: American Sheep Industry Association, Inc., Harper Livestock Company, National Lamb Feeders Association, Winters Ranch Partnership, Godby Sheep Company, Talbott Sheep Company, Iowa Lamb Corporation, Ranchers' Lamb of Texas, Inc., y Chicago Lamb and Veal Company. El 23 de octubre de 1998, la USITC publicó un aviso de iniciación de una investigación en materia de salvaguardias respecto de la carne de cordero. Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias la iniciación de la investigación en una comunicación de fecha 30 de octubre de 1998.<sup>5</sup>

2.3 El 9 de febrero de 1999, la USITC constató, por unanimidad, que las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos habían aumentado en tal cantidad que constituían una causa sustancial de amenaza de daño grave a esa rama de producción nacional. Los Estados Unidos notificaron esta determinación al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 17 de febrero de 1999.<sup>6</sup>

2.4 El 5 de abril de 1999, la USITC presentó su determinación de la existencia de amenaza de daño y sus recomendaciones de medidas correctivas al Presidente de los Estados Unidos. La USITC publicó su determinación y sus recomendaciones en abril de 1999.<sup>7</sup> En una comunicación de fecha 13 de abril de 1999, los Estados Unidos presentaron una notificación revisada de su

---

<sup>5</sup> G/SG/N/6/USA/5 (Prueba documental EE.UU.-3).

<sup>6</sup> G/SG/N/8/USA/3 + Corr.1 y Corr.2 (Prueba documental EE.UU.-4).

<sup>7</sup> Publicación 3176 de la USITC, "Lamb Meat", Investigación TA-201-68, abril de 1999. ("Informe de la USITC", Prueba documental EE.UU.-1)

determinación de la existencia de amenaza de daño, en la que se describe la medida de salvaguardia propuesta.<sup>8</sup>

2.5 Los Estados Unidos celebraron consultas, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con Nueva Zelandia, el 28 de abril y el 14 de julio de 1999, y con Australia, el 4 de mayo y el 14 de julio de 1999. El 21 de julio de 1999 los Estados Unidos notificaron los resultados de estas consultas al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC.<sup>9</sup>

2.6 El 7 de julio de 1999, los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia definitiva, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, a las importaciones de carne de cordero.<sup>10</sup> Los Estados Unidos notificaron la medida al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 9 de julio de 1999<sup>11</sup> y presentaron un suplemento de la notificación relativa a esa medida en una comunicación de 13 de agosto de 1999.<sup>12</sup>

2.7 La medida tiene la forma de un contingente arancelario, en los siguientes términos:

#### Asignaciones por países

Año	Contingente arancelario	Asignaciones por países		
		Australia	Nueva Zelandia	Otros países
Año 1	31.851.151 kg	17.139.582 kg	14.481.603 kg	229.966 kg
Año 2	32.708.493 kg	17.600.931 kg	14.871.407 kg	236.155 kg
Año 3	33.565.835 kg	18.062.279 kg	15.261.210 kg	242.346 kg

#### Derechos arancelarios

Año	Dentro de contingente	Fuera de contingente
Año 1	9%	40%
Año 2	6%	32%
Año 3	3%	24%

<sup>8</sup> G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (Prueba documental EE.UU.-5).

<sup>9</sup> G/L/313, G/SG/19 (Prueba documental EE.UU.-8).

<sup>10</sup> Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999, "Para facilitar un reajuste positivo respecto de la competencia de las importaciones de carne de cordero" (Prueba documental EE.UU.-2).

<sup>11</sup> G/SG/N/10/USA/3 (Prueba documental EE.UU.-6).

<sup>12</sup> G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 (Prueba documental EE.UU.-7).

2.8 La medida de salvaguardia no se aplica a las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel, de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe o de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos y de los países en desarrollo indicados en la notificación de los Estados Unidos con arreglo al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, nota 2 de pie de página.<sup>13</sup>

### III. CONSTATAIONES SOLICITADAS POR LAS PARTES

#### A. AUSTRALIA

3.1 En su primera comunicación, Australia alega lo siguiente:

- 1) que los Estados Unidos procedieron en forma incompatible con el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias porque el informe de la USITC no efectuó un análisis que demuestre que el aumento de las importaciones de carne de cordero estaba amenazando causar un daño grave a la "rama de producción nacional" "... 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 ..." <sup>14</sup>, a tenor del párrafo 1 del artículo XIX del GATT;
- 2) que los Estados Unidos procedieron de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias que exige que la determinación disponga la aplicación de la medida sólo en la medida "necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste";
- 3) que los Estados Unidos procedieron de forma incompatible con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias al no publicar un informe que justificara la medida impuesta;
- 4) que en la medida en que los Estados Unidos llevaron a cabo una investigación con posterioridad al informe de la USITC, incumplieron las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3 y de los párrafos 2 y 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias;
- 5) que la determinación de la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional se hizo de manera incompatible con las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en varios aspectos, principalmente en que la determinación por la USITC de la "rama de producción nacional" pertinente se efectuó de forma incompatible con las disposiciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del citado Acuerdo, dado que se incluyeron empresas que no producen productos similares o directamente competidores, y que los Estados Unidos no demostraron que el aumento de las importaciones amenazaba causar un daño grave a la "rama de producción nacional", en particular porque:
  - los datos eran insuficientes y no respaldaban la determinación realizada según lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

---

<sup>13</sup> G/SG/N/11/USA y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 (Pruebas documentales EE.UU-6 y 7).

<sup>14</sup> GATT de 1994, párrafo 1 del artículo XIX.

- la USITC no satisfizo lo prescrito en el párrafo 1 b) del referido artículo, en cuanto éste establece que, para que pueda constatarse la existencia de una amenaza de daño grave, ese daño debe ser inminente, y que "[l]a determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas";
- la determinación de la amenaza de daño grave, al atribuirse al aumento de las importaciones daños causados por otros factores, se infringió lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y
- la USITC omitió evaluar todos los factores a que se hace referencia en el párrafo 2 a) del mismo artículo;

6) que los Estados Unidos actuaron asimismo de forma incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 8 y del párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los que exigen que los Miembros procuren mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente y celebren consultas de buena fe para alcanzar ese objetivo;

7) que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuanto éste establece que las medidas han de aplicarse a todas las importaciones, independientemente de la fuente de donde procedan. En particular, no se aportó ninguna justificación basada en las normas de la OMC para incluir al Canadá, México, Israel y los países beneficiarios de la LRECC y de la ATPA en la investigación del daño, pero excluirlos de la medida. Esto es también incompatible con el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias;

8) que los Estados Unidos incumplieron sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la medida no era una medida de urgencia y no estaba en consonancia con las disposiciones del artículo XIX del GATT y otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias;

9) que dado que los Estados Unidos han actuado de forma incompatible con otras disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, en particular el artículo 4, están infringiendo también el párrafo 1 del artículo 2 de dicho Acuerdo; y

10) que los Estados Unidos están infringiendo el artículo II del GATT, ya que la medida es incompatible con las consolidaciones arancelarias de ese país relativas a la carne de cordero.

Según Australia, estos defectos no pueden ser subsanados, y los Estados Unidos sólo pueden poner la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 revocándola sin demora.

3.2 Por consiguiente, Australia solicita al Grupo Especial:

- a) que constate que la medida es incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 y que los Estados Unidos actuaron de manera incompatible con las obligaciones que habían contraído en virtud de los citados acuerdos y, por consiguiente;

- b) que constate que los Estados Unidos están infringiendo las obligaciones que han contraído en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994; y
- c) que recomiende que los Estados Unidos pongan la medida en conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

B. NUEVA ZELANDIA

3.3 En su primera comunicación, Nueva Zelanda solicita al Grupo Especial que constate lo siguiente:

- a) La medida de los Estados Unidos no constituyó una respuesta a la "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT y, por lo tanto, no se ajusta a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 ni en el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- b) Los Estados Unidos no han demostrado que su "rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" ha sido amenazada de un "daño grave", como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- c) Los Estados Unidos no han demostrado que el aumento de las importaciones haya causado alguna amenaza de daño grave a su rama de producción nacional, como lo exige el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- d) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia que no es necesaria para prevenir un daño grave ni para facilitar el reajuste, en contra de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no han publicado las constataciones y conclusiones fundamentadas a las que han llegado con respecto a la necesidad de la medida adoptada, como lo requiere el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- e) Los Estados Unidos no han aplicado la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedan, como lo requiere el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo I del GATT.
- f) Los Estados Unidos han aplicado una medida de salvaguardia por la que incurren en incumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo II del GATT.

3.4 En consecuencia, Nueva Zelanda solicita al Grupo Especial que recomiende que los Estados Unidos pongan el régimen que aplican a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994.

C. ESTADOS UNIDOS

3.5 Los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que rechace las alegaciones de Australia y Nueva Zelanda.

#### IV. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

4.1 Con el acuerdo de las partes, el Grupo Especial ha decidido que, en lugar de la sección descriptiva tradicional del informe del Grupo Especial en la que figuran los argumentos de las partes, las comunicaciones de las partes se adjunten íntegramente al informe del Grupo Especial. En consecuencia, las comunicaciones escritas de las partes relativas a las solicitudes de resoluciones preliminares del Grupo Especial, las comunicaciones escritas primera y segunda y las declaraciones orales de las partes, junto con sus respuestas escritas a las preguntas, se adjuntan en el **Anexo 1** (Australia), el **Anexo 2** (Nueva Zelanda) y el **Anexo 3** (Estados Unidos). Las comunicaciones escritas, las declaraciones orales y las respuestas a las preguntas de los terceros figuran en el **Anexo 4**. También se adjuntan, en el **Anexo 5**, los textos completos de las solicitudes de establecimiento del grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda ("los reclamantes").

#### V. CUESTIONES PRELIMINARES

##### A. SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES DEL GRUPO ESPECIAL PRESENTADAS POR LAS PARTES

##### 1. Australia

5.1 En su primera comunicación, Australia solicita que el Grupo Especial pida a los Estados Unidos que suministren, para su examen por el Grupo y por Australia, la siguiente información<sup>15</sup>:

- a) toda la información confidencial contenida en el informe de la USITC en la que ésta basó su determinación y su recomendación; y
- b) toda la información y todos los documentos que tuvieron en cuenta la Administración y el Presidente de los Estados Unidos en el curso de la adopción de la decisión de aplicar la medida impugnada en la presente diferencia, incluidos los detalles de cualquier deliberación y análisis.

5.2 En opinión de Australia, esta información es necesaria para que el Grupo Especial pueda cumplir su función de hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido, con arreglo al artículo 11 del ESD.<sup>16</sup>

##### 2. Nueva Zelanda

5.3 En su primera comunicación, Nueva Zelanda aborda el problema del empleo de información confidencial, pero no solicita una resolución preliminar.<sup>17</sup> Nueva Zelanda alega que una vez que los reclamantes hayan acreditado una presunción *prima facie*, los Estados Unidos deben demostrar que la

---

<sup>15</sup> Primera comunicación de Australia, Anexo 1-1, párrafos 15 y siguientes.

<sup>16</sup> El artículo 11 del ESD dice "... Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. ..."

<sup>17</sup> Primera comunicación de Nueva Zelanda, Anexo 2-1, párrafos 7.22 y siguientes.

determinación en materia de salvaguardias y la medida efectivamente impuesta se basan en conclusiones fundamentadas a las que el Grupo Especial debe tener acceso.

### 3. Estados Unidos

5.4 En una carta de fecha 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos solicitan resoluciones preliminares sobre las cuestiones siguientes: a) presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del grupo especial; b) exclusión de la legislación de los Estados Unidos [salvaguardias] del mandato del Grupo Especial; c) protección de la información comercial confidencial (ICC).

#### B. PRESUNTA INSUFICIENCIA DE LA SOLICITUD DE ESTABLECIMIENTO DEL GRUPO ESPECIAL

##### 1. Argumentos iniciales de las partes

5.5 Los Estados Unidos sostienen que las alegaciones a las que hacen referencia Australia y Nueva Zelandia en sus respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial son insuficientes para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Los Estados Unidos sostienen en particular lo siguiente:

"Todas las disposiciones citadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia contienen muchas obligaciones, pero en ninguna de las solicitudes se determinan las obligaciones concretas en cuestión. Ni la enumeración de artículos ni ningún otro material que figura en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial aclara cuál es la obligación de que se trata entre las muchas obligaciones que pueden ser objeto de litigio.<sup>18</sup>

...

Los Estados Unidos no afirman haber sufrido perjuicio sustancial debido a las reclamaciones en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y con los artículos 5, 11 y 12 del Acuerdo [sobre Salvaguardias], puesto que era posible para nosotros determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento. Sin embargo, la simple enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo [sobre Salvaguardias], sin ninguna aclaración de las reclamaciones de que se trata, no cumple el criterio establecido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y constituye un perjuicio sustancial para los Estados Unidos al menoscabar su capacidad de responder a las reclamaciones de las partes reclamantes.<sup>19</sup> ...

... en lo que respecta a las obligaciones enumeradas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no es claro si Australia y/o Nueva Zelandia presentan una reclamación con respecto a la constatación de los Estados Unidos en relación con: 1) [la definición de] amenaza de daño grave, tal como se define ese término en el párrafo 1 b) del artículo 4; 2) la rama de producción nacional [que produce productos similares o directamente competidores], tal como se define ese término en el

---

<sup>18</sup> Solicitud de resoluciones preliminares presentadas por los Estados Unidos, 5 de mayo de 2000, Anexo 3-1, párrafo 5.

<sup>19</sup> *Ibidem*, párrafo 6.

párrafo 1 c) del artículo 4; 3) uno o cualquiera de los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4; 4) la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4); o 5) el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2 c) del artículo 4.<sup>20</sup>

Debido a lo inadecuado de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones escritas para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho.<sup>21</sup>

La insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial ha afectado seriamente a los Estados Unidos en la preparación de su defensa. Los Estados Unidos no han podido conocer el verdadero carácter de las reclamaciones formuladas contra la medida de los Estados Unidos y han debido limitarse a adivinar cuáles de las muchas obligaciones que figuran en los diversos artículos podían ser objeto del presente examen. Esto ha limitado gravemente la capacidad de los Estados Unidos para comenzar la tarea de preparar su defensa. El proceso de solución de diferencias debe ser relativamente rápido. Para que el proceso sea rápido es muy importante la prescripción de que las reclamaciones deben exponerse claramente en los plazos fijados. El hecho de que una parte reclamante no lo haga perjudica a la parte demandada y es contrario a la equidad de todo el procedimiento. En la práctica, esto significa que la parte demandada se encuentre en situación de desventaja."<sup>22</sup>

5.6 Sobre esta base, los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial una resolución preliminar que desestime enteramente el caso porque, al no estar basado jurídicamente en solicitudes válidas de establecimiento de un grupo especial, no puede ir adelante. En la alternativa, los Estados Unidos solicitan una resolución preliminar en el sentido de que las alegaciones formuladas por Australia y Nueva Zelandia en relación con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se ajustan a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD y, por tanto, carecen de fundamento jurídico y no pueden ser examinadas en un procedimiento basado en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial que se han presentado.<sup>23</sup> Los Estados Unidos sostienen que Australia y Nueva Zelandia podrían decidir entonces si reiterar sus reclamaciones sobre la base de nuevas solicitudes de establecimiento de un grupo especial que reúnan las condiciones requeridas, o bien llevar adelante sus reclamaciones sobre la base de las alegaciones restantes.

5.7 Los Estados Unidos solicitan además, en caso de que el Grupo Especial decida seguir adelante y considerar las alegaciones en relación con los artículos 2, 3 y/o 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, una prórroga de por lo menos dos semanas para presentar su primera comunicación escrita, a fin de poder responder a las alegaciones y argumentos expuestos en las primeras comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelandia de forma que se mitigue en parte el perjuicio causado a los Estados Unidos por la insuficiencia de las solicitudes.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, párrafo 7.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párrafo 8.

<sup>22</sup> *Ibidem*, párrafo 9.

<sup>23</sup> *Ibidem*, párrafo 14.

5.8 En cartas de fecha 9 de mayo de 2000, Nueva Zelandia y Australia piden al Grupo Especial que desestime todas las solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por los Estados Unidos y que no prorrogue el plazo fijado para la presentación de la primera comunicación escrita de los Estados Unidos. Australia señala, entre otras cosas, que los Estados Unidos solamente optaron por presentar estas solicitudes dos semanas después de haber recibido las primeras comunicaciones de los reclamantes. Ambos reclamantes piden al Grupo Especial que aplaze su consideración de las solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por los Estados Unidos hasta la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes.

## **2. Respuesta escrita e invitación a formular observaciones por el Grupo Especial**

5.9 En una carta de fecha 10 de mayo de 2000 el Grupo Especial comunicó a las partes lo siguiente:

"El Grupo Especial ha tomado nota de la solicitud, de 5 de mayo de 2000, de resoluciones preliminares y prórroga del plazo para su primera comunicación presentada por los Estados Unidos, y de las cartas de 9 de mayo de 2000 que contienen las respuestas de Nueva Zelandia y Australia.

El Grupo Especial también ha tomado nota de la solicitud de una resolución preliminar presentada por Australia en el párrafo 15 de su primera comunicación, de fecha 20 de abril de 2000, y de las declaraciones de Nueva Zelandia que figuran en los párrafos 7.22 y siguientes de su primera comunicación, de fecha 20 de abril de 2000.

De conformidad con el párrafo 13 del procedimiento de trabajo del Grupo Especial, se invita a Australia y a Nueva Zelandia a presentar por escrito sus opiniones con respecto a la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, a más tardar el miércoles 17 de mayo de 2000. También de conformidad con ese párrafo, se invita a los Estados Unidos a presentar, en su primera comunicación, cualesquiera otras opiniones que deseen formular con respecto a la solicitud presentada por Australia.

Las partes en la presente diferencia deberían prepararse para exponer sus opiniones respecto al fondo de los argumentos planteados en las comunicaciones mencionadas *supra* el primer día de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, es decir el 25 de mayo de 2000.

Mientras tanto, y sin perjuicio de las decisiones que adopte el Grupo Especial con respecto a las cuestiones preliminares, el Grupo Especial ha decidido prorrogar el plazo para la presentación de la primera comunicación de los Estados Unidos [del jueves 11 de mayo de 2000] hasta el lunes 15 de mayo de 2000. Por esta razón, también se prorroga el plazo para la presentación de las comunicaciones escritas de los terceros hasta el viernes 19 de mayo de 2000. Para todo lo demás, permanece inalterado el calendario del Grupo Especial que se ha anunciado anteriormente."

## **3. Observaciones de las partes**

5.10 En sus respuestas escritas de 17 de mayo de 2000 y en las declaraciones orales que formularon en la primera reunión sustantiva, Australia y Nueva Zelandia solicitaron al Grupo Especial que desestimara las solicitudes de los Estados Unidos porque sus respectivas solicitudes de establecimiento del grupo especial eran lo suficientemente específicas como para cumplir los

requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, y los Estados Unidos no demostraron que habían sufrido ningún perjuicio al preparar su defensa.

5.11 Los reclamantes subrayan que en *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación declaró que si bien la identificación de las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas era *siempre necesaria*, y si bien *podría no ser suficiente en todos los casos* la simple enumeración de los artículos de que se tratara, también *podría ser suficiente dadas las circunstancias del caso y los antecedentes particulares de cada caso concreto*. Es decir, el Órgano de Apelación *no* dijo que la simple enumeración de esas disposiciones *no* sería suficiente en *todos* los casos. Además, son las *alegaciones* del reclamante, y no las *argumentaciones* detalladas, las que deben exponerse con suficiente claridad.

5.12 Los reclamantes admiten que los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias contienen obligaciones *múltiples*. Pero hacen hincapié en que habría sido redundante para ellos especificar que alegaban el incumplimiento por los Estados Unidos de todos los apartados de estas disposiciones, es decir, los párrafos 1 y 2 del artículo 2, y los apartados 1 a), 1 b), 1 c), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4. En lo que respecta al artículo 3, los reclamantes aducen que su alegación obviamente se refiere al primer párrafo, es decir, la obligación de publicar un informe que contenga las constataciones y conclusiones fundamentadas a las que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, porque el segundo párrafo se refiere al trato de la información confidencial en el procedimiento interno. Los reclamantes concluyen que la referencia que hacen en sus solicitudes de establecimiento del grupo especial a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en su integridad está totalmente en consonancia con sus *alegaciones efectivas* en este caso. La interpretación que da el Órgano de Apelación al párrafo 2 del artículo 6 del ESD no les exige exponer *argumentos* detallados en sus solicitudes de establecimiento del grupo especial.<sup>24</sup>

5.13 Australia y Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos no plantearon sus objeciones a las solicitudes de establecimiento del grupo especial en un momento oportuno, es decir, cuando la solicitud se presentó o cuando fue examinada en las reuniones del OSD que tuvieron lugar en octubre y noviembre de 1999, en la reunión de organización del Grupo Especial, o por lo menos brevemente después de la recepción de las primeras comunicaciones escritas de los reclamantes, y, en cambio, los Estados Unidos plantearon esta cuestión por primera vez solamente una semana antes de la fecha en que se debía presentar la primera comunicación de los Estados Unidos. Australia observó que el caso no debería desestimarse alegando técnicas de litigio, que conlleva una pérdida de tiempo.

5.14 En opinión de Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han ofrecido suficientes *"detalles"*, como dijo el Órgano de Apelación en la diferencia *Corea - Productos lácteos*, de la forma en que habían sufrido un *perjuicio* como consecuencia de la mera enumeración de artículos en la solicitud de establecimiento del grupo especial. Por tanto, las objeciones de los Estados Unidos contra las solicitudes de establecimiento del grupo especial deberían ser desestimadas por los mismos motivos por los que el Órgano de Apelación había rechazado las objeciones de procedimiento formuladas por Corea en el asunto *Corea - Productos lácteos*. Los reclamantes alegan que la capacidad de los Estados Unidos de defenderse no resultó perjudicada dado el curso que siguieron efectivamente las

---

<sup>24</sup> Nueva Zelandia señaló también que los Estados Unidos siguieron una práctica similar con respecto al nivel de detalle que proporcionaron en sus solicitudes de establecimiento de grupos especiales en las diferencias *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos* (WT/DS103/R y WT/DS103/AB/R), informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación adoptados el 27 de octubre de 1999, y *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos* (WT/DS132/R), informe del Grupo Especial adoptado el 24 de febrero de 2000.

actuaciones del Grupo Especial. Cualquier perjuicio sufrido por los Estados Unidos ha sido mitigado por la decisión del Grupo Especial de prorrogar el plazo para la presentación de la primera comunicación de los Estados Unidos.

#### **4. Resolución adoptada por el Grupo Especial**

5.15 En la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, celebrada el 25 de mayo de 2000, el Presidente pronunció la siguiente resolución preliminar:

"Solicitud de los Estados Unidos de una resolución sobre la presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda"

1. El Grupo Especial ha examinado cuidadosamente las comunicaciones escritas, las declaraciones orales y las observaciones complementarias de los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda con respecto a la presunta insuficiencia de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda.

2. El Grupo Especial también ha considerado los aspectos pertinentes de las decisiones del Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Estados Unidos - Empresas de ventas en el extranjero* en lo que respecta al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

3. El Grupo Especial también ha tomado en cuenta todas las circunstancias pertinentes del presente caso.

4. A la luz de lo precedente, el Grupo Especial ha decidido que no puede aceptar la solicitud que le han presentado los Estados Unidos.

5. Se transmitirá oportunamente a las partes una declaración más detallada de la decisión adoptada por el Grupo Especial y de los fundamentos en los que se apoya."

#### **5. Fundamentos**

5.16 Hemos resuelto, sobre la base de varias consideraciones que se indican a continuación, que las respectivas solicitudes de establecimiento del grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelanda<sup>25</sup> son suficientes.

##### **a) Suficiente especificidad de las solicitudes de establecimiento del grupo especial**

5.17 Examinamos en primer lugar el texto del párrafo 2 del artículo 6 del ESD que dice lo siguiente:

---

<sup>25</sup> La solicitud presentada por Nueva Zelanda figura en el documento de la OMC WT/DS177/4, de fecha 15 de octubre de 1999, y la de Australia figura en los documentos de la OMC WT/DS178/5 y WT/DS178/5/Corr.1, de fecha 15 y 29 de octubre de 1999. Como hemos indicado, estas solicitudes se adjuntan como Anexo 5.

"Las peticiones de establecimiento de grupos especiales se formularán por escrito. En ellas se indicará si se han celebrado consultas, se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad . . ."

Recordamos que en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación dividió el párrafo 2 del artículo 6 en sus partes constitutivas, a saber:

- i) que las peticiones se formulen por escrito;
- ii) que en ellas se indique si se han celebrado consultas;
- iii) que se identifiquen las medidas concretas en litigio;
- iv) que se haga una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea *suficiente para presentar el problema con claridad*<sup>26</sup> (sin cursivas en el original).

5.18 La única discrepancia entre las partes se refiere al elemento iv), es decir, que en la solicitud se haga "una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad", dado que están de acuerdo en que se cumplen los elementos i) a iii) del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Las partes concuerdan en que las peticiones i) se han formulado por escrito; ii) indican que se han celebrado consultas; y iii) hacen referencia explícita a las medidas en litigio, en este caso la "Proclamación 7208" y el "Memorándum de 7 de julio", que introducen una "medida de salvaguardia definitiva, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, en forma de contingente arancelario respecto de las importaciones de carne de cordero".

5.19 La solicitud de establecimiento del grupo especial presentada por Australia, en la parte pertinente, dice lo siguiente:

"Australia considera que tanto la medida indicada, como las medidas y decisiones conexas adoptadas por los Estados Unidos, son incompatibles con las obligaciones que imponen a ese país el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994, y en especial:

los artículos 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y los artículos I, II y XIX del GATT de 1994."

5.20 La solicitud de Nueva Zelandia dice, en la parte pertinente, lo siguiente:

"Nueva Zelandia considera que esta medida es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud de las disposiciones siguientes: artículos 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y artículos I, II y XIX del GATT de 1994."

5.21 Recordamos que los Estados Unidos han afirmado que las solicitudes no eran lo suficientemente específicas con respecto a solamente tres de las disposiciones identificadas, es decir, los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por tanto, no necesitamos examinar la

---

<sup>26</sup> Informe del Órgano de Apelación *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* (reclamación de las Comunidades Europeas), adoptado el 12 de enero de 2000 (WT/DS98/AB/R), párrafo 120.

cuestión de la especificidad de las solicitudes con respecto a las demás disposiciones identificadas por las partes reclamantes, a saber, los artículos 5, 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, II y XIX del GATT.

5.22 Como se examinó *supra*, al formular su solicitud de resolución preliminar, los Estados Unidos encuentran un firme apoyo en la decisión del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, en particular su referencia a varios elementos de la decisión adoptada en *CE - Banano*. Los Estados Unidos observan que, como en la diferencia *Corea - Productos lácteos*, el Grupo Especial debía examinar la suficiencia de la simple *enumeración* de las disposiciones que se alegaba que habían sido violadas, *sin que se hubiesen expuesto argumentos detallados* acerca de los aspectos concretos de las medidas en litigio relacionados con disposiciones concretas de los Acuerdos citados.

5.23 Señalamos en particular la constatación del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* de que la enumeración de las disposiciones que se alega que han sido vulneradas constituye un requisito previo *mínimo* de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación y que:

"[h]ay situaciones en las que la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata *puede, dadas las circunstancias del caso*, bastar para que se cumpla la norma de la *claridad* de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, pero *puede* haber también situaciones en las que, dadas las circunstancias, la mera enumeración de los artículos del tratado no baste para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6, por ejemplo, en el caso de que los artículos enumerados *no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones*. En ese caso, cabe la posibilidad de que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo no baste para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6.<sup>27</sup> (sin cursivas en el original)

5.24 Sobre la base de esta resolución, los Estados Unidos afirman que "la simple enumeración de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo ... constituye un perjuicio sustancial para los Estados Unidos al menoscabar su capacidad de responder a las reclamaciones de las partes reclamantes".<sup>28</sup> Es decir, los Estados Unidos alegan que no es claro si Australia y/o Nueva Zelandia presentan una reclamación con respecto a la amenaza de daño grave, tal como se define en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores, tal como se define en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; uno o todos los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias); o el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>29</sup>

5.25 Los Estados Unidos continúan diciendo que debido a lo inadecuado de las solicitudes, tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho<sup>30</sup>, y esto ha colocado a los Estados Unidos en una situación en la que han "debido limitarse a adivinar cuáles de las muchas obligaciones que figuran

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, párrafo 124.

<sup>28</sup> Solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, Anexo 3-1, párrafo 6.

<sup>29</sup> *Ibidem*, párrafo 7.

<sup>30</sup> *Ibidem*, párrafo 8.

en los diversos artículos podían ser objeto del presente examen".<sup>31</sup> Los Estados Unidos también sostienen que "ni la enumeración de artículos ni ningún otro material que figura en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial aclara cuál es la obligación de que se trata entre las muchas obligaciones que pueden ser objeto de litigio" y que, por consiguiente, "esas solicitudes son insuficientes con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 [del ESD]".<sup>32</sup>

5.26 En este contexto, los Estados Unidos observan que en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación consideró expresamente una apelación de Corea con respecto a la falta de especificidad de la solicitud de establecimiento del grupo especial, que estaba basada en presuntas violaciones de disposiciones casi idénticas a las que están en cuestión en el presente caso, a saber, los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT.

5.27 Observamos que el Órgano de Apelación identificó estas disposiciones como ejemplo de una situación en que la mera enumeración de los artículos *puede* no bastar para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6 del ESD (lo que parece implicar que *puede* bastar en otras situaciones). La explicación del Órgano de Apelación fue que los párrafos y apartados de los artículos en cuestión no sólo se refieren a una única obligación, sino a *múltiples* obligaciones en "un proceso complejo en varias etapas [en las que] es necesario cumplir determinados requisitos legales y respetar las normas jurídicas establecidas en este Acuerdo".<sup>33</sup>

5.28 Pasando a examinar las deficiencias que, según lo alegado por los Estados Unidos en este caso, contienen las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial, opinamos que dado el carácter y alcance de las alegaciones presentadas por Nueva Zelanda y Australia con arreglo a los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial son suficientes por sí solas para proporcionar a los Estados Unidos la claridad e información necesarias con respecto a esas alegaciones, conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

5.29 Como se señaló, un elemento importante del argumento de los Estados Unidos es que las solicitudes de Australia y Nueva Zelanda se refieren a disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, prácticamente idénticas, y en una forma prácticamente idéntica, a las mencionadas en la solicitud de establecimiento del grupo especial en el asunto *Corea - Productos lácteos*, y que la apelación de Corea en esta cuestión no tuvo éxito *solamente* porque al afirmar que había sufrido perjuicio, no proporcionó "detalles que apoyaran esta afirmación" en sus comunicaciones escritas ni en sus exposiciones orales. Por tanto, comprendemos que los Estados Unidos sostengan que las solicitudes de establecimiento del grupo especial en la presente diferencia son esencialmente idénticas a la presentada en *Corea - Productos lácteos*, lo que, a juicio de los Estados Unidos, nos debe obligar a examinar inmediatamente la cuestión del perjuicio, y de los "detalles" que apoyen la afirmación del mismo.

5.30 Una cuidadosa comparación de la situación existente en el asunto *Corea - Productos lácteos* con la situación que tenemos ante nosotros revela, sin embargo, que las dos situaciones pueden diferenciarse fácilmente sobre la base del alcance de las respectivas alegaciones en relación con los artículos en cuestión. Observamos en particular que en *Corea - Productos lácteos*, aunque la solicitud de establecimiento del Grupo Especial presentada por las CE enumeraba los artículos 2 y 4 del

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, párrafo 9.

<sup>32</sup> *Ibidem*, párrafo 5.

<sup>33</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 129.

Acuerdo sobre Salvaguardias (entre otros) sin ninguna precisión ulterior, en su primera comunicación las CE llevaron adelante solamente las alegaciones relacionadas con el párrafo 1 del artículo 2 y los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En cambio, en el caso que examinamos, si bien Australia y Nueva Zelandia, como las CE en *Corea - Productos lácteos*, se limitaron a enumerar los artículos 2, 3 y 4 en sus solicitudes de establecimiento del grupo especial, en sus primeras comunicaciones plantearon efectivamente alegaciones al amparo de todos los apartados de los artículos citados, es decir, los párrafos 1 y 2 del artículo 2, 1 del artículo 3, 1 a), 1 b), 1 c), 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>34</sup> Por tanto, como señalan Nueva Zelandia y Australia, no hubiera significado mucha diferencia para los Estados Unidos que hubiesen enumerado todos los párrafos y apartados de los artículos 2, 3 y 4, dado que sus alegaciones y su argumentación se referían fundamentalmente a *todos* ellos.

5.31 En nuestra opinión, el hecho de que las alegaciones planteadas por Australia y Nueva Zelandia al amparo de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias abarquen efectivamente esos artículos en su integridad apoya la conclusión de que las solicitudes de establecimiento de este Grupo Especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia son suficientemente específicas como para cumplir los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Sin embargo, como señaló el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, al evaluar si la mera enumeración de artículos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial asegura una claridad suficiente, también pueden ser pertinentes las circunstancias particulares del caso y la cuestión de si el demandado sufrió un perjuicio en el curso efectivo de las actuaciones. En las secciones siguientes en primer lugar analizaremos varias de las circunstancias del caso que confirman la consideración que hemos expuesto *supra* y, en segundo lugar, examinaremos si "los detalles" que indican los Estados Unidos en apoyo de su afirmación podrían persuadirnos de su argumento en el sentido de que ha resultado menoscabada su capacidad de defensa en esta diferencia.

#### **b) Circunstancias del caso**

5.32 En nuestra opinión, las circunstancias que corresponden a las solicitudes de establecimiento del grupo especial confirman nuestra consideración de que en este caso dichas solicitudes fueron suficientes. En particular, consideramos pertinente a este respecto los debates de los que fue objeto la investigación de los Estados Unidos sobre la carne de cordero en el Comité de Salvaguardias, las consultas que se celebraron en relación con dicha investigación y la medida adoptada, la consideración por el OSD de las solicitudes de establecimiento del grupo especial y el establecimiento del Grupo Especial, así como el momento en que los Estados Unidos presentaron su solicitud de una resolución preliminar con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

#### Examen en el Comité de Salvaguardias

5.33 Australia y Nueva Zelandia señalan que los Estados Unidos tenían conocimiento de sus principales preocupaciones frente a la investigación en materia de salvaguardia respecto del cordero, incluso antes de que se impusiera definitivamente la medida de salvaguardia. Concretamente, en la reunión del Comité de Salvaguardias celebrada el 23 de abril de 1999, los reclamantes manifestaron

---

<sup>34</sup> Observamos concretamente que las alegaciones formuladas por Australia y Nueva Zelandia abarcan ambos apartados del párrafo 1 del artículo 2, y todos los apartados pertinentes del artículo 4. Con respecto al párrafo 2 del artículo 3, el único apartado de los artículos enumerados que no es objeto de alegación, podría resultar evidente para los Estados Unidos su falta de pertinencia a esta diferencia, dado que esa disposición se refiere al trato dado a la información confidencial durante el curso de una investigación en materia de salvaguardias, y, por tanto, cualquier cuestión relativa a esa disposición surgiría durante la investigación a nivel nacional.

sus preocupaciones con respecto a, entre otras cosas, la determinación de la existencia de amenaza de daño grave, la definición amplia de la rama de producción nacional, la norma con respecto a la relación de causalidad aplicada por la USITC<sup>35</sup>, y la consideración de factores distintos del aumento de las importaciones en el análisis sobre la relación de causalidad.<sup>36</sup> Estas preocupaciones, que fueron planteadas a los Estados Unidos en el Comité de Salvaguardias antes de que se impusiera la medida y de que se iniciara un procedimiento formal de solución de diferencias, coinciden en gran parte con las alegaciones que los reclamantes formularon en este caso. Estimamos más pertinente considerar si las consultas celebradas entre las partes con anterioridad al establecimiento del Grupo Especial aclararon las alegaciones, las medidas y el fundamento jurídico del reclamante, de tal forma que se cumplieron las prescripciones sobre especificidad establecidas en el ESD.

## Consultas

5.34 Quisiéramos señalar también, como otras circunstancias del caso, que se celebraron dos tipos diferentes de consultas entre los reclamantes y los Estados Unidos antes de que se presentaran las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. En los párrafos siguientes tratamos sucesivamente las consultas realizadas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y las efectuadas con arreglo al artículo 4 del ESD.

5.35 *Consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias:* Esta disposición prescribe que las consultas se celebren antes de aplicarse la medida de salvaguardia. Los Estados Unidos celebraron consultas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 con Nueva Zelandia el 28 de abril de 1999, y con Australia el 4 de mayo de 1999. Los reclamantes declararon que el 14 de julio de 1999 habían presentado por escrito una lista de cuestiones en relación con esas consultas, que remitieron al Grupo Especial como pruebas documentales de algunas comunicaciones.<sup>37</sup> Las cuestiones formuladas por Nueva Zelandia se refirieron a los requisitos del párrafo 1 del artículo 2, la definición de rama de producción nacional con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 4 y el criterio de "causa sustancial" así como la no atribución de "otros factores" con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4. Las cuestiones de Australia también abarcaban la definición amplia de rama de producción nacional, el "menoscabo general significativo" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo 4, y la evaluación de factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para determinar la amenaza de daño grave, junto con el supuesto incumplimiento de los requisitos en materia de notificación y publicación. Estas cuestiones, al igual que el debate efectuado en el Comité de Salvaguardias, coinciden en gran medida con los elementos principales de las alegaciones a los reclamantes.

5.36 *Consultas celebradas con arreglo al artículo 4 del ESD:* En las consultas celebradas entre las partes el 26 y el 27 de agosto de 1999 de conformidad con el artículo 4 del ESD, los reclamantes presentaron por escrito nuevas listas de cuestiones en las que especificaban sus preocupaciones acerca

---

<sup>35</sup> Observamos también que la cuestión de la norma relativa a la "causa sustancial" prevista en la legislación estadounidense sobre salvaguardias ya se había planteado en debates del Comité de Salvaguardias de la OMC durante el proceso general de examen de la legislación nacional de los Estados Unidos en 1995 y 1996. (Véanse las preguntas contenidas en el documento G/SG/W/39 y las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por Australia con respecto a la notificación presentada por los Estados Unidos de leyes y reglamentos en virtud del párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, G/SG/W/160.)

<sup>36</sup> Véase el acta de la reunión del Comité de Salvaguardias de la OMC celebrada el 23 de abril de 1999, párrafo 60 del documento G/SG/M/13.

<sup>37</sup> Pruebas documentales NZ-11, AUS-25 y AUS-35.

de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos a la carne de cordero.<sup>38</sup> La lista de cuestiones de Nueva Zelandia se refería a la supuesta incompatibilidad con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la decisión de los Estados Unidos de excluir de la aplicación de las medidas de salvaguardia a sus asociados en acuerdos de libre comercio, el presunto incumplimiento de los Estados Unidos de las prescripciones relativas a la transparencia del párrafo 1 del artículo 3 con respecto a la medida dictada, la cuestión de la clara inminencia de una amenaza de daño grave con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 4, y la presunta falta de publicación de una determinación de la pertinencia de los factores examinados de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Las cuestiones de Australia se refirieron también a diversos aspectos de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por ejemplo, la definición de rama de producción nacional así como los requisitos en materia de notificación y publicación.

5.37 Señalamos que las cuestiones contenidas en las listas antes mencionadas son muy detalladas y, por consiguiente, permiten tener en gran medida conocimiento de las alegaciones de los reclamantes en cuanto a obligaciones concretas con arreglo a determinados párrafos y apartados de los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.38 En lo que se refiere a las funciones de notificación de las solicitudes de consulta y del establecimiento de un grupo especial en relación con posibles terceros, recordamos que el Canadá asistió a las consultas celebradas conforme al artículo 4 del ESD debido a su interés sustancial en el trato dispensado a los participantes en acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, en virtud de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias. Tomamos nota también de que cuatro Miembros reservaron sus derechos en calidad de terceros en la presente diferencia, así como del argumento de los reclamantes de que esto debía considerarse como prueba del hecho de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial habían cumplido su función de notificar a los demás Miembros.<sup>39</sup>

5.39 Los Estados Unidos no han impugnado expresamente (ni tampoco confirmado) la autenticidad de las listas de cuestiones que los reclamantes alegan haber presentado durante las consultas celebradas con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo 4 del ESD. En cambio los Estados Unidos ponen en tela de juicio la admisibilidad y la pertinencia para las actuaciones del grupo especial de la información procedente de las consultas bilaterales celebradas con carácter confidencial -a las cuales no asisten, por lo general, testigos neutrales y para las que no se dispone de actas escritas- al momento de comprobar si se han cumplido las condiciones, prescritas en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, sobre el carácter específico de la información que deben contener las *solicitudes de establecimiento de un grupo especial*.

5.40 Tenemos presente el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que basar las actuaciones de carácter contencioso de un grupo especial en la información presentada durante las consultas sería contrario a su mismo propósito. Las consultas se llevan a cabo con intención de llegar a una solución mutuamente convenida de una diferencia. No se cumple este propósito si, en el litigio que tiene ante sí un grupo especial, las partes se oponen mutuamente las concesiones que pueden haber hecho o las transacciones que pueden haber logrado en el contexto de las consultas. Sin embargo, no consideramos que sería contrario al propósito mismo de las consultas limitarse a tomar nota de las pruebas documentales relativas a una simple cuestión de hecho, que consiste en saber si

---

<sup>38</sup> Pruebas documentales NZ-12, AUS-27 y AUS-36.

<sup>39</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado*, (WT/DS22/AB/R), adoptado el 20 de marzo de 1997, página 24.

ciertas cuestiones se plantearon durante las consultas. Esto no equivale a basarse en argumentos sobre el fondo o sobre la compatibilidad con las normas de la OMC de los puntos de vista expresados por las partes durante las consultas. Consideramos que nuestro planteamiento es compatible con el requisito del párrafo 2 del artículo 6 del ESD en el sentido de que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se debe indicar "si se han celebrado consultas". En todo caso, estas preocupaciones son probablemente menos pertinentes en las consultas realizadas conforme al párrafo 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias que en las consultas que se celebraron con arreglo al artículo 4 del ESD, en vista de la prescripción, contenida en el párrafo 5 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el sentido de que los resultados de las consultas celebradas en virtud del párrafo 3 del artículo 12 se notificarán al Consejo del Comercio de Mercancías (lo cual supone comunicar los resultados a todos los Miembros).

#### Establecimiento del Grupo Especial por el OSD

5.41 Recordamos que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial que fueron objeto de esas objeciones preliminares<sup>40</sup> se presentaron el 14 de octubre de 1999 y se distribuyeron a los Miembros el 15 de octubre de 1999. Las solicitudes de establecimiento de un grupo especial se debatieron en las reuniones del OSD celebradas el 27 de octubre y el 3 de noviembre de 1999. En su reunión del 19 de noviembre de 1999, el OSD estableció un Grupo Especial único de conformidad con el artículo 9 del ESD.

5.42 En las reuniones del OSD antes mencionadas, los reclamantes se refirieron, entre otras cosas, a la supuesta violación por los Estados Unidos de la obligación de no discriminación prescrita en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, debido a que se había excluido de la imposición de la medida de salvaguardia en cuestión a los países con los que los Estados Unidos han concertado acuerdos de libre comercio.<sup>41</sup> También señalamos (véase más adelante) que según las actas de esas reuniones del OSD, ni los Estados Unidos ni ningún (posible) tercero en esta diferencia plantearon ninguna objeción en cuanto a supuestas insuficiencias de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes a la luz de las prescripciones del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.<sup>42</sup>

Momento en que se presentó la solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos relativa al carácter específico de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial

5.43 En tanto que última circunstancia que a nuestro juicio puede alegarse en apoyo de la conclusión de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial eran lo bastante específicas, observamos que esas solicitudes se presentaron el 14 de octubre de 1999 y que, por consiguiente, cabe suponer que su falta de especificidad hubiera sido advertida por los Estados Unidos en ese momento. En particular, era evidente para entonces que las consultas no hubieran permitido llegar a una solución

---

<sup>40</sup> WT/DS177/4 y WT/DS178/5 y Corr.1 (documentos adjuntos, Anexo 5).

<sup>41</sup> Actas de las reuniones del OSD, WT/DSB/M/70, de fecha 15 de diciembre de 1999, página 8 y WT/DSB/M/71, de fecha 11 de enero de 2000, página 14.

<sup>42</sup> Reconocemos que, naturalmente, no existe ninguna prescripción del ESD en el sentido de que las alegaciones relativas a la suficiencia de una solicitud de establecimiento de un grupo especial deban señalarse a la atención del OSD y de otras partes *antes* o bien *durante* las reuniones del OSD en que se establece el grupo especial. Simplemente creemos que la falta de toda objeción planteada en el OSD sobre la especificidad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial constituiría una nueva "circunstancia del caso" que resultaría pertinente.

satisfactoria y que por lo tanto era probable que los Estados Unidos debieran oponerse a las reclamaciones durante las actuaciones formales del Grupo Especial. Estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que, según el párrafo 13 de los procedimientos de trabajo del grupo especial<sup>43</sup>, las partes pueden solicitar resoluciones preliminares sobre cualquier cuestión hasta la primera reunión sustantiva o aun después si existe una causa que lo justifique. Sin embargo señalamos también que este párrafo no excluye la posibilidad de plantear en una fecha anterior objeciones de procedimiento contra solicitudes de establecimiento de un grupo especial supuestamente insuficientes. Por el contrario, cabe esperar que las solicitudes de resoluciones preliminares de carácter muy importante, que pueden tener por consecuencia que se desestime todo un caso, podrán plantearse poco después de haberse presentado la solicitud de establecimiento de un grupo especial supuestamente insuficiente.

5.44 En tal sentido, consideramos apropiado recordar las declaraciones del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las empresas de ventas en el extranjero ("Estados Unidos - EVE")* en el sentido de que:

*"los Miembros demandados deben señalar oportuna y prontamente las deficiencias de procedimiento alegadas a la atención del Miembro reclamante, así como a la del OSD o el Grupo Especial, de manera que, en caso necesario, éstas puedan corregirse para solucionar las diferencias."*<sup>44</sup> (sin cursivas en el original)

5.45 Observamos que el Órgano de Apelación hizo las declaraciones que anteceden con respecto a la "relación de las pruebas de que se disponga" que se requiere en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en el contexto de una solicitud de celebración de *consultas*, y no de una solicitud de establecimiento de un *grupo especial*. Sin embargo consideramos que la declaración antes citada del Órgano de Apelación es pertinente para nuestro examen de las "circunstancias del caso" en el presente asunto por lo que respecta a la cuestión de procedimiento que tenemos ante nosotros. En tal sentido, encontramos especialmente pertinente la declaración siguiente del Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - EVE*:

"transcurrió un año entre la presentación de la solicitud de celebración de consultas por las Comunidades Europeas y la primera vez que los Estados Unidos mencionaron esta objeción, pese al hecho de que los Estados Unidos dispusieron a lo largo de ese período de varias oportunidades para formular sus objeciones. Consideramos que los Estados Unidos, al entablar consultas en tres ocasiones distintas y ni siquiera formular sus objeciones en las dos reuniones del OSD en cuyo orden del día figuraba la solicitud de establecimiento de un grupo especial, actuaron como si hubieran aceptado el establecimiento del Grupo Especial en esta diferencia, así como las consultas que precedieron a dicho establecimiento."<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Párrafo 13: " Las partes presentarán las solicitudes de resoluciones preliminares a más tardar en su primera comunicación al Grupo Especial. Si la parte reclamante solicita esa resolución, la parte demandada deberá presentar su respuesta a la solicitud en su primera comunicación. Si es el demandado quien solicita la resolución, la parte reclamante presentará sus respuestas a tal solicitud antes de la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, en un momento que se determinará habida cuenta de la solicitud. Se admitirán excepciones a este procedimiento si se demuestra que existe una causa que lo justifique."

<sup>44</sup> WT/DS108/AB/R, párrafo 166.

<sup>45</sup> *Id.*, párrafo 165.

5.46 Al igual que en *Estados Unidos - EVE*, en el caso que tenemos ante nosotros transcurrió un largo período después de presentarse las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, durante el cual: 1) el OSD examinó dos veces las solicitudes, habiéndose establecido el grupo especial en la tercera reunión del OSD, 2) se celebraron muchas reuniones en las que se trató la composición del Grupo Especial y 3) una vez que se estableció el Grupo Especial (el 21 de marzo de 2000) se celebró una reunión de organización con el Grupo Especial acerca de los procedimientos que debían seguirse. En ninguna de esas ocasiones mencionaron los Estados Unidos sus objeciones de procedimiento contra las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. En realidad, sólo el 5 de mayo de 2000, es decir 15 días después de haber recibido las primeras comunicaciones de los reclamantes y cinco días antes de la fecha en que debían presentar su primera comunicación, los Estados Unidos *dieron a conocer* por primera vez su objeción de procedimiento con respecto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

5.47 Reconocemos que en ninguna de las diversas reuniones celebradas antes de esa fecha podía esperarse que ninguno de los órganos o de las personas interesados *resolviera* cualesquiera objeciones de procedimiento. Esto se debe a que, en la práctica de solución de diferencias, el OSD se adapta mal a pronunciarse sobre cuestiones preliminares y no hay ninguna instancia que pueda sustituir al OSD para adoptar tales decisiones antes de que se establezca un grupo especial. Las dificultades prácticas para obtener una *decisión* sobre dicha cuestión de procedimiento no impedirían, sin embargo, que una parte demandada *diera a conocer* sus objeciones de procedimiento a los reclamantes en esas ocasiones.

**c) Menoscabo del derecho a las debidas garantías procesales**

5.48 A continuación examinamos si "los detalles en apoyo de sus alegaciones", presentados por los Estados Unidos, pueden convencernos de que se ha menoscabado su capacidad para defenderse en la presente diferencia. Como se dice más adelante, estimamos que los Estados Unidos no han presentado los suficientes "detalles justificativos" para demostrar que han sufrido un perjuicio de esta clase al preparar su defensa en este caso. Esto confirma nuestra consideración expuesta anteriormente de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial fueron lo bastante específicas para asegurar que se respetaran en la presente diferencia los derechos de todas las partes a contar con las debidas garantías procesales.

5.49 Recordamos que la alegación de los Estados Unidos en el sentido de haber sufrido un perjuicio es que la presunta falta de especificidad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial los obligó, antes de que se presentaran las primeras comunicaciones de los reclamantes, a limitarse a adivinar qué obligaciones de los artículos en cuestión eran objeto de reclamaciones. Según los Estados Unidos, esto limitó gravemente su capacidad para comenzar a preparar su defensa, en particular porque sólo dispusieron de tres semanas para presentar su primera comunicación después de recibir las comunicaciones de los reclamantes. En cuanto al tiempo de que dispusieron para preparar su primera comunicación, los Estados Unidos también alegan que en la reunión de organización se otorgó a los reclamantes otros seis días a fin de preparar sus primeras comunicaciones, además de los que había propuesto en un primer momento el Grupo Especial, mientras que sólo se otorgó a los Estados Unidos un día más.

5.50 En relación con el tiempo disponible, observamos en primer lugar que durante la reunión de organización, todas las partes solicitaron tiempo adicional para preparar sus primeras comunicaciones, más allá del establecido en el proyecto de calendario que propusimos, y acordaron que el tiempo adicional que se concediese se dividiría básicamente, en partes iguales entre los reclamantes por un

lado y los Estados Unidos por otro.<sup>46</sup> Además, como se mencionó *supra*, en respuesta a la solicitud de los Estados Unidos de que se dictaran resoluciones preliminares a fin de prorrogar el plazo de que disponían para presentar su primera comunicación, decidimos aplazar la fecha en que se debía efectuar dicha presentación del 11 de mayo al 15 de mayo de 2000. Invitamos a los reclamantes a responder a las alegaciones de los Estados Unidos antes del 17 de mayo de 2000, y reservamos una parte de la primera reunión sustantiva para escuchar los argumentos de las partes sobre las cuestiones preliminares planteadas.

5.51 Observamos además que en la primera comunicación escrita de los Estados Unidos y en su declaración oral formulada en la primera reunión sustantiva se expusieron *argumentos* detallados y amplios para refutar los *argumentos* de los reclamantes sobre todas las alegaciones relativas a los párrafos y apartados del artículo 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, en estas comunicaciones se rechazan en detalle los argumentos formulados por los reclamantes en sus primeras comunicaciones acerca de las cuestiones enumeradas en la solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos el 5 de mayo de 2000<sup>47</sup>, es decir, 1) el concepto de amenaza de daño grave tal como el término se define en el párrafo 1 b) del artículo 4; 2) la definición de rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores enunciada en el párrafo 1 c) del artículo 4; 3) cualquiera o todos los factores económicos que deben evaluarse según el párrafo 2 a) del artículo 4; 4) la relación de causalidad según el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4; y 5) el análisis publicado del caso que se requiere en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En ese contexto, recordamos las declaraciones del Órgano de Apelación en *Comunidades Europeas - Bananos III* y en *Corea - Productos lácteos* en el sentido de que "el párrafo 2 del artículo 6 del ESD exige que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial se especifiquen, no los *argumentos*, pero sí las *alegaciones*".<sup>48</sup> En consecuencia, con arreglo al ESD no se requiere que los reclamantes expongan sus *argumentos* de hecho y de derecho sobre todas estas cuestiones antes de presentar sus primeras comunicaciones al grupo especial.

5.52 Después de celebrar la primera reunión sustantiva con las partes, planteamos un número considerable de cuestiones detalladas acerca de las reclamaciones que teníamos ante nosotros. A fin de que las partes pudieran tener en cuenta en sus comunicaciones de réplica las respuestas presentadas por escrito por la otra parte a estas preguntas, prorrogamos el plazo para la presentación de las réplicas. En sus respuestas a las cuestiones y en su comunicación de réplica, los Estados Unidos expusieron una vez más argumentos muy detallados y amplios acerca de las reclamaciones que se nos han presentado.

---

<sup>46</sup> Nuestra propuesta inicial fue que las primeras comunicaciones de los reclamantes se presentaran el 13 de abril de 2000, la primera comunicación de los Estados Unidos el 4 de mayo de 2000 y las comunicaciones de los terceros el 11 de mayo de 2000. En la reunión de organización, Nueva Zelanda propuso que las comunicaciones de los reclamantes se presentaran el 20 de abril, la comunicación de los Estados Unidos el 11 de mayo y las comunicaciones de los terceros el 18 de mayo. Los Estados Unidos propusieron, en respuesta, que las primeras comunicaciones de los reclamantes se presentaran el 18 de abril, la primera comunicación de los Estados Unidos el 11 de mayo y las comunicaciones de los terceros el 18 de mayo. En el curso del debate, las partes aceptaron las siguientes fechas, que incorporamos al calendario, para la presentación de sus primeras comunicaciones: las primeras comunicaciones de los reclamantes debían presentarse el 19 de abril, la primera comunicación de los Estados Unidos el 11 de mayo y las comunicaciones de los terceros el 18 de mayo.

<sup>47</sup> Solicitud de resoluciones preliminares de los Estados Unidos, Anexo 3-1, párrafo 7.

<sup>48</sup> Véase el informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (III)*, (WT/DS27/AB/R), párrafo 143 e informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Productos lácteos*, párrafos 123-125.

5.53 Por consiguiente, a la luz de lo que antecede, no consideramos que los Estados Unidos hayan presentado suficientes "detalles justificativos" para convencernos de su afirmación que sufrieron un perjuicio en su capacidad de defenderse durante las actuaciones en curso en esta diferencia. Como antes se ha señalado, las comunicaciones de los Estados Unidos han sido en realidad muy completas y detalladas. Además, al prorrogar los plazos tanto para la primera comunicación de los Estados Unidos como para las comunicaciones de réplica de todas las partes, nos hemos asegurado de que se respete plenamente el derecho de todas las partes a contar con las debidas garantías procesales. Nuestra conclusión es que los Estados Unidos no han presentado detalles justificativos suficientes que establezcan que han sufrido un perjuicio en su capacidad para defenderse durante el curso de las actuaciones confirma nuestra consideración antes expuesta de que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas en este caso fueron lo bastante específicas para cumplir con los requisitos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

C. SOLICITUD DE EXCLUSIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DEL MANDATO DEL GRUPO ESPECIAL

**1. Argumentos de las partes**

5.54 En su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos observan que en sus respectivas solicitudes de establecimiento de un grupo especial, ni Australia ni Nueva Zelanda alegan que la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias sea, a primera vista, incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos asumidas con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. No obstante, a juicio de los Estados Unidos, Nueva Zelanda hace dicha alegación en su primera comunicación. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que la legislación de los Estados Unidos no está comprendida en el mandato del Grupo Especial.

5.55 En sus comunicaciones de 17 de mayo de 2000, Nueva Zelanda y Australia aclaran que no solicitan una constatación del Grupo Especial sobre la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los reclamantes especifican que su alegación es que los Estados Unidos aplican equivocadamente un criterio de "causa sustancial" que no figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo que impugnan los reclamantes en la presente diferencia es la aplicación de este criterio en la investigación y determinación sobre las salvaguardias.

**2. Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes**

5.56 En la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, el Presidente dictó la siguiente resolución sobre esta cuestión:

"Solicitud de los Estados Unidos de una resolución sobre la exclusión de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias del mandato del Grupo Especial"

1. El Grupo Especial ha examinado cuidadosamente la solicitud de los Estados Unidos de una resolución preliminar en el sentido de que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las normas de la OMC es ajena al mandato de este Grupo Especial.

2. El Grupo Especial conviene con los Estados Unidos en que esta cuestión es ajena al mandato del Grupo Especial.

3. No obstante, la cuestión de la "relación de causalidad" y la cuestión más específica de si la aplicación en el presente caso del criterio de "causa sustancial" es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las normas de la OMC se encuentran claramente comprendidas en el mandato de este Grupo Especial."

### 3. Razonamiento

5.57 Nos parece que en los párrafos pertinentes de la primera comunicación escrita de Nueva Zelanda se alega que al determinar si la amenaza de daño grave ha sido *causada* por un aumento de las importaciones, los Estados Unidos aplican equivocadamente un criterio de "causa sustancial", basado en el artículo 202(b)(1)B de la Ley de Comercio de los Estados Unidos. En otras palabras, Nueva Zelanda *no ha alegado*, en la parte de la primera comunicación de que se trata, que la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias sea a primera vista incompatible con las normas de la OMC. Más bien, sostiene que el criterio de relación de causalidad aplicado por la USITC en la investigación y la determinación sobre la carne de cordero, *conforme* a dicha legislación, es menos estricto que el Acuerdo sobre Salvaguardias, y por lo tanto incompatible con éste.

5.58 En consecuencia, en nuestras resoluciones preliminares de 25 de mayo de 2000 decidimos que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias con el Acuerdo sobre Salvaguardias y las normas de la OMC era ajena al mandato del Grupo Especial. Sin embargo, decidimos también que la cuestión de la "relación de causalidad", y la cuestión más específica de si en este caso la aplicación del criterio de "causa sustancial" es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, se hallaban claramente comprendidas en nuestro mandato.

## D. PRESENTACIÓN Y PROTECCIÓN DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL

### 1. Argumentos de las partes

5.59 Respondiendo a la solicitud presentada por Australia en su primera comunicación escrita de que se proporcionara cierta información confidencial de la investigación llevada a cabo por la USITC, los Estados Unidos observan en su primera comunicación escrita que esta información fue presentada a la USITC por productores extranjeros y nacionales con garantías estrictas de que no sería divulgada. A juicio de los Estados Unidos, es improbable que las partes privadas interesadas otorguen su consentimiento para compartir tal información con el Grupo Especial y los reclamantes, a menos que se adopten procedimientos adecuados para protegerla.

5.60 Australia respondió que estaba dispuesta a concertar una transacción "razonable" sobre el trato de la información confidencial. Nueva Zelanda adoptó una posición semejante. Australia puso de relieve que si los Estados Unidos no estaban dispuestos a presentar toda la información pertinente sobre la investigación y la determinación, el Grupo Especial debería inferir conclusiones desfavorables conforme a lo dispuesto por el Órgano de Apelación en el informe sobre *Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles*.<sup>49</sup>

5.61 En la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes, los Estados Unidos declararon que la solicitud de Australia al Grupo Especial para que éste dictara una resolución en el sentido de que los Estados Unidos debían presentar toda la información comercial confidencial no

---

<sup>49</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre *Canadá - Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles* (WT/DS70/AB/R), adoptado el 20 de agosto de 1999, párrafos 181-206.

constituía en realidad una solicitud de resolución preliminar, puesto que el Grupo Especial estaba facultado para solicitar a las partes, de conformidad con el artículo 13 del ESD, que presentaran información en cualquier momento del procedimiento.

## **2. Resolución dictada en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial con las partes**

5.62 En la primera reunión sustantiva con las partes, el Presidente del Grupo Especial dictó la siguiente resolución con respecto a esta cuestión:

"Solicitud de Australia relativa a la divulgación de información confidencial por los Estados Unidos

1. El Grupo Especial ha examinado cuidadosamente la solicitud de Australia de resoluciones preliminares sobre la divulgación por los Estados Unidos de información confidencial excluida del informe de la USITC y de información relativa al proceso después de que la USITC informó al Presidente de los Estados Unidos.
2. El Grupo Especial no desea formular estas resoluciones preliminares.
3. En lugar de ello, el Grupo Especial examinará estas cuestiones en el contexto de las solicitudes o preguntas concretas que las partes o el Grupo Especial deseen formular a los Estados Unidos."

## **3. Razonamiento**

5.63 En las preguntas que planteó a las partes el 31 de mayo de 2000, el Grupo Especial pidió a los Estados Unidos que presentaran cierta información estadística que se había redactado para la versión publicada del informe de la USITC sobre la investigación y la determinación a fin de proteger la información comercial confidencial.<sup>50</sup>

5.64 En su respuesta a las preguntas planteadas por el Grupo Especial el 22 de junio de 2000, los Estados Unidos presentaron la información solicitada en forma indizada, habiéndose asignado al primer número de cada serie de datos un valor de 100.0 mientras que los números siguientes reflejaban el cambio porcentual a partir del número inicial. En sus comunicaciones de réplica el 29 de junio de 2000, los reclamantes no se opusieron a esta manera de actuar.

5.65 Habiendo examinado y analizado cuidadosamente la información indizada, hemos comprobado que es adecuada y suficiente a los efectos de nuestro examen de la investigación y determinación de la USITC con arreglo a nuestro mandato. En vista de que las partes reclamantes no plantean ninguna objeción a la decisión de los Estados Unidos de presentar los datos solicitados en forma indizada, consideramos que la solicitud de Australia de que se presente información ya no tiene importancia práctica y no es necesario seguirla tratando.

---

<sup>50</sup> Pregunta 24 del Grupo Especial a los Estados Unidos (Anexo 3-7).

## **VI. REEXAMEN INTERMEDIO**

6.1 El 24 de octubre de 2000 presentamos nuestro informe provisional a las partes. El 7 de noviembre de 2000, las partes solicitaron el reexamen, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 15 del ESD, de aspectos concretos del informe provisional. El 14 de noviembre de 2000, las partes formularon por escrito observaciones sobre las solicitudes de reexamen intermedio formuladas por la otra parte, de conformidad con el párrafo 17 del procedimiento de trabajo de este Grupo Especial. En respuesta a estas observaciones, hemos introducido varias modificaciones en la redacción del informe, tal como se reseñan en las secciones que figuran a continuación. También hemos introducido varias correcciones de carácter técnico y tipográfico.

### **A. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR AUSTRALIA**

6.2 En respuesta a la solicitud del reexamen intermedio presentada por Australia, hemos modificado nuestras descripciones de los argumentos de los reclamantes contenidos en el párrafo 7.14 y en la nota 159.

### **B. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR NUEVA ZELANDIA**

6.3 Nueva Zelandia nos solicita que revisemos algunos aspectos de nuestra descripción de la argumentación formulada por Nueva Zelandia así como de nuestro razonamiento.

6.4 Con respecto a sus propios argumentos, Nueva Zelandia solicita en primer lugar que aclaremos nuestra descripción de su posición en relación con el criterio "en dos fases" respecto de la relación de causalidad, con arreglo al artículo XIX del GATT. En particular, Nueva Zelandia afirma que su opinión es que debe haber una indicación de alguna evolución de las circunstancias que fuese imprevista y que haya dado lugar a la importación de productos en tal cantidad y en condiciones tales como para causar o amenazar causar un daño grave, y que el aumento de las importaciones debe "ser consecuencia en general" de la evolución imprevista de las circunstancias, pero no necesariamente ser "causado" por ella. En respuesta a esta observación hemos modificado nuestra descripción del argumento de Nueva Zelandia contenida en el párrafo 7.14 y en la nota 58.

6.5 Nueva Zelandia solicita también que aclaremos que no argumentó que no existiera una sección separada en el informe de la USITC con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias", sino que ese informe simplemente no trataba esta cuestión. Hemos modificado en consecuencia el párrafo 7.25.

6.6 Nueva Zelandia confirma que no objetó que la carne de cordero importada fuera "similar" a la carne de cordero nacional, pero pide que aclaremos que adujo que la carne de cordero importada no es "similar" al cordero en pie nacional. Hemos modificado en consecuencia nuestra descripción del argumento de Nueva Zelandia sobre este punto contenido en los párrafos 7.46 y 7.47, y hemos insertado la nota 76, que cita la sección pertinente de la primera comunicación escrita de Nueva Zelandia.

6.7 Con respecto a los argumentos de los reclamantes en relación con la amenaza de daño grave, Nueva Zelandia objeta la declaración del Grupo Especial, contenida en el párrafo 7.137 del informe provisional, de que no hubo "ningún desacuerdo fundamental" entre las partes con respecto a la interpretación de la norma aplicable a la amenaza de daño grave en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En consecuencia, hemos suprimido del informe provisional ese párrafo.

6.8 Nueva Zelandia también nos pide que aclaremos, en el párrafo 7.190, que no cuestiona la pertinencia de *ningún* dato del pasado en el análisis sobre la amenaza, afirmando que su argumento, en cambio, es que no pueden hacerse evaluaciones fiables de lo que sucederá en el futuro sobre la base de un análisis de condiciones a corto plazo. Hemos modificado en consecuencia el párrafo 7.190.

6.9 Hemos introducido dos cambios en el párrafo 7.200 en respuesta a las observaciones de Nueva Zelandia. En primer lugar, hemos corregido una referencia, eliminando la caracterización como "*ex post*" del testimonio sobre los aumentos de precios proyectados para 1999. En segundo lugar, Nueva Zelandia pide que modifiquemos nuestra descripción de sus opiniones sobre la información contenida en el informe de la USITC con respecto a la venta a precios inferiores. A este respecto, hemos añadido un texto en el párrafo 7.200 para indicar que Nueva Zelandia cuestiona la comparabilidad de algunos de los productos para los que la USITC efectuó comparaciones de precios. Observamos, sin embargo, que por lo menos en un argumento que había formulado en la alternativa, Nueva Zelandia parece admitir que la USITC constató algunos casos de venta a precios inferiores. A este efecto hemos modificado la nota 220.

6.10 Con respecto al examen de la representatividad de los datos que figuran en los párrafos 7.209 y 7.213<sup>51</sup>, Nueva Zelandia solicita que modifiquemos la redacción a fin de aclarar que la cuestión planteada por los reclamantes no residía en la representatividad de los datos relativos a cada uno de los factores, sino de los datos sobre los rendimientos financieros, por una parte, y sobre la producción, la capacidad y la utilización de la capacidad, etc., de la rama de producción, por otra. Hemos modificado en consecuencia estos párrafos.

6.11 Con respecto a la cuestión de la relación de causalidad, Nueva Zelandia pide que aclaremos su posición frente al criterio en tres fases respecto de la relación de causalidad que hemos aplicado y que se expone en el párrafo 7.232. En particular, Nueva Zelandia recuerda que formuló argumentos con respecto a la segunda fase, la consideración por la USITC de las condiciones de competencia, así como con respecto a la tercera fase, la consideración por la USITC de "otros factores". Hemos modificado los párrafos 7.232 y 7.256 para reflejar más cabalmente los argumentos de Nueva Zelandia respecto de la consideración por la USITC de las condiciones de competencia. No obstante, seguimos creyendo que los argumentos relativos a la relación de causalidad en la presente diferencia se centran principalmente en las cuestiones que plantea la norma de "causa sustancial" aplicada por los Estados Unidos y la no atribución del daño causado por "otros factores" al aumento de las importaciones y, en consecuencia, hemos incorporado una declaración a ese efecto en el párrafo 7.232.

6.12 Con respecto a nuestro razonamiento, Nueva Zelandia pide que modifiquemos la referencia que hacemos a "estadísticas" en el párrafo 7.42. Nueva Zelandia sostiene que aquello a lo que se hace referencia no se limita a estadísticas sino que concierne, más en general, a las cuestiones del cambio en la composición por productos de las importaciones y los aumentos del tamaño de los cortes de la carne de cordero importada. Con respecto a esto último, Nueva Zelandia aduce que la alegación de que el tamaño de los cortes de la carne de cordero importada aumentó no resiste un análisis atento.

---

<sup>51</sup> Los Estados Unidos también solicitaron una modificación del párrafo 7.213.

No hemos modificado el párrafo 7.42 porque nuestro razonamiento ya distingue entre estadísticas y declaraciones en el informe de la USITC.<sup>52</sup>

C. SOLICITUDES DE REEXAMEN INTERMEDIO PRESENTADAS POR LOS ESTADOS UNIDOS

6.13 Los Estados Unidos nos pidieron que examinemos determinados aspectos de nuestra descripción de la argumentación de los Estados Unidos así como de nuestro razonamiento.

6.14 En relación con su solicitud de resoluciones preliminares, en lo concerniente al tiempo disponible para preparar su primera comunicación, los Estados Unidos observan respecto del párrafo 5.50 que en la reunión de organización del Grupo Especial objetaron la solicitud de los reclamantes de un plazo adicional y también solicitaron más tiempo para ellos mismos, dado que se les pedía que respondieran a dos comunicaciones distintas en el tiempo normalmente disponible para responder a una. Nueva Zelandia objeta esta observación, indicando que los Estados Unidos no dieron a conocer ningún desacuerdo con el plazo fijado por el Grupo Especial una vez establecido. Hemos modificado el párrafo 5.50 e incorporado la nota 46 para aclarar las posiciones mantenidas por las partes en la reunión de organización con respecto a los plazos para sus primeras comunicaciones. En particular, hemos incorporado un texto a fin de aclarar que ambas partes propusieron que se concediese a todas las partes un plazo adicional, que se dividiría básicamente en partes iguales entre los reclamantes y los Estados Unidos, y aceptaron un calendario en virtud del cual los reclamantes se beneficiaban de seis días adicionales y los Estados Unidos de siete días adicionales, más allá de la fecha inicialmente propuesta para la preparación de las primeras comunicaciones.

6.15 Los Estados Unidos objetan nuestra declaración, contenida en el párrafo 7.73, en el sentido de que reconocieron que la expresión "*el conjunto* de los productores de los productos similares o directamente competidores" tiene que ver, por lo menos en parte, con la representatividad de los datos concernientes a la rama de producción nacional en cuestión. Nueva Zelandia objeta la observación de los Estados Unidos, afirmando que nuestra caracterización refleja con exactitud los argumentos estadounidenses. Para reflejar más cabalmente dichos argumentos sobre este punto, hemos añadido, en la nota 108, el texto completo de la respuesta de los Estados Unidos a nuestra pregunta con respecto a si la expresión "*el conjunto de los productores*" tiene que ver con la representatividad de los datos.

6.16 Los Estados Unidos objetan la declaración del Grupo Especial contenida en el párrafo 7.83 en el sentido de que no hay datos disponibles para otros años, salvo los abarcados por la investigación en materia de salvaguardias en lo que respecta al porcentaje de la producción de corderos en pie que se dedica a la producción de carne de cordero. A este respecto, los Estados Unidos citan un estudio de 1995 de la USITC concerniente a las condiciones de competencia para la carne de cordero nacional y la carne de cordero importada que, según los Estados Unidos, la USITC tuvo ante sí en la investigación sobre salvaguardias y que contiene tal información. Hemos modificado el párrafo 7.83 y hemos incorporado la nota 122 para indicar que en esta diferencia no se nos había presentado este estudio, y que las estadísticas en él contenidas, a las que los Estados Unidos se refieren en sus observaciones relativas al reexamen intermedio, tampoco estaban reproducidas en el informe de la USITC sobre la investigación en materia de salvaguardias. Ese informe cita simplemente el título de este estudio. También hemos tomado nota de las respuestas de Nueva Zelandia a la caracterización de las estadísticas en cuestión que hacen los Estados Unidos, y hemos también reiterado nuestra opinión de que, de cualquier modo, la interdependencia económica entre productores de insumos y

---

<sup>52</sup> Los Estados Unidos, en sus observaciones sobre la solicitud de reexamen intermedio presentada por Nueva Zelandia, objetan la observación que hace Nueva Zelandia sobre esta cuestión, indicando que el Grupo Especial distinguió entre estadísticas y declaraciones en el informe de la USITC.

productos finales no es pertinente a la definición de rama de producción en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

6.17 En lo que respecta a la representatividad de los datos en los que se basa la USITC, en respuesta a las observaciones formuladas por las partes, hemos aclarado la descripción que figura en el párrafo 7.212 de la información que se nos ha presentado sobre el alcance de los datos obtenidos de los cuestionarios enviados por la USITC. En particular, observamos que no compartimos la opinión de los Estados Unidos de que, dado que 4 de las 16 plantas de despiece conocidas respondieron al cuestionario de la USITC cabe suponer que los cuatro declarantes representaban el 25 por ciento de la producción total de las plantas de despiece. También reiteramos (como se indicó en el párrafo 7.213) que los cinco mataderos y mataderos/plantas de despiece que respondieron representaban una mayoría considerable de los corderos sacrificados.

6.18 En respuesta a la objeción formulada por los Estados Unidos a la indicación que hicimos en el párrafo 7.242 de que el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* es parte de la práctica anterior de solución de diferencias del GATT/OMC dado que actualmente es objeto de apelación, hemos modificado esta referencia para distinguir entre este informe y otros informes anteriores de grupos especiales y del Órgano de Apelación del GATT/OMC.

6.19 En lo que respecta a nuestras constataciones sobre el análisis realizado por la USITC de "otros factores" en el contexto de la relación de causalidad, hemos aceptado la sugerencia de los Estados Unidos de ampliar, en el párrafo 7.264, la cita de la determinación de la USITC con respecto a la supresión de los pagos en virtud de la Ley Nacional de la Lana de 1954, para incluir pasajes identificados por los Estados Unidos en sus observaciones para el reexamen intermedio como pertinentes para comprender la determinación de los Estados Unidos en este contexto. También hemos incorporado un texto que refleje más cabalmente la opinión de los Estados Unidos de que la declaración de la USITC en el sentido de que se preveía que los efectos de la supresión de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana irían desapareciendo a medida que transcurrieran los meses era fundamentalmente igual a una constatación de la USITC de que dicha supresión no aportaba ninguna contribución apreciable a la amenaza de daño grave. Sin embargo, no vemos ninguna necesidad de modificar nuestro razonamiento o conclusión sobre este punto. Seguimos opinando que la determinación de la USITC de que la pérdida de los pagos en el marco de la Ley de la Lana constituyó una *causa menos importante* de la amenaza de daño grave que las importaciones de carne de cordero *no* es equivalente a una determinación de que la supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana no contribuiría en *ninguna* medida apreciable a un probable empeoramiento de la situación de la rama de producción.

6.20 En respuesta a la observación de los Estados Unidos de que deberíamos explicar por qué el no haber establecido un programa de comercialización efectivo puede ser "otro factor" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, hemos añadido la opinión contraria de los Estados Unidos en la nota 269. Sin embargo, en esa nota también señalamos que el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias está abierto a cualquier otro tipo de "otros factores" que podrían ser pertinentes en determinado caso, y aclaramos que al mantener nuestra norma de examen, hemos evaluado la determinación formulada por la USITC con respecto a este factor conforme a sus propios términos, es decir, como una constatación con respecto a un posible "otro factor" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tal como fue identificado e investigado por la USITC. Tampoco vemos ninguna necesidad de modificar nuestro razonamiento o conclusión sobre este punto porque mantenemos la opinión de que la determinación de la USITC de que el no haber elaborado un programa de comercialización efectivo fue una *causa menos importante* de la amenaza de daño grave que las importaciones de carne de cordero *no* es equivalente a una determinación de que el no haber elaborado tal programa no contribuiría en *ninguna* medida apreciable a un probable empeoramiento de la situación de la rama de producción.

6.21 Con respecto a nuestras constataciones provisionales respecto de la reparación en el marco de los artículos 3 y 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos, en su solicitud de reexamen intermedio aducen que, en contra de nuestra caracterización que figura en la nota 267 del informe provisional, en su respuesta a nuestra pregunta 19 explicaron detalladamente la cuarta fase de su enfoque en cuatro partes empleado para determinar la compatibilidad de una medida con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los reclamantes objetan esta observación de los Estados Unidos y consideran que nuestra descripción de la argumentación estadounidense es exacta.

6.22 Los Estados Unidos también solicitan varias modificaciones en la sección VII.F.4 del informe provisional, sobre la reparación impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, en general con miras a aclarar i) que las partes acordaron que las cantidades contingentadas con arreglo a la recomendación de la mayoría relativa de la USITC y con arreglo a la medida aplicada por el Presidente de los Estados Unidos eran aproximadamente equivalentes (es decir, cuando se computa la diferencia entre el peso en canal y el peso de la carne) y que su discrepancia se limitaba al efecto de restricción del comercio de los tipos arancelarios dentro de contingente y fuera de contingente; ii) que la recomendación de la mayoría relativa, si bien constituye en virtud de la legislación estadounidense la recomendación de la USITC, no es jurídicamente vinculante y iii) que los Estados Unidos proporcionaron en el curso de las actuaciones de este Grupo Especial algunas explicaciones de por qué creen que la medida es compatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, si bien admiten que no publicaron estas explicaciones en el momento en que se efectuó la determinación. Los reclamantes, en sus observaciones sobre la solicitud de reexamen intermedio presentada por los Estados Unidos, alegan, fundamentalmente, que las explicaciones de la medida proporcionadas por los Estados Unidos durante el curso de la diferencia eran justificaciones *ex post* que, en su opinión, no cumplen los requisitos de los artículos 3 y 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

6.23 Hemos considerado las observaciones de las partes y tras reflexionar hemos decidido que nuestras constataciones provisionales con respecto a los artículos 3 y 5 no son necesarias para asegurar una solución positiva de esta diferencia. Por consiguiente hemos suprimido la sección VII.F del informe provisional y simplemente hemos dejado constancia, en el párrafo 7.280, de nuestra decisión de ejercer la economía procesal por las razones siguientes. Habida cuenta de nuestras constataciones con respecto a la definición de rama de producción nacional, amenaza de daño grave y relación de causalidad, no es necesario que nos ocupemos de la cuestión de la reparación. Esto quedó claro en la nota 271 del informe provisional, donde se observó que nuestras constataciones con respecto al párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de cualquier modo, estaban basadas en la hipótesis (*arguendo*) de que las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la rama de producción nacional, la amenaza de daño grave y la relación de causalidad habían sido cumplidas. Por lo tanto, incluso sin formular constataciones en relación con el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, estimamos que las constataciones que hemos hecho con respecto a otras alegaciones son suficientes para solucionar esta diferencia.

## VII. CUESTIONES SUSTANTIVAS

### A. NORMA DE EXAMEN

7.1 Recordamos que para atenernos a nuestro mandato al examinar las alegaciones formuladas en el presente caso debemos observar la norma de examen correcta. Consideramos que las constataciones y conclusiones del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* son particularmente pertinentes a la cuestión de la norma de examen apropiada en una diferencia en materia de salvaguardias. El Grupo Especial, al examinar la constatación de las autoridades argentinas en el sentido de que había habido, junto con un daño grave efectivo, una amenaza del mismo, constató que "cualquier determinación de la existencia de amenaza debe estar apoyada por

*pruebas concretas y análisis adecuados*".<sup>53</sup> En la apelación, el Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial había procedido correctamente al examinar los detalles de la *determinación* en materia de salvaguardias y que las autoridades competentes habían *explicado de manera adecuada* cómo esos factores confirmaban la determinación realizada. El Órgano de Apelación declaró lo siguiente:

"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 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."<sup>54</sup>

7.2 Siguiendo estas pautas, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* puso de relieve que su tarea consistía en "examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y de las pruebas que ha reunido".<sup>55</sup>

7.3 Por tanto, concluimos que la norma de examen aplicable en las diferencias en materia de salvaguardia 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.

B. LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

## 1. Análisis interpretativo general del artículo XIX del GATT de 1994

### a) Introducción

7.4 Australia y Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos infringen el artículo XIX del GATT porque las medidas de salvaguardia se impusieron a pesar de que el aumento de las

---

<sup>53</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (reclamación presentada por las Comunidades Europeas), adoptado el 12 de enero de 2000 (WT/DS121/R) párrafo 8.285 (sin cursivas en el original).

<sup>54</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 121 (el subrayado es nuestro; las cursivas figuran en el original).

<sup>55</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.55.

importaciones no resultaba de la evolución imprevista de las circunstancias. Según los reclamantes, los aumentos de las importaciones obedecían en gran parte a la disminución de la producción estadounidense como consecuencia de la eliminación de las subvenciones previstas en la Ley de la Lana, disminución que podía y debería haber sido prevista por los Estados Unidos.

7.5 Los Estados Unidos sostienen que i) el cambio en la composición por productos de las importaciones, de carne congelada a carne fresca/refrigerada y ii) el aumento en el tamaño de los cortes de carne de cordero importada no fueron circunstancias imprevistas en el sentido del artículo XIX del GATT.

7.6 Los reclamantes alegan que en el informe que ha publicado la USITC no hay ninguna indicación de que se haya considerado separadamente la "evolución imprevista de las circunstancias", y que las referencias a cambios en la composición por productos y al mayor tamaño de los cortes figuran en secciones de ese informe que se refieren a otros temas.

7.7 Los Estados Unidos responden que ni el artículo XIX del GATT ni el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen un requisito específico de publicación con respecto al examen de la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Para los Estados Unidos es por lo tanto suficiente demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias cuando se presenta una impugnación ante un grupo especial de la OMC, siempre que las autoridades nacionales competentes hayan considerado las circunstancias fácticas pertinentes en el momento de la determinación y que tal consideración pueda discernirse de la lectura del informe publicado por la USITC.

7.8 El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT titulado "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados" dice lo 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 condiciones tales 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 sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión."* (Sin cursivas en el original.)

7.9 Este artículo, por lo tanto, establece los criterios de i) la "evolución imprevista de las circunstancias" y ii) el "efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo", además de las condiciones para la imposición de medidas de salvaguardia tal como las define en detalle el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

#### **b) Relación entre el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias**

7.10 En las diferencias sustanciadas en la OMC sobre *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación determinó que las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y del artículo XIX del GATT se aplican en forma *acumulativa*:

"El artículo 1 declara 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*' (las cursivas son nuestras). El significado corriente de los términos del párrafo 1 a) del artículo 11 -'a menos que

tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo'- es que cualquier medida de salvaguardia *debe ser conforme* con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, toda medida de salvaguardia<sup>56</sup> impuesta después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse *tanto* a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como a las del artículo XIX del GATT de 1994.<sup>57</sup>

7.11 Por tanto, el Órgano de Apelación rechazó expresamente la idea de que las prescripciones del artículo XIX del GATT que no están reflejadas en el Acuerdo sobre Salvaguardias podrían haber quedado derogadas por las prescripciones de este último, y subrayó que es necesario dar sentido y efecto a todas las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT.

7.12 Con respecto al criterio expresado en la frase "como consecuencia ... y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo", el Órgano de Apelación opinó que esta frase significa solamente que hay que demostrar que, de hecho, el Miembro importador ha contraído obligaciones en virtud del GATT de 1994, incluidas las concesiones arancelarias pertinentes, respecto de determinado producto en cuestión, en este caso las concesiones respecto de la carne de cordero consolidadas por los Estados Unidos en su Lista arancelaria resultante de la Ronda Uruguay. Esta cuestión no es objeto de controversia entre las partes en el presente caso.

c) **¿El artículo XIX del GATT implica un enfoque en "dos fases" o en "una fase" con respecto a la relación de causalidad?**

7.13 Las partes discrepan, no obstante, con respecto a si el aumento de las importaciones fue a consecuencia de la *evolución imprevista de las circunstancias* y amenazó causar un daño grave a la rama de producción nacional pertinente.

7.14 En nuestra opinión, los reclamantes interpretan que esta prescripción del párrafo 1 a) del artículo XIX implica un "enfoque en dos fases" con respecto a la relación de causalidad, en el sentido de que es necesario que exista una a) evolución imprevista de las circunstancias que b) lleve a un incremento súbito de las importaciones en condiciones tales que, a su vez, c) cause (una amenaza de) daño grave.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> La nota 38, en el original, dice lo siguiente: "con excepción de las medidas de salvaguardia especial adoptadas de conformidad con el artículo 5 del *Acuerdo sobre la Agricultura* o del artículo 6 del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido*".

<sup>57</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 77.

<sup>58</sup> Observamos que Nueva Zelanda discrepa de la caracterización de su posición como si "impusiera un doble criterio respecto de la relación de causalidad", e indica en particular que no alega que la evolución imprevista de las circunstancias debe causar un aumento de las importaciones que a su vez cause daño grave o una amenaza de daño grave. En cambio, Nueva Zelanda afirma, su argumento es que "para cumplir la prescripción de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, los Estados Unidos deben señalar algunas circunstancias cuya evolución haya sido imprevista y que hayan hecho que las importaciones aumentaran en tal cantidad y se realizaran en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave". (Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-9, párrafo 2.12.)

7.15 Los Estados Unidos rechazan tal enfoque en dos fases con respecto a la relación de causalidad sosteniendo que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias", que figura en el artículo XIX del GATT, está vinculada gramaticalmente no sólo al aumento de las importaciones "en tal cantidad", sino también "en condiciones tales".

7.16 No encontramos, en el sentido corriente del texto del artículo XIX del GATT, un fundamento para lo que consideramos como un "enfoque en dos fases con respecto a la relación de causalidad" implícito en los argumentos de los reclamantes. La frase relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias", que figura en el párrafo 1 del artículo XIX, está vinculada gramaticalmente tanto a los términos "han aumentado en tal cantidad" cuanto a los términos "en condiciones tales". Consideramos que esta estructura, en lugar de implicar un enfoque en dos fases, significa que, si bien la "evolución imprevista de las circunstancias" se diferencia del aumento de las importaciones *per se*, puede resultar suficiente para demostrar la existencia de esta "circunstancia fáctica", el hecho de que "la evolución imprevista de las circunstancias" haya dado lugar a que las importaciones se realicen "en condiciones tales" y en tal cantidad que causen o amenacen causar un daño grave.<sup>59</sup> Observamos que el Órgano de Apelación también se refirió a "la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales".<sup>60</sup>

**d) ¿Qué es una "evolución imprevista de las circunstancias"?**

7.17 La cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" a tenor del artículo XIX del GATT fue examinada por primera vez en el *Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria en virtud del artículo XIX del GATT (1951)*<sup>61</sup> (el caso de los "Sombreros de fieltro") al amparo del GATT de 1947, y posteriormente en otras dos diferencias sustanciadas en la OMC, es decir, los asuntos *Argentina - Calzado* y *Corea - Productos lácteos*.

7.18 Con respecto al contenido de la obligación de examinar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* se refirió a este concepto como a una *circunstancia fáctica* que ha de ser "demostrada como una cuestión de hecho":

"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 ese 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 ese párrafo, estimamos que describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe

---

<sup>59</sup> Observamos en este contexto la declaración del Órgano de Apelación de que "[e]l principio de *in dubio mitius* se aplica para interpretar los tratados, por deferencia a los Estados soberanos". Véase el informe del Órgano de Apelación en *CE - Hormonas*, nota 154 al párrafo 165.

<sup>60</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84 (sin cursivas en el original).

<sup>61</sup> GATT/CP/106, informe del Grupo de Trabajo adoptado el 22 de octubre de 1951, GATT/CP.6/SR.19.

demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994.<sup>62</sup>

7.19 La declaración del Órgano de Apelación no elucida la diferencia entre una "condición independiente" y una "circunstancia fáctica". En nuestra opinión, podría interpretarse que este último término implica un umbral más bajo que el anterior. De cualquier modo, el Órgano de Apelación establece claramente, y las partes no lo objetan, que la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" constituye un requisito jurídico.

7.20 Pasamos a examinar las cuestiones relativas a *cuál* podría ser esa "evolución imprevista de las circunstancias" y a *cómo*, en la práctica (y en qué momento), el Miembro que aplique las medidas de salvaguardia ha de demostrar la existencia de esta circunstancia fáctica.

7.21 En *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación analizó qué es lo que hace que una "evolución de las circunstancias" sea "imprevista":

"el diccionario define 'imprevista' (*unforeseeable*), en particular en relación con una 'evolución de las circunstancias' como sinónimo de 'inesperada'. Por otra parte, el término 'imprevisible' (*unforeseeable*) se define en los diccionarios como 'impredecible' o 'que no puede ser previsto, predicho o anticipado'. En consecuencia, consideramos que el significado corriente de la expresión 'como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias' requiere que la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenaza causar un daño grave a los productores nacionales haya sido 'inesperada'." (No se reproduce la nota de pie de página.)<sup>63</sup>

7.22 Consideramos que la distinción hecha por el Órgano de Apelación entre *imprevisto e imprevisible* es importante. En nuestra opinión, el primer término implica un umbral inferior al segundo. Es decir, lo que puede ser imprevisto, como cuestión de hecho, en el sentido de inesperado por una persona física o jurídica determinada y en determinada situación puede, sin embargo, ser previsible o predecible en el sentido teórico de que puede anticiparse desde una perspectiva general, científica. Estimamos que el examen por el Grupo Especial de la determinación de un Miembro en materia de salvaguardias debe concentrarse en las circunstancias fácticas del caso que se examine, es decir, nosotros debemos considerar lo que ha sido "previsto" y lo que efectivamente no lo ha sido, en lugar de lo que podría o no haber sido teóricamente "previsible".

7.23 Con respecto al tipo de hechos o acontecimientos que pueden considerarse como "evolución imprevista de las circunstancias", consideramos pertinente el informe del Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro*. Este caso se originó en una reclamación presentada por Checoslovaquia en la que alegaba que los Estados Unidos, al retirar una concesión sobre sombreros y cascos de fieltro (de piel) para mujer, no cumplían las prescripciones del artículo XIX del GATT. Los miembros de ese Grupo de Trabajo acordaron (excepto los Estados Unidos) que debía interpretarse

---

<sup>62</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

<sup>63</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, párrafo 84.

"que la expresión 'evolución imprevista de las circunstancias' significaba una evolución acontecida *después* de haberse negociado la concesión arancelaria y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos."<sup>64</sup>

Los Miembros también convinieron en que "*el hecho de haber cambiado la moda no constituía una 'evolución imprevista de las circunstancias'* en el sentido del artículo XIX"<sup>65</sup>, pero "que no era razonable esperar que las autoridades estadounidenses en 1947 pudiesen haber previsto los efectos de las circunstancias especiales que concurrían en este caso, y en particular *el grado en que la evolución de la moda había afectado a la situación de la competencia*, por lo que podía considerarse que se cumplía la condición exigida en el artículo XIX en el sentido de que el aumento de las importaciones fuese atribuible a la evolución imprevista de las circunstancias y al efecto de las concesiones arancelarias".<sup>66</sup> (Sin cursivas en el original.)

7.24 Por lo tanto, si bien el Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro* no consideró que la evolución de la moda en el tiempo era una "evolución imprevista de las circunstancias" *per se*, admitió sin embargo que la escala en que se produjo ese cambio particular de la moda y su duración, así como el grado de su impacto en la situación de la competencia, en ese caso fueron *imprevistos*. En otras palabras, los cambios de la moda en general son *previsibles* ("el cambio es la ley de la moda"<sup>67</sup>), pero la medida en que tuvo lugar el cambio de la moda en el mercado estadounidense para los sombreros de fieltro para mujer (y cascos para sombreros) fue *imprevista*.

e) **¿Ha llegado la autoridad nacional competente a una conclusión fundamentada con respecto a la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias"?**

7.25 En esta diferencia, una alegación importante de Nueva Zelandia y Australia es que los Estados Unidos tal vez no pueden cumplir las prescripciones del artículo XIX del GATT porque en el informe publicado por la USITC no se considera expresamente la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias".

7.26 Los Estados Unidos sostienen que no hay ninguna disposición del artículo XIX del GATT que exija que se publique una consideración de la "evolución imprevista de las circunstancias" en el momento en que se formule la determinación, y que las prescripciones del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias en materia de publicación tampoco incluyen un examen de la "evolución imprevista de las circunstancias". Los Estados Unidos aducen que la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" cuando se ha presentado una impugnación en un procedimiento de solución de diferencias es suficiente. A este respecto, los Estados Unidos señalan dos elementos fácticos que se reflejan en el informe que la USITC publicó en el momento en que se formuló la determinación, a saber i) un cambio en la composición por productos de las importaciones, de carne de cordero congelada a carne de cordero fresca/refrigerada, y ii) un aumento del tamaño de los cortes de la carne importada, factores ambos que aumentaron la similitud del producto importado

---

<sup>64</sup> GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951, GATT/CP.6/SR.19, párrafo 9, (texto en español extraído del Índice Analítico).

<sup>65</sup> *Ibidem*, párrafo 11.

<sup>66</sup> *Ibidem*, párrafo 12.

<sup>67</sup> *Ibidem*, párrafo 10.

con el producto nacional y, por lo tanto, según los Estados Unidos, intensificaron la competencia de los productos importados en una forma que cambió profundamente el mercado estadounidense. En opinión de los Estados Unidos, los cambios en la composición por productos de las importaciones y en el tamaño de los productos importados constituyen una evolución que no previeron ni pudieron prever. Por tanto alegan haber demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y cumplido las prescripciones del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

7.27 Observamos al principio que el artículo XIX del GATT implica que el cumplimiento de las tres condiciones principales (que han de reunirse para que la imposición de una medida de salvaguardia esté permitida con arreglo al Acuerdo) ha de ser el "resultado" de, entre otras cosas, una "evolución imprevista de las circunstancias". Esta estructura semántica del artículo XIX sugiere que la *demonstración* de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" debe basarse en pruebas fácticas que la autoridad competente haya tenido ante sí *en el momento* en que llevó a cabo la investigación y que haya considerado antes de formular la determinación de aplicar una medida de salvaguardia. Los Estados Unidos, si bien objetan la existencia de un requisito de publicación, parecen aceptar que la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" previa impugnación en un procedimiento de solución de diferencias ha de basarse en pruebas *del momento* en que fue formulada la determinación en materia de salvaguardias.

7.28 Observamos además que el artículo XIX del GATT no contiene ninguna prescripción expresa de publicación con respecto a la consideración de la "evolución imprevista de las circunstancias". De hecho, en cuanto al suministro de información, el artículo XIX sólo exige que el Miembro que se propone aplicar una medida de salvaguardia notifique la medida propuesta a los demás Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate. En cualquier caso, a nuestro juicio, es importante distinguir entre la ausencia de un requisito de publicación de una consideración/constatación explícita con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias" como tal y el requisito de examinar la información contenida en el expediente de la investigación en materia de salvaguardias como prueba de la existencia de circunstancias que las autoridades competentes consideraron que registraban una "evolución imprevista".

7.29 Sin embargo, estimamos que la ausencia en el artículo XIX del GATT de una prescripción específica con respecto a la publicación relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" ha de considerarse en el contexto de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, incluso el párrafo 1 del artículo 3, las que deben ser interpretadas en forma acumulativa con el artículo XIX. En particular, el párrafo 1 del artículo 3 dispone, entre otras cosas, que:

"... Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre *todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.*" (sin cursivas en el original)

Por tanto, la prescripción que contiene esta disposición se expresa en términos muy amplios. Las "constataciones y conclusiones fundamentadas" de las autoridades competentes deben formularse sobre *todas* las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho y no sobre *algunas o determinadas* cuestiones de hecho y de derecho.<sup>68</sup> Dado que el párrafo 1 del artículo XIX del GATT establece

---

<sup>68</sup> Observamos en este contexto que ninguna de las partes objeta que el informe publicado deba contener constataciones con respecto a las principales *condiciones* para la imposición lícita de medidas de salvaguardia (es decir i) el aumento de las importaciones, ii) la existencia de daño grave o amenaza de daño grave, iii) una relación de causalidad entre ambos) y también con respecto a otras cuestiones (por ejemplo, la definición de los productos similares o directamente competidores pertinentes y de la rama de producción

claramente que la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" está interrelacionada con las condiciones básicas para la aplicación de una medida de salvaguardia, concluimos que el párrafo 1 del artículo XIX, leído en el contexto del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, implica que debe deducirse con claridad del informe publicado que las autoridades investigadoras examinaron la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias y llegaron a ese respecto a una conclusión fundamentada.

7.30 Observamos que nuestra interpretación del párrafo 1 del artículo XIX del GATT, leído en el contexto del Acuerdo sobre Salvaguardias, es compatible con las constataciones del informe del Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro*. En ese caso, el expediente de la investigación nacional no contenía una constatación separada sobre la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". No obstante, el Grupo de Trabajo aceptó que el examen realizado por la autoridad competente del grado en que había cambiado la moda y su repercusión sobre la situación de competencia, tal como se discernía de la determinación publicada por la autoridad, constituía una prueba suficiente de que los Estados Unidos habían considerado a ese cambio como una evolución imprevista de las circunstancias. Observamos que en *Corea - Productos lácteos* el Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con la interpretación de la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" que hizo el Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro*.

7.31 Sobre la base de las consideraciones precedentes, concluimos 1) que el párrafo 1 del artículo XIX del GATT no exige que se adopte con respecto a la relación de causalidad un enfoque en "dos fases", es decir, que la "evolución imprevista de las circunstancias" puede consistir en cambios imprevistos en las condiciones de competencia que den lugar a un aumento de las importaciones que cause o amenace causar un daño grave; y 2) 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. En nuestra opinión, esta prescripción sustantiva del párrafo 1 del artículo XIX del GATT podría cumplirse incluso si la conclusión en cuestión no utilizara los términos precisos de "evolución imprevista de las circunstancias". Sin embargo, independientemente de la forma en que se formule una conclusión de esa índole en la determinación de la autoridad nacional, es necesario que haya una conclusión que indique claramente que han tenido lugar en el mercado cambios que no habían sido previstos, y que estos cambios dieron lugar a una situación en la que el aumento de las importaciones causaba o amenazaba causar un daño grave.

## **2. Examen de la "evolución imprevista de las circunstancias" en este caso**

7.32 En la presente diferencia, los Estados Unidos presentan fundamentalmente dos elementos fácticos como "evolución imprevista de las circunstancias", como consecuencia de los cuales las importaciones de carne de cordero habían aumentado en tal cantidad y se realizaban en condiciones tales que amenazaban causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores: i) la modificación de la composición por productos de las importaciones, de carne de cordero congelada a carne de cordero fresca/refrigerada y ii) la modificación del tamaño de los cortes de la carne de cordero importada.

---

nacional pertinente), aunque estas condiciones no se mencionen en términos expresos en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.33 A la luz de la constatación que expusimos *supra*, es decir, que la autoridad competente debería llegar a una conclusión con respecto a la existencia, como cuestión de hecho, de una evolución imprevista de las circunstancias, debemos examinar en primer lugar si los Estados Unidos han llegado a una conclusión de esa índole con respecto a la modificación de la composición por productos y/o a la modificación del tamaño de los cortes del cordero importado. De conformidad con nuestra norma de examen, circunscribiremos nuestra consideración de esta cuestión a la determinación y al informe de la USITC.<sup>69</sup>

7.34 Los Estados Unidos aducen que al final del período objeto de la investigación tuvo lugar un desplazamiento en la composición por productos de las importaciones, de la carne de cordero congelada a la carne de cordero refrigerada/fresca, y que este cambio incrementó la competencia entre la carne de cordero nacional y la importada y constituyó una "evolución imprevista de las circunstancias". Por tanto, los Estados Unidos sostienen que pudieron imponer una medida de salvaguardia compatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo XIX del GATT y del Acuerdo sobre Salvaguardias. En opinión de los Estados Unidos, a tenor del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y del párrafo 1 del artículo XIX, el desplazamiento en la composición por productos indicaba una evolución imprevista de las "condiciones" en las que las importaciones, cuyo número había aumentado, ingresaban a los Estados Unidos.

7.35 Con respecto al fondo del argumento, los reclamantes no objetan, como cuestión de hecho, que la composición por productos de las importaciones se haya ido desplazando de la carne de cordero congelada a la carne de cordero refrigerada/fresca. En cambio, aducen en primer lugar que el aumento de las importaciones o la composición de esas importaciones, por sí solos, no podían constituir una evolución imprevista de las circunstancias porque el aumento de las importaciones tenía que ser consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias. Como se indicó *supra*, no consideramos que sea necesario adoptar tal enfoque en dos fases respecto de la relación de causalidad, y por lo tanto no continuaremos examinando esta cuestión.

7.36 La segunda línea argumental de los reclamantes es que el desplazamiento verificado en la composición por productos no fue imprevisto para los Estados Unidos i) porque fue una evolución a largo plazo, que ya había comenzado antes de que comenzara el período de investigación en 1993, así como antes de que se hicieran las concesiones arancelarias pertinentes, en 1994/95, y también ii) porque la parte correspondiente a las importaciones de carne refrigerada/fresca seguía siendo una proporción menor de la totalidad de las importaciones, incluso en los años más recientes.

7.37 Debemos examinar por tanto si la USITC demostró, como cuestión de hecho, que la composición por productos de las importaciones constituyó una evolución de las condiciones en que las importaciones ingresaban a los Estados Unidos que había sido para éstos imprevista o inesperada en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

7.38 Según las estadísticas que figuran en el informe de la USITC parece que las importaciones de carne de cordero fresca/refrigerada fueron relativamente reducidas durante la primera parte del período objeto de la investigación. En particular, el informe demuestra que gran parte del aumento de las importaciones registrado entre 1995-1997 se verificó en la carne de cordero fresca y refrigerada (es decir, un aumento del 101 por ciento, frente al 11 por ciento correspondiente al producto congelado), pero que la carne de cordero congelada seguía representando el 65 por ciento del total de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia durante todo el

---

<sup>69</sup> Observamos aquí que los Estados Unidos no han aducido que deberíamos considerar cualquier otro documento o prueba al examinar esta cuestión, ni tampoco lo han ofrecido.

período objeto de la investigación. Por tanto observamos que durante 1997 y el período considerado de 1998, la parte correspondiente a la carne de cordero fresca/refrigerada había aumentado al 35 por ciento del total de las importaciones. En nuestra opinión, esto constituye una proporción significativa de dicho total. Además, la composición de las importaciones cambió rápidamente durante la última parte del período objeto de la investigación, es decir, después de que se hicieran las concesiones arancelarias pertinentes con respecto a la carne de cordero al término de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

7.39 Sin embargo, los Estados Unidos no identifican en el informe publicado de la USITC ninguna conclusión en el sentido de que el cambio en la composición por productos constituyera una evolución que tuviese un efecto profundo en el mercado estadounidense de carne de cordero<sup>70</sup>, ni que dicho cambio haya sido imprevisto. De hecho, la determinación de la USITC examina el cambio en la composición por productos en los contextos del "producto similar" y las "condiciones de competencia", y se limita a describir en términos fácticos el acontecimiento de tal cambio. En la sección "producto similar", la determinación dice lo siguiente:

Constatamos que las diferencias entre la carne de cordero importada y la nacional alegadas por los declarantes, en la medida en que existen, son limitadas. Aunque la mayor parte de la carne de cordero nacional casi siempre ha sido vendida como fresca o refrigerada, mientras que la carne de cordero importada fue vendida en forma congelada, la carne de cordero importada entra cada vez más como carne fresca o refrigerada. Por lo tanto, la carne de cordero nacional y la importada se venden en gran medida en la misma forma. La mayoría de los declarantes (10 de 16) que respondieron al cuestionario que dirigió a los compradores la Comisión comunicaron que las calidades, cortes y tamaños enumerados en la encuesta podían obtenerse tanto de fuentes nacionales como de los importadores.<sup>71</sup>

7.40 En la sección relativa a las "condiciones de competencia" también se examina en forma meramente descriptiva la cuestión de la modificación de la composición por productos, que no se caracteriza ni como imprevista ni como inesperada, ni de ninguna otra forma, y parece que se considera solamente el grado de sustituibilidad entre la carne de cordero importada y la nacional:

Consideramos que la carne de cordero importada y la nacional pueden, hasta cierto punto, sustituirse entre sí. Aunque los declarantes adujeron que la carne de cordero importada podía distinguirse de la carne de cordero nacional en cuanto a su tamaño, gusto y regularidad de calidad y suministro, el expediente indica que los productos importados y los nacionales en realidad se hicieron más similares durante el período objeto de la investigación. Tradicionalmente casi toda la carne de cordero nacional vendida en el mercado interno era fresca o refrigerada, y la mayoría de la carne de cordero importada era congelada. Sin embargo, gran parte del aumento de las importaciones que tuvo lugar entre 1995 y 1997 consistió en carne de cordero fresca o refrigerada, la que aumentó en un 101 por ciento durante ese período, frente al 11 por ciento de las importaciones de carne de cordero congelada. Además, los

---

<sup>70</sup> Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 1 c) del Grupo Especial (Anexo 3-7): "El cambio en la composición por productos de las importaciones ... afectó profundamente a las condiciones del mercado estadounidense."

<sup>71</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-11.

exportadores extranjeros estiman que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistirá en carne de cordero fresca y refrigerada.<sup>72</sup>

7.41 Asimismo, el segundo de los elementos fácticos postulado por los Estados Unidos como una evolución imprevista, es decir, el aumento en el tamaño de los cortes de la carne importada durante el período objeto de la investigación, se examina en la sección del informe de la USITC sobre "condiciones de competencia", que contiene la declaración siguiente:

Además, hay pruebas de que los cortes importados se han ido haciendo de mayor tamaño y más comparables con los cortes nacionales.<sup>73</sup>

7.42 Si bien las estadísticas indicadas *supra* y contenidas en el informe de la USITC pueden sugerir que la Comisión consideró estos cambios como una evolución imprevista de las circunstancias, también es evidente que las declaraciones de la USITC citadas *supra* con respecto al grado de similitud y de sustituibilidad de los productos nacionales e importados<sup>74</sup> no constituyen una *conclusión* de que el desplazamiento en la composición por productos o el aumento en el tamaño de los cortes constituyó un cambio imprevisto que creó condiciones en las que el aumento de las importaciones causaba o amenazaba causar un daño grave. Por consiguiente, en nuestra opinión, normalmente no se podría, a partir de las declaraciones expuestas, llegar a la conclusión de que la USITC demostró, como cuestión de hecho, que el cambio en la composición por productos o el aumento en el tamaño de los cortes fue una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

7.43 Por lo tanto, opinamos que estas declaraciones de la USITC con respecto al cambio en la composición por productos o al aumento en el tamaño de los cortes constituyen aparentemente simples declaraciones descriptivas, y no pueden interpretarse como una conclusión en lo que respecta a la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT.

**b) Constatación sobre la "evolución imprevista de las circunstancias"**

7.44 A la luz de lo precedente, concluimos que el informe de la USITC no contiene ninguna conclusión en el sentido de que el cambio en la composición por productos o el aumento en el tamaño de los cortes fue una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 del artículo XIX del GATT. Habida cuenta de esto, no necesitamos considerar si una conclusión de este tipo fue "fundamentada" en el sentido del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

<sup>72</sup> *Ibidem*, I-22 y 23.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> Observamos que la sección del informe de la USITC relativa a la reparación hace dos referencias adicionales al desplazamiento de las importaciones hacia carne de cordero fresca/refrigerada. (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-30 y I-31). Dado que estas referencias se hacen en el contexto de la reparación, que la USITC examinó en una audiencia separada que tuvo lugar varias semanas después de que hubo llegado a su determinación sobre la existencia de daño y de relación de causalidad, no son pertinentes para considerar si la determinación de la existencia de daño/relación de causalidad contiene una conclusión con respecto a la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

7.45 Por consiguiente constatamos 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.

## C. DEFINICIÓN DE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

### 1. Introducción

7.46 En su investigación en materia de salvaguardias con respecto a la carne de cordero importada, la USITC definió al producto producido en el país que era "similar" a las importaciones en cuestión como carne de cordero. Los declarantes en la investigación no objetaron que la carne de cordero producida en los Estados Unidos era "similar" a la carne de cordero importada<sup>75</sup>, pero adujeron que los corderos en pie no son "similares" a la carne de cordero. Al evaluar la situación de la rama de producción nacional que produce el producto similar, la USITC incluyó en la misma a los criadores y a los establecimientos de engorde de corderos en pie, por una parte, y a los mataderos y plantas de despiece, por otra, porque conforme al enfoque que había adoptado, todos ellos son *productores* de carne de cordero.

7.47 Australia y Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias porque la USITC incluyó a los productores de materias primas e insumos -es decir, criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie- como productores de carne de cordero. A juicio de los reclamantes, el párrafo 1 c) del artículo 4 exige que solamente se considere que los productores del producto similar, no los productores de materias primas e insumos, constituyen la rama de producción nacional que produce un producto similar. Por tanto, según los reclamantes, la rama de producción que produce el producto similar debería haberse limitado a los mataderos y las plantas de despiece de cordero, dado que los corderos en pie no son "similares" a la carne de cordero.<sup>76</sup> En la alternativa, Australia y Nueva Zelandia aducen que incluso si el cordero en pie hubiese sido definido por la USITC como un producto "directamente competidor" con respecto a la carne de cordero, una definición de esa índole no podría haber sido jurídicamente sostenible. En este contexto, citan casos anteriores, en particular los planteados en el marco del artículo III del GATT, en los que se ha abordado la cuestión de los productos directamente competidores.<sup>77</sup>

### 2. Antecedentes

7.48 La disposición de los Estados Unidos en materia de salvaguardias, el artículo 202(c)(6)(A)(i) de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974<sup>78</sup>, define la expresión "rama de producción nacional" en una forma prácticamente idéntica al texto pertinente del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a saber:

---

<sup>75</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-11.

<sup>76</sup> Véase, Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, sección VII.G.2(a).

<sup>77</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafos 7.42-7.49, Primera comunicación escrita de Australia, Anexo 1-1, párrafo 113.

<sup>78</sup> 19 U.S.C. 2252(b).

"el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores, o aquellos productores cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de dicho producto".

7.49 En la investigación sobre la carne de cordero, la USITC explicó el enfoque que adoptaba en las investigaciones en materia de salvaguardias al identificar el conjunto de productores de un producto objeto de la investigación en los siguientes términos:

En la mayoría de los casos en materia de salvaguardias intervienen empresas y trabajadores que producen un producto en la misma fase de producción que el producto importado. Sin embargo, en algunos casos una parte significativa del valor del producto es incorporado por empresas y trabajadores de una etapa anterior de la elaboración, y éstos no han sido los que han presentado la propuesta principal ni los que han apoyado firmemente la adopción de una medida. Durante años, en general, la Comisión ha adoptado un enfoque similar al desarrollado, y más adelante codificado, en el título VII [disposiciones en materia de derechos antidumping y compensatorios]. Con arreglo a ese enfoque, la Comisión incluye a los productores del producto sin elaborar en la rama de producción que produce el producto elaborado, si constata que:

- 1) existe una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado; y
- 2) existe una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores.<sup>79</sup> (No se reproducen las notas de pie de página, sin cursivas en el original.)

7.50 En el caso que se examina, la USITC constató que se cumplían estos criterios. Constató en particular, sobre la base de los mismos, que los productores nacionales de carne de cordero eran los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie, así como los mataderos y las plantas de despiece que operaban con la carne de cordero porque:

Las pruebas demuestran claramente la existencia de una línea de producción continua desde el producto sin elaborar, corderos en pie, hasta el producto elaborado, carne de cordero.

También hay pruebas de una coincidencia de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores de cordero. El valor añadido por los criadores y los establecimientos de engorde (es decir, el valor de los corderos vivos listos para el sacrificio) representa el 88 por ciento del costo de venta al por mayor de la carne de cordero. Cabe, por consiguiente considerar a los mataderos y las plantas de despiece principalmente como elaboradores de productos acabados cuyo valor [8 por ciento] ya ha sido creado en su mayor parte por los criadores y los establecimientos de engorde. Las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece, por lo tanto, se ven muy afectadas por la oferta y la calidad de los corderos vivos producidos por los

---

<sup>79</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-12.

criadores y los establecimientos de engorde.<sup>80</sup> (No se reproduce la nota de pie de página, sin cursivas en el original.)

7.51 La USITC declaró además, con respecto a su constatación de una "coincidencia de intereses económicos", que había pruebas de cierto grado de integración vertical (es decir, algunos criadores se ocupaban tanto del engorde como del sacrificio de los corderos) y pruebas de que "el precio de la carne de cordero repercute de manera análoga en los cuatro sectores de la rama de producción (esto significa que, cuando las cosas le van bien a los elaboradores también se benefician los criadores y los establecimientos de engorde, pero cuando los elaboradores se encuentran con una baja de precios, transfieren la baja a los establecimientos de engorde, y éstos a los criadores, con lo que todos sufren en cierto grado)".<sup>81</sup>

### 3. Argumentos de las partes

#### a) Australia y Nueva Zelandia

7.52 Nueva Zelandia y Australia sostienen que la metodología adoptada por la USITC al definir la rama de producción nacional (es decir, una línea de producción continua y una coincidencia de intereses económicos) no tiene ningún fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. Afirman que a los efectos de una investigación en materia de salvaguardias, la determinación de lo que constituye la "rama de producción nacional" debe analizar si los productores en cuestión *producen* un "producto" que es "similar o directamente competidor" respecto de la carne de cordero importada. Esto significa que la determinación de lo que constituye un producto similar o directamente competidor guía la determinación de los productores que constituyen la rama de producción que produce ese producto. Por tanto, los criadores y los establecimientos de engorde de los *corderos en pie* solamente podrían entrar en esta definición si los *corderos en pie* que ellos producen se consideraran un producto "similar o directamente competidor" respecto de la *carne de cordero*.<sup>82</sup> Para los reclamantes, el hecho de que los Estados Unidos hayan utilizado casi siempre un enfoque alternativo carece de importancia.<sup>83</sup>

7.53 Por tanto, los reclamantes aducen, el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigen que se formule una determinación que establezca cuál es la rama de producción que produce un producto "similar o directamente competidor" respecto de la carne de cordero importada. Sostienen que, por el contrario, los Estados Unidos han aplicado un criterio para determinar lo que constituye la clase abstracta del "conjunto de productores". En su opinión, el término que califica, "conjunto", define los productores comprendidos en la rama de producción y no el ámbito de la rama de producción en sí misma.<sup>84</sup>

7.54 Los reclamantes señalan además casos anteriores de solución de diferencias en los que, según aducen, se ha rechazado sistemáticamente la idea de que la determinación de lo que constituye la rama

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, I-13.

<sup>81</sup> *Ibidem*, I-14.

<sup>82</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.41.

<sup>83</sup> Declaración oral de Nueva Zelandia, Primera reunión del Grupo Especial, Anexo 2-5, párrafo 30.

<sup>84</sup> *Ibidem*, párrafos 27 a 29.

de producción pertinente debería formularse sobre la base de cierta idea de integración vertical.<sup>85</sup> A este respecto, los reclamantes se apoyan principalmente en los informes del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas* ("*Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*")<sup>86</sup> y el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE* ("*Canadá - Carne vacuna para manufactura*").<sup>87</sup>

7.55 En la alternativa, los reclamantes alegan en contra del argumento de los Estados Unidos que, como cuestión fáctica, existe una integración extensa entre empresas que intervienen en distintas etapas de la línea de producción continua. En su opinión, la mayor parte de la integración constatada efectivamente por la USITC tenía lugar entre criadores y establecimientos de engorde, por una parte, y mataderos y plantas de despiece, por otra, y hay pocas pruebas, si alguna, de empresas que críen corderos en pie y se ocupen de operaciones propias de los mataderos.<sup>88</sup> Por consiguiente, los reclamantes rechazan el argumento de los Estados Unidos de que la rama de producción esté tan fuertemente integrada que no sea posible separar los respectivos sectores del proceso de producción.<sup>89</sup>

#### **b) Estados Unidos**

7.56 Los Estados Unidos analizan desde otro ángulo si la definición de la USITC de la "rama de producción nacional" es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. Alegan que lo que se debe considerar no es si los corderos en pie constituyen productos "similares o directamente competidores" respecto de la carne de cordero, sino si la mayoría de la USITC constató correctamente que se puede considerar que los criadores, establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece *producen* el producto similar, es decir, carne de cordero. En la alternativa, los Estados Unidos sostienen que de cualquier forma, la USITC habría llegado a las mismas conclusiones con respecto a la amenaza de daño grave y la relación de causalidad si hubiese circunscrito la rama de producción a los mataderos y plantas de despiece de cordero.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-9, párrafo 3.4.

<sup>86</sup> Adoptado por el Comité SMC el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39S/507.

<sup>87</sup> No ha sido adoptado, SCM/85, de fecha 13 de octubre de 1987.

<sup>88</sup> Respuestas de Nueva Zelanda a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, Anexo 2-8, respuesta a la pregunta 5.

<sup>89</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 73.

<sup>90</sup> Declaración final de los Estados Unidos en la primera reunión del Grupo Especial, Anexo 3-5, párrafo 14. Observamos a este respecto que la nota 61 de la determinación de la USITC (Prueba documental EE.UU.-1, I-16) indica lo siguiente: "constatamos que todos los sectores demuestran la existencia de una amenaza de daño grave", sin más detalles. No se sabe con claridad si en esta declaración la USITC pretende equiparar una constatación de que hubo "pruebas" de una amenaza de daño con respecto a todos los sectores a una constatación hipotética de que todos los sectores individualmente fueron amenazados de un daño grave. Incluso si esto es lo que quería decir la USITC, no consideramos que tal declaración, contenida en un único fragmento de frase, sin ningún hecho ni explicación que la apoye, pueda considerarse que constituye una constatación formulada por la USITC de que todos los sectores de la rama de producción individualmente estaban amenazados de daño grave.

7.57 Los Estados Unidos observan que la USITC se apoyó en su propia práctica con respecto a los derechos antidumping y compensatorios al constatar que la "rama de producción nacional" que produce carne de cordero incluía a los *productores del producto sin elaborar*. Como se señaló *supra*, esta metodología considera si 1) existe una *línea de producción continua* desde la materia prima (es decir, carne de cordero en pie) hasta el producto elaborado (carne de cordero); y 2) existe una *coincidencia sustancial de intereses económicos* entre los productores de la materia prima (es decir, criadores y establecimientos de engorde) y los elaboradores (es decir, mataderos y plantas de despiece).

7.58 En apoyo de este enfoque, los Estados Unidos subrayan que los criadores y los establecimientos de engorde aportan conjuntamente el 88 por ciento, aproximadamente, del valor del precio de venta al por mayor de la carne de cordero. Alegan que si se limitara la definición de "productor" a quienes aportan sólo un valor añadido limitado hacia las fases finales de la producción se crearía una "*rama de producción nacional*" *definida artificialmente*, especialmente cuando existe una *integración vertical* extensa. Los Estados Unidos aducen que la adopción de un enfoque de ese tipo, artificialmente restringido, para definir la "rama de producción nacional" podría tener a su vez el efecto negativo de cerrar la posibilidad de adoptar una medida de salvaguardia en apoyo de los productores de productos sin elaborar, aun cuando fuese evidente que tales productores estuviesen sufriendo el daño grave, o la amenaza de daño grave, causados por importaciones de productos finales elaborados.<sup>91</sup>

7.59 Además, los Estados Unidos sostienen que cualquier intento de utilizar un enfoque más restringido para la delimitación de la "rama de producción nacional" resultaría difícil dado que la rama de producción de carne de cordero estadounidense "está integrada verticalmente de manera tal que es *prácticamente imposible* analizar cada sector de esa rama que produce carne de cordero centrándose en un solo sector por separado. ... [La] imposibilidad de separar los sectores que producen el producto similar exige que la definición de la rama de producción nacional abarque los cuatro sectores que contribuyen a la producción del producto similar".<sup>92</sup> Los Estados Unidos se apoyan a este respecto en el informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*<sup>93</sup> ("*Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos*"), donde se rechazó el argumento de que la industria de los transformadores en cuestión estaba estructurada de manera tal que se podían distinguir cuatro gamas de transformadores que debían haberse considerado por separado a efectos de la determinación de la existencia de daño y relación de causalidad.

7.60 Los Estados Unidos también sostienen que solamente aplican el enfoque adoptado por la USITC indicado *supra* en las investigaciones en las que estén involucrados "productos *agrícolas*

---

<sup>91</sup> Los Estados Unidos aducen en particular que "las medidas correctivas que se ocupasen únicamente de los efectos de las importaciones sobre un aspecto de una línea de producción continua resultarían inadecuadas para 'prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste', en términos del párrafo 1 del artículo 5, puesto que los ajustes realizados en un solo tramo de la línea de producción no aislarían a éste de los efectos que el aumento de las importaciones surtiese en otros tramos". (Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 70.)

<sup>92</sup> *Ibidem*, párrafo 73.

<sup>93</sup> Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58.

elaborados".<sup>94</sup> Así lo demuestra el criterio aplicado por la USITC, que establece la necesidad de que exista una línea de producción continua, *desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado*. Los Estados Unidos concluyen que este criterio no "prevé simplemente una reparación que se concedería a los proveedores de insumos *en general* cuando experimentan un daño causado por las importaciones equivalente al que normalmente experimentan los productores de productos finales".<sup>95</sup>

7.61 Los Estados Unidos desestiman la pertinencia del informe del Grupo Especial del GATT que se ocupó del asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura*<sup>96</sup> porque aún no ha sido adoptado. Además, los Estados Unidos también distinguen de este caso el informe del Grupo Especial *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, alegando que dicho Grupo Especial había decidido que los viticultores no formaban parte de la rama de producción nacional productora de vino porque la producción de uvas para vino *no estaba totalmente dedicada* a la producción de vino (en una investigación anterior la USITC constató que en la producción de vino se utilizaba tan sólo entre el 42 y el 55 por ciento de las uvas, y que había otros mercados importantes para éstas, por ejemplo, el de las uvas de mesa y el de las uvas pasas. En consecuencia, era posible identificar por separado la producción de uvas para vino y la producción de vino).

7.62 Los Estados Unidos afirman que, por el contrario, la fragmentación de la rama de producción de cordero es *sumamente* difícil porque los corderos estadounidenses son criados en una inmensa mayoría para la producción de carne y no para la producción de lana<sup>97</sup> y que los Estados Unidos no comercian corderos en pie. Además, a diferencia de las uvas para vino, que pasan por un proceso de tratamiento y fermentación antes del embotellamiento como vino, la carne de cordero sigue siendo fundamentalmente la misma durante la elaboración y nunca se transforma en un artículo diferente.<sup>98</sup>

#### 4. Examen por el Grupo Especial

7.63 Las alegaciones de los reclamantes al amparo del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias plantean como cuestión básica si está permitida una interpretación amplia de esa disposición, como lo hacen los Estados Unidos, o si se requiere la interpretación restringida que propugnan los reclamantes. Al evaluar estas alegaciones, consideraremos detalladamente el texto de esta disposición, teniendo en cuenta informes de grupos especiales anteriores que se han ocupado de cuestiones similares, así como los antecedentes pertinentes de la negociación, con miras en particular a determinar si el texto puede apoyar la metodología aplicada por la USITC en lo que respecta a una "línea de producción continua" y a una "coincidencia de intereses económicos".

---

<sup>94</sup> Los Estados Unidos también alegan, sin embargo, que de hecho no limitan la aplicación de este criterio a los productos agrícolas elaborados, sino que podrían aplicarlo en cualquier situación en la que se cumplieran las dos condiciones.

<sup>95</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 2 del Grupo Especial, Anexo 3-7, párrafo 28.

<sup>96</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 72.

<sup>97</sup> *Ibidem*, párrafo 75.

<sup>98</sup> *Ibidem*, párrafo 74.

a) **La definición de la "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias**

7.64 El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone, en la parte pertinente, que

"se entenderá por 'rama de producción nacional' *el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores* que operen dentro del territorio de un Miembro o 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)

7.65 Recordamos que en este caso la USITC constató que había un "producto similar", la carne de cordero, y no formuló ninguna constatación con respecto a si los corderos en pie (o cualquier otro producto producido en el país) eran "directamente competidores" de la carne de cordero importada. Habida cuenta de que la USITC<sup>99</sup> solamente formuló una constatación con respecto al "producto similar" -la carne de cordero- la cuestión que se nos plantea es si la determinación amplia de la USITC de los *productores* de ese "producto similar" es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.66 Nos ocuparemos en primer lugar del sentido corriente de la parte pertinente del texto, es decir, la definición de rama de producción contenida en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias: "*el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores ... 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)

i) "*Productores de los productos similares*"

7.67 Consideramos que los elementos básicos de la definición de rama de producción contenida en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias están contenidos en la frase "productores de los productos similares o directamente competidores". Para nosotros, el sentido corriente de esta frase es evidente: los productores *de un artículo* son aquellos que producen *ese artículo*. Es decir, la determinación de la rama de producción nacional pertinente deriva de la identificación de los productos "similares" o "directamente competidores" pertinentes. No encontramos ningún fundamento en el texto de esta frase 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.

7.68 La segunda parte de la definición del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, concretamente la referencia a los productores "cuya *producción*" incluya "esos

---

<sup>99</sup> La investigación de la USITC abarcaba solamente la carne de cordero importada, y excluía las ovejas y los corderos en pie importados. (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-3, nota 1). La USITC, por mayoría, constató que el producto nacional que era "similar" a la carne de cordero importada era la carne de cordero nacional (*Ibidem*, I-12). Aunque dos miembros de la Comisión constataron que las ovejas en pie producidas en el país eran un producto "directamente competidor" de la carne de cordero importada (*Ibidem*, I-8-9, notas 7-8), la USITC en conjunto no se apoyó en el concepto de productos "directamente competidores" (*Ibidem*, I-10, nota 10). La USITC, en cambio, constató que la rama de producción nacional que producía carne de cordero abarcaba tanto a "los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie como a los mataderos y plantas de despiece de cordero" (*Ibidem*, I-13).

productos", confirma expresamente nuestra interpretación de la definición básica de la rama de producción. En particular, esta parte de la definición pone de relieve que la rama de producción pertinente comprende los productores que ellos mismos tienen "una producción" de productos "similares" o "directamente competidores".

7.69 Encontramos más apoyo para nuestra interpretación de la frase "productores de productos similares" en numerosas definiciones contenidas en diccionarios: un *"producer"* (productor) se define de diversas formas, a saber, *"a person or a thing which produces something"*<sup>100</sup> (persona o cosa que produce algo), o *"one that produces, especially one that grows agricultural products or manufactures articles"*<sup>101</sup> (alguien que produce, especialmente alguien que cultiva productos agrícolas o fabrica artículos). El término *"produce"* (producir) significa *"bring a thing into existence, bring about, effect or cause an action or result"* (hacer que algo exista, ocasionar, producir, realizar o causar una acción o resultado)<sup>102</sup>, o *"to give being, form or shape to, make, or manufacture"*<sup>103</sup> (crear, conformar o configurar, hacer o fabricar). Un *"product"* (producto) es *"a thing produced by an action, operation or natural process"*<sup>104</sup> (algo producido mediante una acción, operación o proceso natural) o *"something produced, or the amount, quantity or total produced"*<sup>105</sup> (lo producido, o la cuantía, cantidad o total producido). El término *"output"* (producción) significa *"what is produced by an industry or process"* (lo que se produce mediante una industria o un proceso) o *"the action or process of supplying an output, production"*<sup>106</sup> (la acción o proceso de suministrar un producto, una producción).

7.70 El elemento importante que tienen en común estos significados que contienen los diccionarios es la presencia de un claro vínculo y de una estrecha conexión entre el que emprende una acción para hacer existir un artículo y el artículo resultante de esta acción. Esto respalda nuestra opinión de que una determinada empresa solamente puede considerarse *producer* de las mercancías que efectivamente fabrica. Siguiendo esta lógica, el productor de mercancías primarias o intermedias que se utilizan en la producción de mercancías más elaboradas debe considerarse productor de la mercancía primaria o intermedia y no de la mercancía elaborada que nunca produce él mismo.

7.71 La aplicación de este sentido corriente a los hechos del presente caso -aparte de que pueda tomarse como una mera afirmación de lo obvio- lleva a la conclusión de que los criadores y los establecimientos de engorde son productores de corderos en pie, mientras que los mataderos y las plantas de despiece de cordero en canal son productores de carne de cordero. Esto es así porque la mercancía producida por los criadores y los establecimientos de engorde, es decir, corderos en pie, no constituye en sí misma el producto similar en cuestión, es decir, carne de cordero. Las operaciones de cría y engorde de cordero dan lugar a un producto distinto del producto resultante de las operaciones

---

<sup>100</sup> *Oxford English Dictionary*, página 2367.

<sup>101</sup> *Webster's New Encyclopaedic Dictionary*, página 805.

<sup>102</sup> *Oxford English Dictionary*, página 2367.

<sup>103</sup> *Webster's New Encyclopaedic Dictionary*, página 805.

<sup>104</sup> *Oxford English Dictionary*, página 2367.

<sup>105</sup> *Webster's New Encyclopaedic Dictionary*, página 805.

<sup>106</sup> *Oxford English Dictionary*, página 2040.

de elaboración posteriores, en las que se sacrifican los corderos y del proceso de corte de las canales se obtiene la carne de cordero para el consumo final.

ii) *"El conjunto de los productores"*

7.72 Recordamos que al defender la decisión de la USITC de incluir a los criadores y a los establecimientos de engorde en la rama de producción de carne de cordero, los Estados Unidos se apoyan en la frase "el conjunto de los productores" contenida en la definición de rama de producción que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>107</sup> En particular, los Estados Unidos sostienen que los criadores y los establecimientos de engorde forman parte del "conjunto" de productores de carne de cordero. Recordamos además que los reclamantes discrepan de esta interpretación del término "conjunto", alegando que de hecho guarda relación con la representatividad de los datos obtenidos de los productores comprendidos en la rama de producción, y no con cuáles son los productores que deberían estar incluidos en esa rama de producción.

7.73 Por lo tanto, examinaremos a continuación si la frase "el *conjunto* de los productores" puede considerarse como un contexto pertinente para una interpretación de la definición básica de rama de producción que permitiría que se definiera a la rama de producción de tal modo que incluiría a los productores de insumos, como lo ha hecho en este caso la USITC. Observamos a este respecto que la frase "el *conjunto* de los productores" está gramaticalmente vinculada a la frase "o aquéllos cuya producción conjunta ... constituya una *proporción importante* de la producción nacional total", y se yuxtapone a ella. Este contexto implica que la expresión "el conjunto", como la expresión "una proporción importante", se relaciona con la representatividad de los datos pertinentes a la condición en que se encuentra la rama de producción. Es decir, de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a efectos de la determinación de la existencia de daño o amenaza, la rama de producción nacional que ha de ser investigada abarca, en primera instancia, *todos* los productores del producto pertinente en su totalidad, o -como mínimo- aquellos productores que representan una proporción importante de la producción total de ese producto. Recordamos a este respecto que en respuesta a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos parecen reconocer que la expresión "el conjunto" se relaciona -por lo menos también- con la representatividad de los datos concernientes a la rama de producción<sup>108</sup>, y no solamente con el ámbito de la rama de producción, como alegaron conforme a su principal línea de argumentación.

---

<sup>107</sup> Véase, por ejemplo, la Primera comunicación de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafos 63 y 126.

<sup>108</sup> La pregunta que se formuló a los Estados Unidos, fue: "Sírvanse formular observaciones sobre el argumento expuesto por Nueva Zelandia en el párrafo 29 de su [primera] comunicación oral, en el sentido de que la expresión 'el conjunto de' que figura en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 se refiere a la representatividad de los datos utilizados en una investigación con respecto a la totalidad de la rama de producción y no al alcance o amplitud de la rama de producción propiamente dicha." Los Estados Unidos respondieron: "La expresión 'el conjunto de' no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias. *Si bien los Estados Unidos apoyan la opinión de Nueva Zelandia de que el propósito de la expresión puede haber sido asegurar que una investigación en materia de salvaguardias no se limite a determinados miembros de una rama de producción*, los Estados Unidos rechazan la alegación de que la expresión 'el conjunto de' sea una matización destinada a definir el alcance de los productores *dentro* de una rama de producción. Contrariamente a la afirmación adicional de Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han utilizado la expresión 'el conjunto de' para ampliar la composición de una rama de producción más allá de quienes producen los 'productos similares o directamente competidores'." Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 5 del Grupo Especial, Anexo 3-7 (sin cursivas en el original).

7.74 Concluimos, sobre la base del análisis precedente, que la frase "el conjunto de los productores" no está relacionada con el proceso de fabricación o transformación de materias primas e insumos en un producto final, y por tanto no ofrece ningún contexto que apoye la inclusión de los productores de materias primas o insumos en la rama de producción que produce un producto similar. En nuestra opinión, esta frase establece una referencia cuantitativa con respecto a la proporción de productores -dentro de una rama de producción definida correctamente sobre la base del producto similar que produce- que debe abarcar una investigación en materia de salvaguardias. Observamos que, si la expresión "el conjunto" podría utilizarse para ampliar el ámbito de una rama de producción a fin de incluir a los productores de cualquiera de los productos en las fases superiores de elaboración, las autoridades nacionales competentes podrían "ajustar" ramas de producción nacionales de distinto alcance según lo consideren conveniente simplemente optando entre dos alternativas con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.75 Otro elemento del contexto pertinente para la interpretación de la definición de "rama de producción nacional" del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se encuentra en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y el Acuerdo Antidumping de la OMC. Concretamente, las definiciones que dan los tres Acuerdos de la rama de producción que produce un producto *similar* son fundamentalmente idénticas.<sup>109</sup> También observamos que, mientras que el Acuerdo SMC y el Acuerdo Antidumping se refieren exclusivamente a "productos similares", el Acuerdo sobre Salvaguardias también se refiere a "productos directamente competidores", pero dado que en esta investigación la USITC no ha formulado ninguna constatación con respecto a los "productos directamente competidores" esta cuestión no se nos plantea. Así como tampoco la distinción entre productos "similares" y "directamente competidores" es pertinente a las alegaciones formuladas por los reclamantes al amparo del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por estos motivos, consideramos que particularmente en la presente diferencia en materia de salvaguardias, los informes de grupos especiales anteriores que han examinado la definición de rama de producción en el contexto de los Acuerdos SMC y Antidumping son pertinentes para nuestra interpretación y aplicación de la definición de rama de producción en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Más adelante examinaremos la práctica que se ha seguido en procedimientos anteriores de solución de diferencias en la interpretación de estas disposiciones.

7.76 En nuestra opinión, esta lectura de la definición de rama de producción es compatible con el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, es compatible con los objetivos del Acuerdo de, por una parte, crear un mecanismo para proteger en forma eficaz y temporal de las importaciones a una rama de producción que esté experimentando un daño grave o la amenaza de un daño grave como consecuencia de las importaciones a raíz de la liberalización del comercio, y por la otra, de alentar el "reajuste estructural", y "aclarar y reforzar las disciplinas del ... artículo XIX del GATT", en vista de "la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla".<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Las respectivas definiciones que figuran en el párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo Antidumping y en el párrafo 1 del artículo 16 del Acuerdo SMC son idénticas en la parte pertinente y dicen lo siguiente: "... el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos".

<sup>110</sup> Véase, entre otras cosas 1) el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias: "Reconociendo la importancia del reajuste estructural y la necesidad de potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla"; 2) el párrafo 1 del artículo 5 y el párrafo 1 del artículo 7, que disponen que un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria y durante el período que sea necesario para prevenir o reparar el daño grave y *facilitar el reajuste*; y 3) el párrafo 2 del artículo 7 que permite la prórroga de

7.77 Si las disposiciones de la OMC no ofrecieran una "válvula de seguridad" para situaciones en las que, como consecuencia de la liberalización del comercio, las importaciones aumenten en tal cantidad que causen un daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional, podría disuadirse a los Miembros de acordar nuevas concesiones arancelarias y de comprometerse a una mayor liberalización del comercio. Es por este motivo que el mecanismo de salvaguardia del artículo XIX siempre ha constituido una parte integrante del GATT. No obstante, observamos que tanto el artículo XIX del GATT de 1994 como el párrafo 1 del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias se refieren a las medidas de salvaguardia como medidas "de urgencia", y que el Órgano de Apelación las ha caracterizado como medidas "de carácter extraordinario".<sup>111</sup> Si se adoptara un enfoque conceptual para definir la rama de producción nacional pertinente que dejara librada a la discrecionalidad de las autoridades nacionales competentes la decisión de hasta dónde puede llegarse en las fases anteriores y/o posteriores de la cadena de producción de un determinado producto final "similar" para definir el alcance de la rama de producción nacional podría frustrarse con facilidad el fin del Acuerdo sobre Salvaguardias de reforzar las disciplinas en materia de salvaguardias y potenciar la competencia en lugar de limitarla. Estas consideraciones, basadas en el objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, confirman así una interpretación de la definición de rama de producción que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias en el sentido de que no permite que se incluya a los productores de insumos como parte de la rama de producción que produce el producto final "similar".<sup>112</sup>

#### **b) Informes de grupos especiales anteriores**

7.78 Como hemos dicho antes, en vista de que las definiciones de rama de producción nacional que figuran en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y en el Acuerdo Antidumping son prácticamente idénticas a la del Acuerdo sobre Salvaguardias en la medida en que se trata de "productos similares" (como en este caso), consideramos que los casos anteriores de grupos especiales relativos a la definición de rama de producción nacional en diferencias sobre medidas antidumping, subvenciones y medidas compensatorias resultan especialmente pertinentes para nuestro examen de la alegación de los reclamantes contra la definición de rama de producción nacional utilizada por la USITC en el presente caso.<sup>113</sup> Entre ellos figuran en particular los informes de los

---

una medida de salvaguardia más allá del período inicial de aplicación si en una nueva investigación se determina que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave y que hay pruebas de que la *rama de producción está en proceso de reajuste*.

<sup>111</sup> Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*, párrafo 94.

<sup>112</sup> Nuestra conclusión está sujeta a la salvedad de que en una situación fáctica donde pueda considerarse al denominado producto insumo "similar" al producto final- los productores de ese insumo podrían quedar incluidos en la rama de producción nacional que produce el producto final.

<sup>113</sup> Observamos que en los dos últimos casos se adoptaron los informes, mientras que no se adoptó en el caso *Canadá - Carne para manufactura*. En tal sentido, recordamos las declaraciones del Órgano de Apelación en el caso *Japón - Bebidas alcohólicas* en el sentido de que "los informes adoptados de los grupos especiales son una parte importante del acervo del GATT. Los grupos especiales posteriores suelen examinarlos. Estos informes crean expectativas legítimas en los Miembros de la OMC y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia. Sin embargo, no son obligatorios para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio". (Nota de pie de página omitida.) El Órgano de Apelación estuvo asimismo de acuerdo con el Grupo Especial en dicho caso en que "un grupo especial podía encontrar útiles orientaciones en el razonamiento seguido en un informe no adoptado de un grupo especial que a su juicio fuera pertinente al asunto que se examinaba". Véase el informe del Grupo Especial en *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/10/11/AB/R, páginas 15 y 16, párrafo 6.10.

Grupos Especiales sobre *Canadá - Carne para manufactura*<sup>114</sup> y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*<sup>115</sup> pero también el informe sobre *Nueva Zelandia - Transformadores*.<sup>116</sup> Observamos también en tal sentido que las partes, en sus argumentos relativos a la "rama de producción nacional", se han referido extensamente a las interpretaciones expuestas en estos informes de grupos especiales anteriores.

i) *El caso Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*

7.79 Consideramos que para la cuestión que tenemos ante nosotros resulta muy pertinente el informe adoptado por el Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* con arreglo al Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio, al cual también hacen referencia las partes. En ese caso, el Grupo Especial consideró incompatible con la definición de producción que figura en el Código una ley de los Estados Unidos en que se prescribe específicamente que en los casos de derechos compensatorios relativos a vinos y productos vitícolas importados, los productores nacionales de la principal materia prima agrícola (es decir, las uvas) deberían ser considerados como parte de la producción de vinos y productos vitícolas si alegaban que las importaciones de esos productos causaban o amenazaban causar un daño.

7.80 Las partes estuvieron de acuerdo en que los vinos y las uvas *no son productos similares*. El Grupo Especial sostuvo que podía interpretarse que los productores de los productos similares eran *únicamente* los productores de vinos.<sup>117</sup> También consideró si, como consecuencia de la "estrecha relación" existente entre las uvas y la producción de vino, podía considerarse a los viticultores como parte de la industria productora de vino. En tal sentido el Grupo Especial tuvo en cuenta que las partes estaban de acuerdo en que, en los Estados Unidos, las bodegas no cultivaban normalmente uvas propias sino que las compraban a los viticultores. En vista de esa situación, el Grupo concluyó que "con independencia de la cuestión de la propiedad, era posible realizar una *identificación separada* de la producción de uvas de la de vino ... y que por lo tanto existían de hecho dos producciones independientes en los Estados Unidos ..."<sup>118</sup> El Grupo Especial sobre *Vinos y productos vitícolas* llegó a la conclusión de que:

"después de estimar que de hecho existían dos producciones *separadas* en los Estados Unidos, a saber, una producción que abarcaba los *viticultores* por una parte y una producción que comprendía las *bodegas* por otra parte, y teniendo en cuenta que el párrafo 5 del artículo 6 del Código [de Subvenciones] daba una definición precisa de 'producción nacional', definición que a juicio del Grupo Especial no se podía

---

<sup>114</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne de vacuno para manufactura procedente de la CEE*, de 13 de octubre de 1987, no adoptado, SCM/85.

<sup>115</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas*, adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39S/436.

<sup>116</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/55.

<sup>117</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, *op. cit.*, párrafo 4.2.

<sup>118</sup> *Id.*, párrafo 4.3.

interpretar de manera extensiva ... [la ley en cuestión] estaba en contradicción con la definición de 'producción nacional' contenida en el ... Código [de Subvenciones]."<sup>119</sup>

7.81 Al llegar a esta conclusión, el Grupo Especial fue de la opinión de que "una vez que era posible esa identificación separada (por ejemplo, debido a la estructura de la producción), la *interdependencia económica* entre las industrias productoras de materias *primas* o partes *componentes* y las industrias elaboradoras del producto *final* carecía de importancia a los efectos de la determinación de un producto similar".<sup>120</sup> Como se ha dicho antes, nosotros tampoco encontramos ninguna base en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias que permita que esta consideración de interdependencia económica o coincidencia del interés económico deba tenerse en cuenta para definir la rama de producción nacional.

7.82 Los Estados Unidos distinguen el presente caso del caso *Vinos y productos vitícolas* aduciendo, entre otras cosas, ciertos argumentos de hecho, como que las uvas no se dedicaban enteramente a la producción de vino. En dicho caso, la USITC había determinado que sólo del 42 al 55 por ciento de las uvas para la vinificación se usaban en la producción de vino y que existían otros mercados importantes para esas uvas, tales como los de uvas de mesa y de pasas. En cambio, los Estados Unidos señalan que la USITC comprobó que los corderos se crían en su mayoría por su carne y no por su lana y que la relación ventas netas/ingresos correspondiente a los corderos para sacrificio y a los corderos para engorde en comparación con las ventas netas/ingresos de los criadores de corderos de los Estados Unidos correspondientes a cualquier otro producto, inclusive la lana, aumentaron de un 84,6 por ciento en 1997 a un 88,9 por ciento hasta 1998<sup>121</sup> (período considerado).

7.83 Recordamos que el Grupo Especial sobre *Vinos y productos vitícolas* consideró, y estamos de acuerdo con esta constatación, que el factor de interdependencia económica entre los productores de materias primas, productos intermedios y productos finales no es pertinente para la definición de rama de producción. Aun suponiendo, a efectos de la argumentación, que fueran pertinentes criterios tales como la "línea de producción continua" y los "insumos dedicados enteramente a la producción de un único producto final", observamos que el informe de la USITC no contiene información en cuanto al porcentaje de la producción de corderos en pie que se dedica a la producción de carne de cordero, con excepción de la relativa a los años comprendidos en la investigación en materia de salvaguardias. Por consiguiente, no resulta claro en qué medida la dedicación predominante a la producción de carne, en oposición a la producción de lana, fue un resultado temporal de la supresión de las subvenciones a la lana.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> *Id.*, párrafo 4.6 (cursivas añadidas).

<sup>120</sup> *Id.*, párrafo 4.5.

<sup>121</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 75; informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-4, II-26.

<sup>122</sup> En las observaciones formuladas con motivo del reexamen intermedio, los Estados Unidos aducen que la información sobre este punto figuraba en un estudio de la USITC sobre la carne de cordero de 1995 ("Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries") que la USITC tuvo ante sí en la investigación en materia de salvaguardias. Observamos, sin embargo, que este estudio no formaba parte del expediente que teníamos ante nosotros, y que la información de él derivada no se reprodujo en el informe de la USITC sobre la investigación en materia de salvaguardias. En cambio, en el informe de la USITC se citaba sólo el título del estudio. Además, si bien en sus observaciones con motivo del reexamen intermedio los Estados Unidos argumentan que este estudio demuestra que el ingreso obtenido por los productores de cordero en pie de la lana *esquilada* disminuyeron del 12 por ciento, en 1990, al 5 por ciento, en 1993, Nueva

7.84 Más aún, al igual que en el caso *Vinos y productos vitícolas* en el cual se comprobó que existían usos alternativos para las uvas, en el informe de la USITC se deja en claro que existen usos alternativos para los corderos en pie, en particular criar animales maduros para carne de cordero así como para la producción de lana o criar ovejas con fines de reproducción.<sup>123</sup> La medida en que dichas alternativas se usen en la práctica puede depender del volumen de las importaciones, pero también de las condiciones de mercado, las preferencias de los consumidores y la posibilidad de generar beneficios equivalentes con esos usos alternativos. En consecuencia, aun dando por supuesto, a efectos de argumentación en la alternativa, que el grado de dedicación de un insumo al producto final fuera pertinente para definir la rama de producción, no encontramos ninguna prueba de hecho de que la situación de los criadores y engordadores con respecto a la existencia de usos alternativos de los animales en pie sea fundamentalmente diferente, a más largo plazo, a la de los viticultores tal como se describe en el informe sobre el caso *Vinos y productos vitícolas*.

7.85 Los Estados Unidos también sostienen que, a diferencia de las uvas, que son sometidas a un procedimiento de elaboración y fermentación antes de embotellar el vino, la carne de cordero sigue siendo sustancialmente la misma durante la elaboración y no se transforma nunca en un artículo diferente. Sin embargo, también en este caso pensamos que no es posible establecer una distinción de hecho de esta clase. Tratándose tanto del cordero como de los vinos, observamos que el producto empleado como insumo agrícola (es decir, las uvas y los corderos en pie, respectivamente) se transforman en un producto final diferente (es decir, vinos o carnes respectivamente).

7.86 A la luz de lo que antecede, consideramos que el razonamiento del Grupo Especial sobre *Vinos y productos vitícolas* es directamente pertinente para nuestra conclusión de que la rama de producción nacional en el caso de la carne de cordero debe limitarse a los mataderos y las plantas de despiece, y plenamente compatible con la misma. De manera semejante al caso *Vinos y productos vitícolas*, los corderos en pie y la carne de cordero no son productos similares y los productores de corderos en pie no pueden ser considerados como productores de carne de cordero.

ii) *El caso Canadá - Carne para manufactura*

7.87 Consideramos también que el razonamiento del Grupo Especial en el caso *Canadá - Carne para manufactura*<sup>124</sup> es muy pertinente para nuestras interpretaciones del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y redundante en apoyo de las mismas. En *Canadá - Carne para manufactura*, la CE impugnó una investigación de derechos compensatorios canadiense en la cual se trató a las empresas que producían y engordaban *ganado en pie* como parte de la rama de producción nacional que producía *carne vacuna para manufactura*. Las cuestiones de hecho y de derecho planteadas en *Canadá - Carne para manufactura* son notablemente semejantes a las de la presente diferencia.

---

Zelandia, en sus observaciones sobre las observaciones de los Estados Unidos aduce que el mismo estudio demuestra que los ingresos procedentes de la lana esquilada más los pagos en virtud de la Ley de la Lana fueron superiores durante ese período, que disminuyeron del 30 por ciento al 23 por ciento, y que podrían haber sido incluso más altos si se hubiesen incluido los ingresos procedentes de las pieles con lana y de la lana de oveja muerta. De cualquier modo, recordamos nuestra opinión de que la interdependencia económica entre productores de insumos y de productos finales no es pertinente para la definición de rama de producción y, por tanto, no vemos ninguna razón para seguir considerando estas estadísticas.

<sup>123</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-30.

<sup>124</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CE*, 13 de octubre de 1987, no adoptado, SCM/85.

7.88 Las partes estuvieron de acuerdo en que el producto "similar" era la carne vacuna para manufactura, pero discrepaban en si la rama de producción nacional que producía carne vacuna para manufactura comprendía a los productores y engordadores de ganado en pie. De manera semejante, en el caso de la carne de cordero, las partes estuvieron de acuerdo en que el producto "similar" era la carne de cordero, pero discreparon en cuanto a si la rama de producción que producía carne de cordero, comprendía a los que criaban y engordaban animales vivos.

7.89 El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Canadá - Carne para manufactura* estuvo de acuerdo con las partes en que el producto "similar" era la carne vacuna para manufactura, y en que el ganado en pie producido por los rancheros y las parcelas de engorde constituía un producto *diferente* al producto similar. El Grupo Especial observó también que en las disposiciones pertinentes del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio (párrafo 5 del artículo 6)<sup>125</sup> no se definía el término "productores" pero que "en el uso común, sólo se entendía que era 'productor' el que hacía y vendía efectivamente las mercancías; habitualmente no se consideraba que el que producía una materia prima fuera 'productor del producto final'".<sup>126</sup>

7.90 El Canadá sostuvo ante el Grupo Especial mencionado que una definición restringida de producción nacional no era apropiada cuando existía i) un proceso de producción consecutivo y seguido que entrañara la utilización de una sola materia prima que, al sufrir una transformación relativamente escasa antes de convertirse en producto final, representara una proporción sustancial del valor de éste; ii) un insumo dedicado funcionalmente a la fabricación de un solo producto final y que no tuviera otros usos viables desde el punto de vista económico; y iii) una situación de interdependencia económica en la que los productores del producto final pudieran hacer recaer en los productores del insumo el descenso del precio del producto final resultante de la competencia de importaciones subvencionadas.<sup>127</sup> Observamos que esos criterios son muy semejantes al criterio doble aplicado por la USITC en la investigación sobre la carne de cordero.

7.91 El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Canadá - Carne para manufactura* expuso sus preocupaciones con respecto a los criterios aplicados por el Canadá para decidir en qué casos consideraba a los productores de insumos como productores de un producto elaborado. En relación con los criterios empleados por el Canadá, el Grupo Especial entendía que éstos tenían por objeto determinar situaciones en las que todos o la mayor parte de los efectos económicos desfavorables de

---

<sup>125</sup> La definición de rama de producción nacional que figura en el párrafo 5 del artículo 6 del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio es idéntica a la del párrafo 1 del artículo 16 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC.

<sup>126</sup> Véase, *Canadá - Carne para manufactura*, *op. cit.*, párrafo 5.2. En ese caso, prácticamente todas las operaciones de elaboración eran de propiedad distinta a la de las operaciones de ganado en pie.

<sup>127</sup> Véase, *Canadá - Carne para manufactura*, *op. cit.*, párrafo 3.12. Las razones del Tribunal Canadiense de Importaciones para definir la producción nacional de esta manera fueron que: i) "la producción de carne vacuna para manufactura era en el Canadá un proceso consecutivo y seguido que comenzaba con el ganado en pie y terminaba con la carne vacuna para picar en cajas"; ii) "que existía un grado elevado de dedicación funcional y dependencia económica en ese proceso consecutivo"; iii) y que nadie ponía en duda que el objeto principal de la cría de reses bovinas era la producción de carne, ni que la carne vacuna para picar era simplemente una de las formas que se daba a los productos de los ganaderos". Véase *Canadá - Carne para manufactura*, *op. cit.*, párrafo 2.2.

las importaciones subvencionadas se concentrarían en el proveedor de materias primas.<sup>128</sup> Comprobó sin embargo que esta interpretación por el Canadá:

*"introduciría en la definición del Código de 'producción nacional' un elemento de apertura exactamente del género que los redactores del Código tuvieron interés en evitar. El principio en que se basaba la interpretación del Canadá era que debía proporcionarse auxilio a los proveedores de insumos cuando, debido a las importaciones subvencionadas, sufrieran daños equivalentes a los sufridos normalmente por los productores de los productos finales. El Canadá afirmaba que ese principio era sólo aplicable en la situación descrita [en los criterios aplicados por el Canadá] supra. Sin embargo, el Grupo Especial no estaba convencido que esa situación fuera tan excepcional que pudiera distinguirse de las muchas otras solicitudes de auxilio que podrían formularse al amparo del mismo principio. No había razón alguna para creer que el daño sufrido por los proveedores de insumos que respondieran a los criterios canadienses fuera mayor que el que las importaciones subvencionadas pudieran causar los proveedores de insumos en muchos otros casos.<sup>129</sup> Tampoco se requería para satisfacer esos criterios un grado de daño mayor del normal. En el caso actual, por ejemplo, los criterios habían sido satisfechos por la constatación de la 'amenaza de daño' en relación con un producto que sólo era uno de los varios fabricados por las mismas instalaciones de producción ... Por último, tampoco existía ninguna base para limitar esa excepción a los casos relativos a productos agropecuarios elaborados. Aunque todos los casos señalados a la atención del Grupo Especial se referían a ese tipo de productos, no había en el texto ni en la historia de la negociación del Código nada que pudiera justificar que se les aplicara una norma especial. Naturalmente, el Grupo Especial no ponía en duda la intención declarada del Canadá de limitar la excepción a los casos que satisficieran los tres criterios indicados. No obstante, su decisión sólo podía basarse en principios de aplicabilidad general. A juicio del Grupo Especial, todo principio que justificara la excepción canadiense abriría camino para que gran número de otros proveedores*

---

<sup>128</sup> El Grupo Especial *Canadá - Carne para manufactura* recordó también que, durante las negociaciones del Código Antidumping de 1967 se habían presentado propuestas que permitían cierta flexibilidad en la definición de la rama de producción nacional, de modo que abarcara a productores cuyos productos eran "competidores" o se hallaban en "rigurosa competencia" con el producto importado, en último caso la definición "restringida" de producción nacional basada en el concepto del producto similar se adoptó en el Código de 1967. El Grupo Especial observó que esa definición se adoptó sin ningún cambio en el Código de la Ronda de Tokio. Véase *Canadá - Carne para manufactura, op. cit.*, párrafo 5.11. Como se ha dicho, la misma definición se introdujo más adelante, también sin cambios, en los Acuerdos de la OMC sobre Antidumping, Subvenciones y Salvaguardias.

<sup>129</sup> Véase, *Canadá - Carne para manufactura*, nota 5 al pie de página del original al párrafo 5.12: "El criterio por el que se requiere que el insumo de que se trate se represente 'una parte sustancial del valor del producto final' no tiene nada que ver con la importancia del daño económico que las importaciones subvencionadas pueden causar a cualquier proveedor de insumos. Por otra parte, aunque el hecho de que un insumo no tenga 'otros usos viables desde un punto de vista económico' es indudablemente pertinente, la existencia de otro posible mercado sólo atenuará los efectos de las importaciones subvencionadas en la medida en que los precios de ese otro mercado sean equivalentes o superiores al precio que hayan hecho bajar las importaciones en el mercado principal".

*de insumos* pidieran que se reconociera su capacidad para presentar reclamaciones."<sup>130</sup>

7.92 La argumentación de las partes en la diferencia sobre la carne de cordero es en gran medida semejante a la que se expuso ante el Grupo Especial en *Canadá - Carne para manufactura*. Los reclamantes sostienen que el criterio doble de la USITC antes mencionado podría tener por consecuencia que las autoridades nacionales competentes elaboraran definiciones no restringidas de la rama de producción, que no tendrían en la práctica limitaciones objetivas. Por el contrario, los Estados Unidos (como lo hizo el Canadá) sostienen que aplican su criterio sólo en el caso de los productos agropecuarios elaborados cuando los insumos se dedican enteramente a producir el producto elaborado, con lo cual no se abriría el camino a la preparación en gran escala de definiciones de la rama de producción.

7.93 Sin embargo no estamos convencidos por la argumentación de los Estados Unidos en la presente diferencia, y también nos preocupa la posibilidad de definir la producción nacional sin restricciones como lo puso de relieve el Grupo Especial en *Canadá - Carne para manufactura*. No hay ningún fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, ni tampoco han expuesto los Estados Unidos ningún *principio de aplicabilidad general*, para limitar de manera efectiva la posibilidad de incluir los productores de insumos como productores del producto final a los casos en que se trata de productos agropecuarios elaborados, o a cualquier subgrupo de casos.

7.94 El Grupo Especial en *Canadá - Carne para manufactura* rechazó también el argumento de que las definiciones de producción basadas en el producto final similar pudieran ser causa de que los resultados variaran según el grado de integración vertical existente en un determinado momento o en un determinado país puesto que, consideró el Grupo Especial, la definición de la "producción nacional" se basaba en dos criterios, ninguno de los cuales dependía de la integración vertical como tal:

"En primer lugar, debía determinarse qué producto o gama de productos constituía el 'producto similar'. Si daba la casualidad de que el proceso de producción de ese 'producto similar' estaba subdividido en dos o más etapas independientes, ello no significaba que cada etapa debiera considerarse una 'producción nacional' distinta; en tanto que los productos de las diversas etapas fueran lo bastante 'similares' entre sí para ser considerados formas diferentes del mismo 'producto similar', las distintas etapas de producción formarían todas ellas parte de la misma 'producción nacional'. El segundo criterio -si se podía o no identificar separadamente el proceso de producción del 'producto similar'- era asimismo independiente de la integración vertical. Si el proceso de producción de un 'producto similar' podía identificarse separadamente, se consideraría una producción distinta, tuviera o no los mismos propietarios que las líneas de producción paralelas, anteriores o posteriores. El único caso en que la propiedad común afectaría a la definición de la producción sería aquél en que tuviera como resultado una integración tan completa de los procesos de producción que resultara imposible analizar separadamente cada uno de ellos."<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura*, *op. cit.*, párrafo 5.12. Cursivas añadidas, notas de pie página omitidas en parte.

<sup>131</sup> *Id.*, párrafo 5.14 (sin cursivas en el original).

7.95 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 *resulta imposible la identificación y el análisis por separado de las diversas etapas de producción*.<sup>132</sup>

7.96 En la presente diferencia, las partes han convenido y la USITC ha constatado que el proceso de producción desde el animal vivo hasta la carne de cordero ha tenido como resultado productos *separados*, y *no* productos que sean formas distintas de un producto *único y similar*. De manera semejante, suponiendo, a efectos de argumentación, que la integración vertical y la propiedad común tengan algún interés para definir el alcance de una rama de producción, existe poca integración vertical de las operaciones de las empresas de cría y engorde con las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece.<sup>133</sup> Además, en la medida en que existe una duplicación de actividades entre las empresas, la duplicación ocurre sobre todo entre las operaciones de cría y engorde, o entre las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece<sup>134</sup>, pero no entre las empresas de cría y engorde de una parte y los mataderos y las plantas de despiece de otra.<sup>135</sup> En otras palabras no encontramos ninguna prueba en apoyo de la afirmación de los Estados Unidos de que la industria de carne de cordero de los Estados Unidos "está integrada verticalmente de manera tal que es prácticamente imposible analizar cada sector ..." y que "la imposibilidad de separar los sectores que producen el producto similar ... exige que la definición de la rama de producción nacional abarque los cuatro sectores que contribuyen a la producción del producto similar".<sup>136</sup> Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que en este caso es posible identificar por separado los procesos de producción física utilizados para producir corderos en pie, de una parte, y carne de cordero de otra, y, además, que se dispone claramente de datos *separados* para los cuatro sectores de la rama de producción, como lo demuestra el hecho de que la USITC recopiló esos datos.<sup>137</sup>

7.97 Recordamos que los Estados Unidos sostienen que el razonamiento expuesto en *Canadá - Carne para manufactura* y en *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* no se aplica al presente caso de carne de cordero porque esos grupos especiales aplicaron disposiciones<sup>138</sup> de los

---

<sup>132</sup> *Id.*

<sup>133</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-11 y siguientes, II-12, I-14.

<sup>134</sup> *Id.*, en II-29, II-33.

<sup>135</sup> *Id.*, en II-11-16.

<sup>136</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 73.

<sup>137</sup> "Una de las principales empresas de mataderos de los Estados Unidos (Transhumance) también es propietaria de una operación de despiece y de Superior Farms, que es una empresa de engorde de corderos." (Véase el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-14, nota de pie de página 47, II-14.) Al parecer estas empresas de propiedad conjunta son entidades jurídicamente separadas, y por lo tanto, pueden identificarse operaciones comerciales separadas.

<sup>138</sup> Párrafo 6 del artículo 6 del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio: "El efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como: el proceso de

Códigos de Subvenciones y Medidas Compensatorias y Antidumping de la Ronda de Tokio, que reducían el alcance de la rama de producción nacional y que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contenía. A juicio nuestro, esta diferencia no hace que esos informes de grupos especiales anteriores no sean aplicables en el presente caso, porque las disposiciones a que hacen referencia los Estados Unidos no tratan la cuestión de la definición de la rama de producción nacional. Más bien se refieren sobre todo a la reunión de datos en una investigación, a fin de asegurarse que los datos reflejen tan fielmente como sea posible las operaciones relativas al producto similar, cuando la identificación separada de esas operaciones en los registros de un productor resulte difícil o imposible. El artículo paralelo del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC<sup>139</sup> prescribe aún más claramente que esta disposición no es contraria al hecho de que la definición de la rama de producción debe basarse en el producto "similar" y en la capacidad de identificar separadamente los procesos de producción. Por tanto, constatamos que los casos *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* son semejantes desde el punto de vista fáctico al caso que tenemos ante nosotros, y que el razonamiento jurídico de esos grupos especiales es tanto pertinente como persuasivo.<sup>140</sup>

iii) *El caso Nueva Zelandia - Transformadores*

7.98 Observamos que los Estados Unidos encuentran apoyo en favor de su definición amplia de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos en la declaración del Grupo Especial en el caso *Nueva Zelandia - Transformadores*<sup>141</sup> en el sentido de que, en ese caso, la rama de producción nacional no debía limitarse a dos clases de transformadores situados en la gama de diversos tipos de transformadores, puesto que "cada segmento de actividad de esa rama de producción contribuía a la viabilidad y rentabilidad globales de un fabricante de transformadores" y que "la posibilidad de que se aplicaran derechos antidumping para paliar los efectos de las importaciones a fin de proteger a determinadas líneas de producción de una rama de producción o empresa determinada ... sería claramente divergente del concepto de ramas de producción recogido en el artículo VI".<sup>142</sup>

7.99 Sin embargo, a nuestro juicio, las cuestiones de hecho y de derecho que tuvo ante sí el Grupo Especial sobre *Transformadores* eran más bien distintas de las que se plantean en la presente diferencia. En primer lugar, el caso de *Transformadores* entrañaba una alegación formulada con

---

producción, el resultado de las ventas de los productores, los beneficios. Cuando la producción nacional del producto similar no tenga una identidad separada con arreglo a dichos criterios, el efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará examinando la producción del grupo o rama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria".

<sup>139</sup> Párrafo 6 del artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC: "El efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como el proceso de producción, las ventas de los productores y sus beneficios. Si no es posible efectuar tal identificación separada de esa producción, los efectos de las importaciones subvencionadas se evaluarán examinando la producción del grupo o rama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria".

<sup>140</sup> Recordamos nuestra referencia a la declaración del Órgano de Apelación en *Japón - Bebidas alcohólicas* en la nota de pie de página 108, *supra*.

<sup>141</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58.

<sup>142</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Nueva Zelandia - Transformadores*, *op. cit.*, párrafo 4.6.

arreglo al párrafo 1 del artículo VI del GATT y no al Código Antidumping de la Ronda de Tokio. El párrafo 1 del artículo VI no contiene ninguna referencia al concepto de "producto similar" y por consiguiente su redacción es muy distinta a la usada en el Acuerdo sobre Salvaguardias (así como en las disposiciones paralelas del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y del Acuerdo Antidumping de la OMC).<sup>143</sup> Los argumentos de Nueva Zelandia en el caso *Transformadores* se referían, en todo caso, más a la cuestión del producto nacional en cuestión que debía analizarse (es decir una cuestión semejante a la identificación del "producto similar") que a la cuestión, planteada en una segunda etapa, de con qué amplitud definir a los productores de dicho producto una vez que éste se hubiera identificado. En segundo lugar, la situación de hecho en el caso *Transformadores* era muy distinta a la del caso de carne de cordero. En *Transformadores* la rama de producción nacional de transformadores de Nueva Zelandia consistía fundamentalmente en una empresa *única* que producía toda la gama de transformadores eléctricos<sup>144</sup>, y la diferenciación del producto en cuestión se llevaba a cabo entre las distintas clases de transformadores acabados fabricados por dicha compañía, es decir diferentes clases de un *mismo* producto (transformadores) en la *misma* fase de producción. Por el contrario, en el caso de la carne de cordero, participan muchas empresas, la mayoría de las cuales intervienen en una sola fase de la cadena de producción, y la diferenciación del producto se lleva a cabo entre productos *diferentes* en etapas *diferentes* de la producción.

7.100 Más aún, en la medida en que el caso *Transformadores* resulta pertinente para la cuestión que tenemos ante nosotros, confirma en lugar de debilitar nuestra interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, consideramos que una de las preocupaciones primordiales del Grupo Especial en el caso *Transformadores* fue la imagen posiblemente artificial de la situación de la empresa/rama de producción pertinente, que podía ser resultado de apreciar sólo un pequeño sector de la gama de productos de esa empresa/rama de producción, en la que no existían líneas divisorias claras entre los propios productos ni entre los procedimientos de producción empleados para fabricarlos. A nuestro parecer, esto es plenamente compatible con nuestra opinión, confirmada por el Grupo Especial en el caso *Canadá - Carne para manufactura*, de que el carácter separado de los procesos de producción es un factor decisivo en la identificación de los productores nacionales de un producto similar.

iv) *Criterios de la línea de producción continua y de la coincidencia sustancial de los intereses económicos*

7.101 Compartimos asimismo las preocupaciones del Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura* acerca del "carácter abierto" de una definición de la producción basada en criterios tales como i) una línea de producción continua y ii) la coincidencia sustancial de los intereses económicos. Es cierto que, en la mayoría de los productos elaborados, existe una línea de producción continua a partir de las materias primas o los insumos hasta el producto final y, por consiguiente, una interdependencia económica entre los operadores que actúan en distintas fases de la producción. No advertimos sin embargo la forma en que las materias primas o los insumos que son *agropecuarios* difieren en tal sentido de las materias primas o los insumos *industriales*.

---

<sup>143</sup> La redacción empleada en el Código de la Ronda de Tokio con respecto a la definición de producto similar y rama de producción nacional (párrafo 1 del artículo 4) es idéntica a la del Acuerdo Antidumping de la OMC (también párrafo 1 del artículo 4) que, como antes se ha dicho, es fundamentalmente idéntica al párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que es aplicable en el presente caso.

<sup>144</sup> Informe del Grupo Especial en *Nueva Zelandia - Transformadores*, *op. cit.*, párrafo 4.6.

7.102 Además, en lo que respecta a la coincidencia de los intereses económicos, el hecho de si existe un insumo único transformado o incorporado en un producto final, de si un insumo se dedica enteramente a la producción de un producto final, o de si existen usos alternativos viables de beneficios equivalentes para dicho insumo, no puede en sí mismo determinar el grado de interdependencia económica entre los segmentos de la industria. En el caso de productos finales compuestos de un gran número de insumos, los productores de esos insumos pueden muy bien depender económicamente y en gran medida de los productores del producto final. No obstante, según la distribución del poder de mercado en la cadena de manufactura y elaboración de un determinado producto final, puede también ocurrir lo contrario y los productores del producto final depender de los productores de materias primas o insumos intermedios y no viceversa.

7.103 Por otra parte, los intereses de los productores en los diversos segmentos de la producción pueden coincidir, sin tener en cuenta si participan en una línea de producción continua, si existe un insumo único o varios insumos para obtener el producto final o si un insumo se dedica enteramente a un producto final único. Los intereses pueden coincidir aun si los productores se dedican a actividades económicas sin ninguna relación entre sí. De manera semejante, no hay seguridad de que los intereses económicos de los productores coincidan necesariamente, aun si existe una línea de producción continua a partir de un insumo dedicado enteramente a un producto final que está integrada tan sólo por dicho insumo. En consecuencia, no advertimos nada en el enfoque empleado por la USITC que limite su carácter abierto.

7.104 Observamos que la USITC aplica por lo general las dos partes de su criterio (línea de producción continua y coincidencia sustancial de los intereses económicos) sobre una base acumulativa y no en tanto que justificaciones alternativas para ampliar la definición de producción. Sin embargo, no estamos convencidos de que éstos sean principios objetivos de aplicación general que en realidad limiten la posibilidad de incluir a los productores de insumos en una pequeña serie de casos claramente definidos. Más aún, no advertimos que exista en el Acuerdo sobre Salvaguardias ninguna base textual ni lógica para aplicar criterios distintos tratándose de productos agropecuarios en oposición a productos manufacturados.

v) *El valor añadido en diversas fases de la cadena de producción*

7.105 Sin embargo, tenemos presente en la constelación de hechos que es propia de esta investigación, el argumento de los Estados Unidos en el sentido de que los insumos (los corderos en pie) constituyen una elevada proporción del valor añadido (por ejemplo, el 88 por ciento del valor al por mayor) y de que el producto final (es decir la carne de cordero) se deriva esencialmente de un solo insumo (es decir los corderos en pie). La posición de los Estados Unidos parece ser que en tal situación, definir la rama de producción tan sólo como productora de productos acabados significaría, entre otras cosas, que las medidas correctivas dirigidas sólo a los efectos de las importaciones sobre un único aspecto de la línea de producción continua resultarían inadecuadas para "prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", puesto que los ajustes realizados en un solo tramo de la línea de producción no protegerían a los demás tramos (de valor añadido más elevado) de los efectos de un aumento de las importaciones.<sup>145</sup> Este argumento parece depender de la capacidad de las industrias transformadoras de transferir todo perjuicio causado por el aumento de las importaciones a los productores de insumos. En efecto, la USITC comprobó que "cuando las industrias transformadoras

---

<sup>145</sup> Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafos 69-70.

hacen frente a precios más bajos, *transfieren los precios más bajos* a las empresas de engorde, y luego a los criadores y todos sufren en cierta medida".<sup>146</sup>

7.106 Sin embargo, a juicio nuestro, el argumento de la transferencia regresiva, que permite definir de manera amplia la rama de producción nacional a fin de que comprenda a los productores de insumos, no es necesariamente exacto. Como hemos señalado antes, en la mayoría de las cadenas de manufactura y transformación resulta frecuente un grado elevado de interdependencia económica entre los productores en las *fases iniciales* de la producción y los transformadores en las *fases ulteriores*. En estas situaciones, el argumento de los Estados Unidos sólo resultaría exacto si el *último* segmento de la rama de producción pudiera "transferir" a los productores de *insumos* cualquier daño grave que hayan causado o amenacen causar las importaciones. De no existir estos efectos de "transferencia regresiva" hay razones para suponer que el daño grave causado por un aumento de las importaciones, si lo hubiere, se sentirá (por lo menos entre otras cosas) en el *último* segmento. En tal caso, si se aplicara una medida de salvaguardia con respecto a las importaciones del producto *acabado* eso también beneficiaría, por definición, a los productores de *insumos*.<sup>147</sup>

7.107 En tal sentido, podría considerarse que, en cierta medida, el argumento de la "transferencia regresiva", formulado por los Estados Unidos carece de coherencia interna. De una parte, el argumento es que los mataderos y plantas de despiece tienen éxito o fracasan al mismo tiempo. Esta es una de las partes más importantes de la razón aducida por la USITC para justificar una definición amplia de la rama de producción nacional, aunque no explica por qué las ganancias/pérdidas de los criadores/engordadores disminuyen antes que los mataderos y las plantas de despiece.<sup>148</sup> Por otra parte, suponiendo que sea cierto que todos los sectores de la rama de producción tengan éxito o fracasen al mismo tiempo, una medida de salvaguardia que prestara ayuda a los mataderos y las plantas de despiece sería también una ayuda para los criadores/engordadores. Por consiguiente, una definición restringida de la rama de producción no excluiría necesariamente la posibilidad de que los beneficios de una medida de salvaguardia aplicada a los productos acabados se "filtre" a los productores de insumos en las fases iniciales de la producción. En otras palabras, el argumento de la "transferencia regresiva" según el cual los criadores/engordadores deben figurar en la definición de la rama de producción sólo es exacto si el éxito o el fracaso de los mataderos y las plantas de despiece y de los criadores/engordadores *no* se orientan a la misma dirección (que es lo contrario de lo que constató la USITC y de lo que sostienen los Estados Unidos ante nosotros).

7.108 Además, la medida en que las primeras fases de la producción de insumos, en oposición a la elaboración del producto acabado, contribuye al valor total del producto, puede cambiar con el tiempo y depender de la distribución del poder de mercado en la cadena de manufactura, elaboración y

---

<sup>146</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-14 (cursivas añadidas).

<sup>147</sup> Observamos que los Estados Unidos aluden a esta posibilidad, pero que sostienen que si dichos beneficios llegaran a los productores de insumos, tales medidas de salvaguardia escaparían al control del régimen multilateral. (Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, Anexo 3-2, párrafo 70.) No advertimos por qué sería éste el caso puesto que, para que pudiera permitirse, toda medida de salvaguardia en beneficio de una rama de producción nacional tendría que cumplir todas las normas pertinentes de la OMC, en particular las que se refieren a la definición de la rama de producción nacional. Observamos que las normas de la OMC sobre medidas de salvaguardia no se refieren a los efectos de las medidas de salvaguardia sobre cualesquiera agentes económicos que no sean los productores nacionales de productores similares o directamente competidores.

<sup>148</sup> Véase la pregunta 8 del Grupo Especial a los Estados Unidos y la respuesta de los Estados Unidos, Anexo 3-7.

distribución, y no en ninguna característica inherente a los productos en cuestión. La posibilidad de que existan usos alternativos viables para los insumos, su capacidad de generar ingresos equivalentes, y el grado en que los insumos contribuyen al valor del producto final, son los parámetros que determinan, según las condiciones del mercado, el alcance de la interdependencia económica de los productores de insumos y las empresas transformadoras. Consideramos, sin embargo, que estos parámetros no son fácilmente cuantificables ni susceptibles de una evaluación objetiva y no pueden servir como principios de aplicabilidad general a los efectos de definir una producción nacional en una investigación sobre salvaguardias. En consecuencia, aun si aceptamos, a efectos de argumentación, que el criterio del valor añadido en diversas fases de la cadena de producción puede ser importante para definir una rama de producción nacional en una investigación de salvaguardias, no advertimos cómo podría definirse un porcentaje límite para este criterio, ni cuál podría ser ese porcentaje.

vi) *Observaciones finales sobre los informes de grupos especiales anteriores*

7.109 Habida cuenta de lo que antecede, llegamos a la conclusión que el razonamiento de los grupos especiales en los casos *Nueva Zelandia - Transformadores*, *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* y *Canadá - Carne para manufactura* corrobora la interpretación de que la rama de producción nacional debe definirse como el conjunto de productores del producto final similar, es decir, en este caso, la carne de cordero. También estamos de acuerdo con el razonamiento de esos grupos especiales en el sentido de que lo pertinente para determinar el alcance de la rama de producción de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es la posibilidad de distinguir entre las operaciones y los datos de las diversas fases de producción, y no la integración vertical, la propiedad conjunta, las líneas continuas de producción, la interdependencia económica o la coincidencia sustancial de los intereses económicos.

c) **Antecedentes de la negociación**

7.110 De conformidad con el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, nos remitimos a las actas de las negociaciones de la Ronda Uruguay como medio complementario de interpretación a fin de confirmar el sentido del texto del párrafo 1 c) del artículo 4 resultante de la aplicación del artículo 31 de la Convención de Viena. Antes de hacerlo, recordamos la conclusión del Grupo Especial en el caso *Canadá - Carne para manufactura* en el sentido de que:

"tanto el texto de las disposiciones pertinentes del Código como la historia de su negociación hacían imposible que se aceptara la opinión del Canadá de que los gobiernos habían tenido la intención de que el concepto de 'producción nacional' se interpretara con flexibilidad suficiente para permitir que los proveedores de insumos fueran considerados 'productores' del producto similar, cuando lo justificaran las circunstancias económicas ... La única manera de que pudiera adoptarse esa interpretación sería *modificar el Código mediante negociaciones*." (Sin cursivas en el original.)<sup>149</sup>

7.111 En consecuencia, volvemos a la cuestión de si nuestra interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias está confirmada por las actas de la Ronda Multilateral de Negociaciones Comerciales relativas a medidas comerciales especiales después de publicarse los informes de los grupos especiales antes mencionados.

---

<sup>149</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura*, párrafo 5.13.

7.112 La historia de las negociaciones de la Ronda Uruguay revela que los informes de los grupos especiales antes mencionados formaron parte de la base del debate durante las negociaciones. Parece haber existido un consenso entre los negociadores -como lo sugirió el Grupo Especial sobre *Canadá - Carne para manufactura*- en el sentido de que la ampliación de la norma de definición de la rama de producción hubiera requerido una enmienda de las disposiciones del tratado o por lo menos la adopción por los negociadores de una interpretación convenida.<sup>150</sup> En vista de que los informes sobre *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* se referían a medidas compensatorias, la definición de producción se examinó primordialmente en el Grupo de Negociación sobre las Subvenciones y las Medidas Compensatorias, pero esta cuestión se trató asimismo en las negociaciones sobre medidas antidumping y de salvaguardia.

7.113 Se presentaron una serie de propuestas específicas en la negociación para corregir las constataciones de los grupos especiales sobre *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, inclusive de parte del Canadá, los Estados Unidos y Australia. Estas propuestas tenían por objeto ampliar la definición de producción para que abarcara los productos e insumos, por lo menos en el caso de productos agropecuarios transformados.<sup>151</sup> Sin embargo, un cierto número de países, como los de la CEE y otros países desarrollados y en desarrollo, presentaron propuestas de negociación opuestas a dicha enmienda o a una interpretación convenida. Esas propuestas se inclinaban en favor de mantener una definición restringida de la rama de producción sobre la base de productos similares (o directamente competidores) a los efectos de aplicar medidas comerciales especiales.<sup>152</sup> Si bien las propuestas se formularon en el marco de las

---

<sup>150</sup> Por ejemplo, el Canadá propuso que se adoptara una "disposición especial" para aclarar el término "rama de producción nacional", y Australia propuso "elaborar una interpretación convenida y más razonable" de la definición de "rama de producción nacional" en el caso de los productos agropecuarios.

<sup>151</sup> El Canadá observó que la definición de rama de producción nacional "según las normas actuales" podía excluir el uso de derechos compensatorios, en particular con respecto a los productos agropecuarios transformados, aun cuando se demostrara que las importaciones subvencionadas eran causa directa de daños. En consecuencia el Canadá propuso la introducción de "disposiciones especiales" a fin de aclarar el término "rama de producción nacional" en tales situaciones. (Véase el documento MTN.GNG/NG/10/W/25, Marco de negociaciones - Comunicación del Canadá, 28 de junio de 1989, sección 2 c). El Canadá formuló una propuesta idéntica más adelante, durante 1989, en el contexto de las negociaciones antidumping. Véase el documento MTN.GNG/NG8/W/65, de 22 de diciembre de 1989.) La propuesta de los Estados Unidos se refería explícitamente por lo menos "a dos diferencias" en torno a lo que constituye la "rama de producción nacional" en las investigaciones sobre derechos compensatorios que afectaban a productos agropecuarios y sugirió un examen de las disposiciones pertinentes centrado en la relación entre productores de productos primarios y de productos elaborados cuando la producción del producto primario se dedicaba entera o principalmente a la producción del producto elaborado. (Véase MTN.GNG/NG10/W/1, Comunicación de los Estados Unidos, de 16 de marzo de 1987, sección II.E. Los Estados Unidos hicieron una propuesta idéntica en las negociaciones antidumping efectuadas luego durante 1987. Véase MTN.GNG/NG8/W/22, de 14 de diciembre de 1987.) En la propuesta de Australia se expresa la preocupación sobre la interpretación "indebidamente restringida" que hacía el Grupo Especial del término "rama de producción nacional" que, a juicio de Australia, negaría todo recurso contra la subvención perjudicial de los productores de materias primas agrícolas y de otra índole destinadas a la transformación en una forma comercializada usualmente, y propuso el desarrollo de una interpretación convenida de la definición de rama de producción nacional, en relación con este tipo de producto. (MTN.GNG/NG10/W/15, Comunicación de Australia, 30 de noviembre de 1987, en los párrafos 14 y 15.)

<sup>152</sup> Véanse los documentos MTN.GNG/NG10/W/7, Comunicación de las CE, 11 de junio de 1987; MTN.GNG/NG10/W/30, Comunicación de los Países Nórdicos, 27 de noviembre de 1989; MTN.GNG/NG10/W/11, Comunicación de Corea, 22 de octubre de 1987, así como MTN.GNG/NG10/W/36 y MTN.GNG/NG8/W/10, de 30 de septiembre de 1987, también de Corea MTN.GNG/NG10/W/14, Comunicación de Egipto, 30 de noviembre de 1987; MTN.GNG/NG10/W/24, Comunicación del Brasil, 10 de noviembre de 1988; MTN.GNG/NG10/W/33, Comunicación de la India, 30 de noviembre de 1989.

negociaciones sobre medidas compensatorias y antidumping, la cuestión se examinó también brevemente en las negociaciones sobre salvaguardias.<sup>153</sup>

7.114 En consecuencia, llegamos a la conclusión de que las propuestas presentadas en la Ronda Uruguay para modificar la definición de "rama de producción nacional", así como las objeciones contra dicha modificación, demuestran que la cuestión se debatió exhaustivamente en las negociaciones de la Ronda Uruguay, sobre todo en el contexto de las subvenciones, pero también con respecto a las medidas antidumping y de salvaguardia. Esos documentos de negociación demuestran también que el debate estuvo muy influido por los informes de los grupos especiales en los casos *Canadá - Carne para manufactura* y *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*. Sin embargo, a fin de cuentas, los grupos de negociación de la Ronda Uruguay interesados no se pusieron de acuerdo sobre ninguna ampliación de las definiciones de rama de producción nacional que figuran en los textos de los Acuerdos Antidumping, sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, sobre Salvaguardias, y las disposiciones pertinentes se mantuvieron sin cambios con respecto a las disposiciones anteriores de los Códigos de la Ronda de Tokio.

#### d) "Productos directamente competidores"

7.115 Recordamos, y deseamos poner de relieve, que nuestro análisis de la definición de rama de producción nacional adoptada por la USITC, así como de los métodos aplicados por la USITC para llegar a esta definición, se refiere sólo a la parte del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativa al "producto similar" y a la rama de producción nacional que lo produce. Esto es, en nuestro análisis no se trata la cuestión de los productos "directamente competidores" y la rama de producción nacional que los produce. Puesto que la USITC no hizo ninguna determinación explícita relativa a los productos "directamente competidores"<sup>154</sup>, esta cuestión no se encuentra ante nosotros y no especulamos sobre si los corderos en pie podrían de alguna manera considerarse "directamente competidores" de la carne de cordero importada.<sup>155</sup> Los Estados Unidos tampoco alegan esto ante nosotros.

---

<sup>153</sup> En una nota de la Secretaría en la cual se informa sobre la reunión celebrada el 7 y el 10 de marzo de 1988 por el grupo de negociación sobre salvaguardias se indica que "muchas delegaciones subrayaron que para evitar el recurso abusivo a las medidas de salvaguardia había que definir claramente las expresiones 'productores nacionales' y 'productos similares o directamente competidores'. Una delegación dijo que había que poner límites a ambos extremos de la cadena de productos que pudieran considerarse similares o directamente competidores". (Véase MTN.GNG/NG9/5, de 22 de abril de 1988.)

<sup>154</sup> En particular, una mayoría relativa de la USITC definió la carne de cordero como el producto similar, e identificó a los criadores, engordadores, los mataderos y las plantas de despiece como productores de dicho producto *similar*. Esa mayoría no definió ningún producto como "directamente competidor" de la carne de cordero y, más aún, declaró explícitamente que no habían formulado dicha determinación con respecto a los corderos en pie. (Véase el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-11.) Por consiguiente, no resulta pertinente para el examen que lleva a cabo este Grupo Especial de la investigación y determinación a nivel nacional que dos de los miembros de la Comisión expusieran su parecer de que los corderos en pie de producción nacional eran "directamente competidores" de la carne de cordero importada (*Id.* en I-8-9, notas de pie de página 7-8) porque la USITC en su totalidad no se basó en el concepto de productos "directamente competidores" (*Id.* en I-10, nota de pie de página 10).

<sup>155</sup> La interpretación de la expresión productos "directamente competidores" que figura en el párrafo 1 c) del artículo 4 no ha sido examinada hasta ahora por ningún grupo especial. Más aún, el artículo III del GATT es el único contexto en el cual se ha abordado el concepto de productos directamente competidores en la práctica de solución de diferencias del GATT/OMC (véase el informe del Grupo Especial sobre *Chile - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 12 de enero de 2000, WT/DS87/110/R,

7.116 En vista de que en la USITC no hubo mayoría para una constatación de si la carne de cordero y los corderos vivos debían considerarse como "directamente competidores", si tuviéramos que tratar esta cuestión, recurriríamos a nuestro análisis y juicio en vez de los de la USITC y, en consecuencia, violaríamos el principio según el cual, en las diferencias sobre salvaguardias, los grupos especiales no deben llevar a cabo un examen *de novo* de las pruebas que ha tenido ante sí la autoridad nacional competente.

7.117 Dicho esto, en el Acuerdo sobre Salvaguardias se advierte claramente que, en una investigación de salvaguardias, el número de productos comprendido puede ser en potencia mayor que en un caso de medidas antidumping o compensatorias, en la medida en que se trate de productos "directamente competidores". A nuestro parecer, esta mayor latitud aparente que existe conforme al Acuerdo sobre Salvaguardias puede hallarse en relación con el propósito fundamental del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT, es decir, constituir una válvula de seguridad efectiva para la rama de producción que sufre un daño grave, o para las que existe una amenaza de daño grave, causado por el aumento de las importaciones a raíz de la liberalización del comercio.

## 5. Constataciones sobre la definición de rama de producción nacional

7.118 A la luz de las consideraciones anteriores, constatamos que el hecho de que la USITC incluyera en la investigación sobre 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.

## 6. La "economía procesal" y el análisis de alegaciones adicionales

7.119 Una constatación en el sentido de que la definición de la rama de producción empleada por la USITC es incompatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, al parecer, comprometería toda la investigación y la determinación. En tal sentido, recordamos las declaraciones del Órgano de Apelación sobre la "economía procesal" en la diferencia sobre *Estados Unidos - Camisas y blusas*.<sup>156</sup> Pero observamos también que en una diferencia posterior,

---

párrafo 7.14 y siguientes. Informe del Órgano de Apelación sobre *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 1º de noviembre de 1996, WT/DS8/10/11/AB/R, párrafo 6.28; informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación sobre *Corea - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, adoptado el 17 de febrero de 1999, WT/DS75/84/R y WT/DS75/84/AB/R, párrafo 10.38; informe del Grupo Especial sobre *Japón - Derechos de aduana, impuestos y prácticas de etiquetado respecto de los vinos y bebidas alcohólicas importadas*, adoptado el 10 de noviembre de 1987, IBDD 34S/94; informe del *Grupo de Trabajo sobre los ajustes fiscales en frontera*, adoptado el 2 de diciembre de 1970, IBDD 18S/106, párrafo 18). Sin embargo no es claro en qué medida la interpretación de este concepto en el contexto del artículo III del GATT sería necesariamente pertinente para el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

<sup>156</sup> En *Estados Unidos - Camisas y blusas*, el Órgano de Apelación declaró:

"Nada en esta disposición ni en la práctica previa del GATT exige que un grupo especial examine todas las alegaciones jurídicas formuladas por la parte reclamante. Los grupos especiales anteriores del GATT de 1947 y de la OMC han abordado con frecuencia sólo las cuestiones que consideraban necesarias para la solución del asunto planteado entre las partes, y han rehusado decidir sobre otras cuestiones. Por consiguiente, si un grupo especial consideraba que una medida era incompatible con una determinada disposición del GATT de 1947, por lo general no pasaba a examinar si esa medida era también incompatible con otras disposiciones del GATT, cuya infracción hubiese sido alegada por una parte reclamante ..." (Notas de pie de página omitidas.) Véase el informe del Órgano de Apelación en

*Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón*, el Órgano de Apelación hizo hincapié en la necesidad de que los grupos especiales abordaran todas las alegaciones y/o medidas necesarias para hallar una solución positiva a la diferencia y añadió que llegar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal.<sup>157</sup> Conforme al espíritu de las declaraciones formuladas por el Órgano de Apelación en *Australia - Salmón* proseguimos con un análisis de otras alegaciones en la alternativa, dando por supuesto, a efectos de argumentación, que 1) la definición de rama de producción de la USITC era compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias o bien 2) que, como sostienen los Estados Unidos en la alternativa, la USITC hubiera formulado una constatación de amenaza de daño grave aun si la definición de rama de producción se hubiera limitado a los mataderos y las plantas de despiece.

D. AMENAZA DE DAÑO GRAVE

**1. La norma del Acuerdo sobre Salvaguardias para analizar la amenaza de daño grave**

**a) Introducción**

7.120 Según el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

"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 hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas;

en el párrafo 1 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, 'daño grave' se define, a su vez, como '... un menoscabo general significativo de la situación de una rama de la producción nacional'."

7.121 En el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se enumeran los factores de daño que son pertinentes en las investigaciones sobre salvaguardia:

"En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción industrial a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de

---

*Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, adoptado el 23 de mayo de 1997, WT/DS33/AB/R, página 20.

<sup>157</sup> En *Australia - Salmón*, el Órgano de Apelación declaró:

"El principio de economía procesal ha de aplicarse teniendo presente el objetivo del sistema de solución de diferencias, que consiste en resolver el asunto debatido y 'hallar una solución positiva a las diferencias'. Llegar a una solución solamente parcial del asunto debatido sería una falsa economía procesal. Los grupos especiales tienen que 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 con miras a 'asegurar la eficaz solución de las diferencias en beneficio de todos los Miembros'." (Notas de pie de página omitidas.) Véase el informe del Órgano de Apelación sobre *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón*, adoptado el 6 de noviembre de 1998, WT/DS18/AB/R, párrafo 223.

esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo."

7.122 La determinación de la USITC relativa a la *amenaza* de daño grave dice lo siguiente:

"En vista de la disminución registrada durante el período objeto de investigación de la parte de mercado, la producción, los envíos, la rentabilidad y los precios de la rama de producción nacional, entre otras dificultades a que ésta hace frente, llegamos a la conclusión de que la rama de producción nacional está amenazada por un daño grave inminente."<sup>158</sup>

7.123 Australia y Nueva Zelandia critican esta determinación por considerarla equivalente a una constatación en el sentido de que -puesto que no se había producido un daño grave efectivo al momento de formularse la determinación de la USITC- tiene que haber existido necesariamente una amenaza de daño grave.<sup>159</sup> Los reclamantes sostienen que ésta no es una base suficiente para una constatación de amenaza de daño inminente y que, en realidad, el aumento de las importaciones no causó ni un daño efectivo de carácter grave ni la amenaza del mismo.

7.124 Para los reclamantes, una constatación de la disminución de algunos indicadores por sí misma, sin estar acompañada de una explicación en que se fundamente por qué esa disminución constituye una amenaza de "menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional" no es suficiente para demostrar la existencia de un daño grave inminente.<sup>160</sup> Los reclamantes sostienen, en particular, que el análisis efectuado por la USITC de la amenaza de daño grave es defectuoso porque no es "prospectivo", es decir que está más bien basado en datos sobre el pasado y, en lugar de ello, de conformidad con las constataciones del Grupo Especial en el caso *Corea - Resinas*<sup>161</sup>, debería haberse basado en proyecciones sobre la posible evolución de la rama de producción en el futuro inmediato.

---

<sup>158</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-21.

<sup>159</sup> Australia y Nueva Zelandia declaran que la USITC constató que no existía un daño grave actual, citando, en respuesta a la pregunta 11 del Grupo Especial, las siguientes declaraciones, hechas en las recomendaciones sobre la reparación formuladas por la USITC: "Hemos tenido en cuenta que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no sufre actualmente un daño grave, sino más bien está amenazada por un daño grave." (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-29); y "Hemos constatado la existencia de una amenaza de daño grave ... en oposición a un daño grave actual." (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-33, fn 166.)

Los Estados Unidos sostienen que la USITC no ha formulado una declaración expresa en el sentido de que *no* existía un daño grave efectivo.

<sup>160</sup> Por ejemplo, Australia alega que "en el informe de la USITC no existe ningún análisis acerca del modo en que 'las disminuciones' y 'otras dificultades' producidas durante el período objeto de investigación demostraban que el daño grave era claramente inminente en febrero de 1999, ..." Respuesta de Australia a la pregunta 7 del Grupo Especial.

<sup>161</sup> Informe del Grupo Especial sobre los derechos antidumping aplicados por Corea a las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos (ADP/92), adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1992, IBDD 40S/238.

7.125 Los Estados Unidos sostienen que la constatación de la existencia de una amenaza en relación con la disminución registrada en diversos indicadores y "otras dificultades" demuestra por qué razón la USITC consideraba que la rama de producción estaba al borde de un menoscabo general significativo de su situación. Los Estados Unidos afirman también que su determinación de una amenaza está basada en los datos más recientes de que se disponía, en particular del año 1997 y de los meses transcurridos de 1998 (enero-septiembre), que reflejan las tendencias más recientes y son, evidentemente, los más importantes para saber si un menoscabo general significativo de la rama de producción nacional es inminente.

#### **b) Interpretación por el Grupo Especial**

7.126 Antes de examinar la determinación de la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño grave formulada como consecuencia de la investigación sobre la carne de cordero en la presente diferencia, tratamos la cuestión de la norma jurídica pertinente que debe aplicar una autoridad nacional competente a fin de determinar la existencia de amenaza de un daño grave y el punto de referencia utilizado para evaluar los datos recopilados en una investigación con arreglo a esa norma.

7.127 El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene una orientación explícita sobre los métodos concretos que la autoridad competente nacional debe utilizar cuando establece la existencia de una amenaza de daño grave. La primera oración del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice claramente que la rama de producción nacional debe hacer frente a un "daño grave" -definido con referencia a los factores del daño enumerados en el párrafo 2 a) del mismo artículo- del cual exista una "clara inminencia". El sentido corriente de "*imminent*" (inminente) entraña que el menoscabo general significativo de la rama de producción debe estar "a punto de ocurrir" "*ready to take place*"<sup>162</sup> o "*be impending, soon to happen ... event, especially danger or disaster*"<sup>163</sup> (ser un acontecimiento que debe ocurrir en breve, especialmente un peligro o desastre). El daño inminente que amenaza ocurrir debe ser "grave".

7.128 De conformidad con esta insistencia en el carácter inminente de la amenaza, en la segunda oración del artículo se requiere que una determinación de esa clase se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. "*Allegation*" (alegación) significa "*an assertion, especially one made without proof*" (una afirmación, en especial una formulada sin pruebas).<sup>164</sup> "*Conjecture*" (conjetura) denota "*an opinion or conclusion based on insufficient evidence or on what is thought probable, guesswork, guess*" (una opinión o conclusión basada en pruebas insuficientes o en lo que se considera probable, se supone o se adivina).<sup>165</sup> A su vez, "*possibility*" (posibilidad) significa "*contingency, likelihood, chance*" (contingencia, probabilidad, casualidad).<sup>166</sup>

7.129 De estos elementos del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir la insistencia en la clara inminencia de un menoscabo general significativo, el requisito de basar la determinación de la existencia de una amenaza en hechos objetivos, y el rechazo de "alegaciones",

---

<sup>162</sup> *Webster's New Encyclopaedic Dictionary* (1994), página 496.

<sup>163</sup> *Oxford English Dictionary*, página 1316.

<sup>164</sup> *Oxford English Dictionary*, página 54.

<sup>165</sup> *Oxford English Dictionary*, página 480.

<sup>166</sup> *Oxford English Dictionary*, página 2302.

"conjeturas" y "conclusiones" que no estén basadas en suficientes pruebas fácticas, es posible deducir por lo menos algunas inferencias sobre la manera de llevar a cabo el análisis de la existencia de una amenaza. Estos elementos sugieren: i) que una determinación de la amenaza debe basarse en un análisis en el cual se tengan presentes datos objetivos y verificables del pasado reciente (es decir la última parte del período de investigación) como punto de partida a fin de evitar que la determinación esté basada en *alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas*; ii) que debe tenerse en cuenta la información fáctica sobre el pasado reciente, complementada por proyecciones basadas en hechos relativas a la evolución de la situación de la rama de producción y, en lo que se refiere a las importaciones, debe tenerse en cuenta el futuro inminente a fin de proceder a un análisis para comprobar si un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción es *inminente* en el futuro cercano; iii) que el análisis debe determinar si un daño de carácter *grave* se producirá *efectivamente* en el futuro cercano *a menos que se adopte una medida de salvaguardia*.

7.130 La orientación contextual para los casos de salvaguardias se encuentra en las disposiciones del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que contienen normas concretas para la determinación de una amenaza de daño importante en investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios.<sup>167</sup>

7.131 En particular, el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prescriben que, al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, se deberán considerar en las investigaciones, entre otros, los siguientes factores: una tasa significativa de incremento de las importaciones que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones; una suficiente capacidad libremente disponible del país exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma; los precios de los productos importados, en tanto que indicación de si las importaciones tendrán el efecto de contener la subida o hacer bajar los precios de los productos nacionales; y las existencias del producto importado.<sup>168</sup> En estas disposiciones se sigue diciendo que todos estos factores han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping o subvencionados y que *a menos que se adopten medidas de protección*, se producirá un daño importante.

---

<sup>167</sup> Estas disposiciones se refieren, entre otras cosas, a los factores que la USITC tuvo en cuenta en su análisis de la relación de causalidad (y que, según afirman los Estados Unidos, son pertinentes para sus constataciones relativas a la existencia de una amenaza).

<sup>168</sup> La lista del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias comprende también la "naturaleza de la subvención o subvenciones", y los efectos que es probable tengan esa subvención o subvenciones en el comercio (haciendo referencia, al parecer, de si se trata de subvenciones a la exportación o a la importación, en oposición a las subvenciones a la producción y otras subvenciones "internas"). En una nota de pie de página en el Acuerdo Antidumping se ofrece como ejemplo, "si bien de carácter no exclusivo", el hecho de "que existan razones convincentes para creer que en el futuro inmediato habrá un aumento sustancial de las importaciones del producto a precios de dumping".

En el Código Antidumping de la Ronda de Tokio, con arreglo al cual se resolvió la diferencia *Corea - Resinas* no se dan más detalles sobre la naturaleza de los factores que deben examinarse en un caso de amenaza, salvo para citar como posible ejemplo la existencia de una razón convincente para considerar que aumentarían considerablemente las importaciones objeto de dumping. El Código Antidumping de la Ronda de Tokio cita, en el contexto de la amenaza, sólo la naturaleza de la subvención y sus efectos probables sobre el comercio. En consecuencia, fue en la Ronda Uruguay que se presentaron explícitamente las disposiciones pertinentes relativas a las investigaciones antidumping y de derechos compensatorios en un marco más elaborado para la evaluación de la amenaza, que se refiere casi exclusivamente a la evolución futura de las importaciones y se parece mucho al análisis expuesto en el caso *Corea - Resinas*.

7.132 El objetivo y fin generales del Acuerdo sobre Salvaguardias, examinados en la sección relativa a la rama de producción nacional *supra*, es establecer un mecanismo para "medidas de urgencia" en los casos en que, a raíz de la liberalización del comercio, el aumento de las importaciones cause o amenace causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Este objetivo de proporcionar un recurso sólo en esta clase de situación de urgencia se aplica *a fortiori* cuando la rama de producción nacional pertinente está amenazada por un menoscabo general significativo de clara *inminencia*, pero no sufre por el momento un daño grave. No advertimos cómo puede llevarse a cabo un análisis orientado al futuro de si, en caso de no existir ninguna medida de salvaguardia, un daño de carácter grave debe ocurrir en breve plazo, a menos que el análisis esté basado en los datos más recientes de que se disponga, combinados con informaciones de hecho en cuanto a la evolución previsible de las importaciones y de la situación de la rama de producción nacional.

7.133 Las partes se refieren a los informes de los grupos especiales sobre los casos *Corea - Resinas*, *Estados Unidos - Madera blanda*, y *México - JMAF*<sup>169</sup> que consideran pertinentes para una interpretación de la norma requerida en un análisis de la amenaza de daño grave con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, aunque estos informes se refirieron al análisis de las amenazas en diferencias sobre medidas antidumping. Consideramos también que esos informes son pertinentes y, a nuestro parecer, corroboran el enunciado general de que, en los casos relativos a medidas comerciales especiales, una evaluación de si la amenaza del daño es de *clara inminencia* requiere un análisis *basado en hechos y orientado hacia el futuro*.

7.134 En el caso *Corea - Resinas* se constató que:

"... para un examen idóneo de si las importaciones objeto de dumping eran causa de amenaza de daño importante se precisaba un análisis *prospectivo* de una situación presente para determinar si una 'modificación de las circunstancias' era 'claramente prevista e inminente'. ... [dicha] determinación ... exigía un análisis de *la evolución futura pertinente en cuanto al volumen y los efectos de las importaciones objeto de dumping en los precios y sus consiguientes efectos en la producción nacional*".<sup>170</sup>

El análisis prospectivo a que hizo referencia el Grupo Especial *Corea - Resinas* se refería a la condición presente de la rama de producción así como a las tendencias futuras en cuanto al volumen y los precios de las importaciones.

7.135 El Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Madera blanda*<sup>171</sup> afirma que el análisis de la amenaza debe basarse en pruebas de hecho objetivas y señaló que "este concepto se había interpretado en el sentido de que exigía pruebas de hecho de un cambio, claramente previsto e inminente, de las circunstancias en las cuales las importaciones subvencionadas causarían daño importante. Así pues, una determinación de existencia de amenaza de daño importante no podía basarse en meras

---

<sup>169</sup> Informe del Grupo Especial sobre *México - Investigación Antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, WT/DS132/R y Corr.1, que no fue objeto de apelación, adoptado el 24 de febrero de 2000.

<sup>170</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Corea - Resinas*, *op. cit.*, párrafo 271.

<sup>171</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá*, adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias del 27-28 de octubre de 1993, SCM/162, IBDD 40S/358.

especulaciones sobre posibles acontecimientos futuros".<sup>172</sup> Aplicando este razonamiento al contexto de las salvaguardias, el análisis prospectivo de las pruebas de hecho tendría que establecer que se produciría en breve plazo un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción a menos que se adoptara una medida de salvaguardia.<sup>173</sup>

7.136 El Grupo Especial que se ocupó del caso *México - JMAF* hizo una constatación semejante, a saber "en ausencia de un derecho antidumping o de un compromiso en materia de precios se producirá un daño importante".<sup>174</sup> También deja en claro que los factores de la "amenaza" enumerados en el Acuerdo Antidumping deben considerarse *además de*, y no *en lugar de* los factores relativos a la situación de la rama de producción nacional.<sup>175</sup> En consecuencia, tratándose del contexto de las investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios, en el análisis de la existencia de una amenaza deben tenerse en cuenta, además de la situación de la rama de producción nacional, los factores relativos a la probabilidad de un aumento en un futuro inmediato de importaciones que se realicen a precios que puedan contener o hacer bajar los precios de los productores internos. El Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una lista de factores particulares de "amenaza". Así pues los factores que sirven para evaluar el daño grave efectivo enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben constituir asimismo la base para una investigación sobre la existencia de una amenaza de daño grave. Sin embargo, consideramos que la declaración antes citada del Grupo Especial *México - JMAF* ofrece también una orientación útil para las diferencias sobre salvaguardias, y observamos que confirma nuestra opinión en el sentido de que un examen de la existencia de una *amenaza* de daño grave entraña un análisis orientado hacia el futuro de la situación de la rama de producción nacional, que es distinto de un examen de si existe un daño grave *efectivo*.<sup>176</sup>

7.137 En la presente diferencia, los reclamantes han planteado una serie de cuestiones relacionadas entre sí acerca del planteamiento analítico empleado por la USITC en sus constataciones de la existencia de una amenaza. En tal sentido, los reclamantes sostienen 1) que la USITC no ha tenido presentes todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4; 2) que la USITC no ha llevado a cabo un análisis "prospectivo" para llegar a su conclusión de que existía una amenaza de daño grave; y 3) que el período de tiempo en el cual se ha centrado la USITC al llegar a esta conclusión no era el correcto. Además, los reclamantes afirman que los datos en que se basó la USITC no eran lo bastante representativos de la rama de producción en su totalidad. Más aún, como

---

<sup>172</sup> Informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Madera blanda*, *op. cit.*, párrafo 402.

<sup>173</sup> En el contexto de las medidas de salvaguardia con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, el Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Ropa interior* consideró que una conclusión de existencia de amenaza de perjuicio exige que se "demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo". El Grupo Especial afirmó también la necesidad de llevar a cabo un análisis prospectivo. Véase el informe del Grupo Especial sobre *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/R adoptado el 25 de febrero de 1997, párrafo 7.55.

<sup>174</sup> Informe del Grupo Especial sobre *México - JMAF*, *op. cit.*, párrafo 7.125.

<sup>175</sup> Informe del Grupo Especial sobre *México - JMAF*, *op. cit.*, párrafo 7.131 y siguientes.

<sup>176</sup> Véase también *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.284, donde el Grupo Especial constató que un análisis de la amenaza de daño grave en el contexto de salvaguardias es distinto de un análisis de daño grave efectivo: "la cuestión de la amenaza, en lugar o además de una constatación de daño grave actual, debe ser examinada explícitamente en una investigación y apoyada por las pruebas, de conformidad con lo dispuesto en los apartados a) a c) del párrafo 2 del artículo 4".

se dice en otra sección, los reclamantes alegan que la definición de rama de producción empleada por la USITC es demasiado amplia.

7.138 Como antes hemos dicho, en vista de nuestras constataciones con respecto a la definición de rama de producción, podemos ejercer la economía procesal con respecto a las alegaciones relativas a la constatación de la existencia de una amenaza formulada por la USITC. Reconocemos además que según nuestras constataciones sobre el carácter representativo de los datos, cuestión que examinamos más adelante, puede no haber necesidad de tratar las cuestiones analíticas que se han planteado acerca de la constatación por la USITC de la existencia de una amenaza. Sin embargo, consideramos importante para nuestra tarea de "formular conclusiones que ayuden al OSD"<sup>177</sup> en el desempeño de sus funciones de solución de diferencias que abordemos también las alegaciones relativas a la existencia de una amenaza. Lo hacemos aceptando sin ahondar más, a efectos de la argumentación, los datos y razonamientos contenidos en el informe de la USITC y sin perjuicio de nuestra constatación antes mencionada acerca de la definición de la rama de producción nacional en esta investigación. Por otra parte, si bien reconocemos que las diversas cuestiones planteadas en el contexto de las alegaciones sobre la existencia de una amenaza están relacionadas entre sí, preferimos una vez más, por razones de mayor claridad, tratar esas cuestiones por separado.

## **2. 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**

### **a) Introducción**

7.139 El párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que las autoridades competentes "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificables que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular ..." los factores enumerados en dicha disposición. La disposición tiene carácter obligatorio ("evaluarán ..."). La lista de factores está precedida por la expresión "en particular ...". Basándonos en la redacción de esta disposición, convenimos, por consiguiente, con la opinión compartida por las partes en el sentido de que deben evaluarse todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias<sup>178</sup> y, más aún, consideramos que deben examinarse los factores que no están enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias pero que son "pertinentes". Sin embargo, un examen de cualquiera de esos factores en un caso dado puede llevar a la autoridad investigadora a concluir que un determinado factor no es de carácter objetivo o cuantificable ni probatorio en las circunstancias de una determinada rama de producción (o segmento) en un determinado caso.

---

<sup>177</sup> Véase el párrafo 1 del artículo 7 del ESD.

<sup>178</sup> Encontramos una confirmación de nuestra opinión en el informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*, *op. cit.* El Órgano de Apelación dijo que en esa oportunidad: "Estamos de acuerdo con la interpretación del Grupo Especial en el sentido de que el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere una demostración de que las autoridades competentes han evaluado, como mínimo, cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 ...." Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, párrafo 136; informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.123. Véase también el informe del Grupo Especial en *Corea - Productos lácteos*, *op. cit.*, párrafo 7.55. En cuanto a las diferencias relativas a las medidas de salvaguardias con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas* siguen el mismo razonamiento y sostienen que, por lo menos, deben examinarse todos los factores del daño que son aplicables conforme al Acuerdo sobre los Textiles.

7.140 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.<sup>179</sup>

7.141 Una cuestión inicial que tenemos ante nosotros es saber si, aceptando a efectos de la argumentación la definición de rama de producción de la USITC, todos los factores deben investigarse en detalle en el caso de *todos los segmentos* identificados de la rama de producción (es decir, criadores, engordadores, mataderos y plantas de despiece) o si una investigación de algunos factores de daño con respecto tan sólo a *determinados* segmentos bastaría para cumplir los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de la norma general de examen, tal como se aplica en los casos relativos a medidas especiales de defensa comercial, consideramos que la segunda posibilidad es suficiente si existe una explicación adecuada en el informe publicado por la USITC, de i) por qué es posible inferir conclusiones a partir de los datos relativos a *un* segmento de la rama de producción que sean aplicables a *otro* segmento de la rama de producción<sup>180</sup>, o ii) por qué la constelación de hechos en un determinado segmento de la rama de producción en el presente caso *no* permite la recopilación de datos (es decir *no* es "un factor de carácter *objetivo y cuantificable*"), o iii) hace que cierto factor del daño no tenga valor de prueba en las circunstancias de determinado segmento de la rama de producción (es decir *no* sea un factor que tenga "relación con la situación de esa rama de producción" en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.)

#### **b) Resumen de los datos sobre el daño reunidos por la USITC**

7.142 Un examen de los datos, factor por factor, y segmento por segmento de la rama de producción, indica lo siguiente para el período transcurrido de fines de 1996 a septiembre de 1998 (parte del período objeto de investigación que, según dijo la USITC, formaba la base de su constatación de la existencia de una amenaza):

---

<sup>179</sup> También en este caso ponemos de relieve que, en nuestro análisis de esta cuestión, aceptamos sin ahondar más, a efectos de la argumentación, los hechos que figuran en el informe de la USITC, sin perjuicio de nuestra consideración de las cuestiones que tenemos ante nosotros, entre ellas la definición de la rama de producción y el carácter representativo de los datos.

<sup>180</sup> "Al examinar cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y cualquier otro factor que la autoridad considere pertinente, ésta tiene dos opciones: la autoridad investigadora puede examinar cada factor en relación con todos los segmentos o, si decide examinarlo con relación a sólo uno o varios segmentos, debe ofrecer una explicación de la manera en que el segmento o los segmentos escogidos son objetivamente representativos de la totalidad de la rama de producción." Véase el informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos*, *op. cit.*, párrafo 7.58.

*i) Producción y expediciones*

7.143 Para los criadores, el volumen de la producción y la expedición de carne de cordero aumentó entre 1996 y el período considerado de 1998 en valores anuales.<sup>181</sup> El valor de la expedición y el valor medio unitario totales disminuyeron.

7.144 Para los establecimientos de engorde, la producción, el volumen y el valor de la expedición y el valor unitario medio disminuyeron entre 1996 y el período considerado de 1998 en valores anuales.<sup>182</sup>

7.145 Para los mataderos, la producción, el volumen, el valor y el valor unitario medio de la expedición disminuyeron entre 1996 y el período considerado de 1998 en valores anuales.<sup>183</sup> El volumen de la expedición disminuyó entre 1996 y 1997, y luego aumentó ligeramente en el período considerado de 1998. El valor de la expedición disminuyó gradualmente durante todo el período.<sup>184</sup>

7.146 Para las plantas de despiece el volumen y el valor de la producción y la expedición aumentaron entre 1996 y el período considerado de 1998, en datos anualizados, y el valor unitario medio disminuyó.<sup>185</sup>

*ii) Capacidad y utilización de la capacidad*

7.147 En lo que respecta a los criadores, la USITC no reunió datos sobre la capacidad y la utilización debido a que no lo consideraba práctico en vista del carácter variable de las condiciones de las tierras de los distintos ranchos.

7.148 En el caso de los establecimientos de engorde, tampoco se reunieron datos sobre la capacidad y la utilización de la capacidad, lo cual no se consideró práctico en vista de la dificultad de calcular diversas variables, entre ellas el tiempo que dichos establecimientos mantuvieron los corderos, que puede variar según las condiciones del mercado.

7.149 En los mataderos, la capacidad aumentó y la producción y la utilización de la capacidad disminuyeron entre 1996 y 1998 (período considerado).<sup>186</sup>

7.150 En las plantas de despiece, la capacidad aumentó en un 30 por ciento entre 1996 y 1998 (período considerado). La utilización de la capacidad disminuyó en un 17 por ciento.<sup>187</sup> La USITC

---

<sup>181</sup> Cuadro 1, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-12.

<sup>182</sup> Cuadro 2, *Id.* en II-13.

<sup>183</sup> Cuadros 8 y 9, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-22 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

<sup>184</sup> Cuadro 5, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-17.

<sup>185</sup> Cuadros 3 y 4, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-16 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

<sup>186</sup> Cuadro 8, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-22 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

<sup>187</sup> Cuadro 4, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-16 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

afirma que la disminución registrada en la utilización de la capacidad se debió a que el aumento de capacidad fue superado por el aumento de producción comunicado a la USITC por las plantas de despiece.

iii) *Empleo*

7.151 Con respecto a los criadores, la USITC observa que los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA) indican una disminución de un 20 por ciento en el número de establecimientos de crianza y que las acusadas disminuciones registradas en el número de animales sacrificados sugieren que los indicadores de empleo (tales como el número de trabajadores y el número de horas trabajadas) disminuyeron durante el período de investigación.

7.152 No obstante, en relación con los criadores/engordadores, se observa también en el informe que los datos del cuestionario indican aumentos en el número de trabajadores y el número de horas trabajadas tanto en los establecimientos de crianza como de engorde. Los datos indican asimismo aumentos pequeños a moderados de esos indicadores registrados entre 1996 y 1998 (período considerado).<sup>188</sup>

7.153 No se suministraron datos sobre el empleo con respecto a los mataderos/plantas de despiece. En el informe de la USITC se señala sólo que se solicitaron datos a los criadores y establecimientos de engorde y no se mencionan a los mataderos y plantas de despiece en ese contexto. Ni siquiera es claro que la USITC solicitara datos de los mataderos/plantas de despiece.

iv) *Parte del mercado*

7.154 No se recopilaron ni calcularon datos sobre la parte del mercado de los criadores/establecimientos de engorde, puesto que éstos detentan el 100 por ciento de los corderos en pie fuera de mercado.

7.155 En el caso de los mataderos/plantas de despiece, la parte correspondiente a los productores de los Estados Unidos en el mercado de carne de cordero de los Estados Unidos disminuyó de un 83,4 por ciento en 1996 a un 80,3 por ciento en 1997 y a un 76,9 por ciento en 1998 (período considerado). En 1993 esta proporción había sido del 88,8 por ciento. La parte del mercado correspondiente a las importaciones aumentó del 16,6 por ciento en 1996 al 19,7 por ciento en 1997 y al 23,3 por ciento en 1998 (período considerado).<sup>189</sup>

v) *Productividad*

7.156 La productividad de los criadores y establecimientos de engorde permaneció "relativamente constante" durante el período objeto de investigación.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> Cuadro 11, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II.23.

<sup>189</sup> Cuadro 32, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-50.

<sup>190</sup> La productividad se calculó a partir de los datos del cuestionario; véase la referencia en el informe de la USITC (Prueba documental EE.UU.-1) nota de pie de página 97, I-20.

7.157 En los mataderos y plantas de despiece, la USITC caracterizó la productividad como "relativamente constante" durante el período objeto de investigación, sobre la base de la información relativa a los costos de mano de obra directos.<sup>191</sup>

vi) *Inventarios*

7.158 Según el informe de la USITC no se recopilaron ni examinaron datos sobre los criadores y establecimientos de engorde, pero esos factores tampoco se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En todo caso, es improbable que los criadores y establecimientos de engorde de corderos en pie dispongan de inventarios de carne de cordero.

7.159 Los inventarios de los mataderos disminuyeron durante 1993-1995, luego aumentaron durante 1995 y 1998, antes de disminuir en 1998 (período considerado). Al parecer los inventarios se hallaban a un nivel bajo (es decir, "se mantuvieron por debajo" de un porcentaje no comunicado) durante ese período de investigación. La USITC comprobó también que los inventarios no eran un factor de daño que tuviera gran valor probatorio en este caso debido al carácter perecedero de la carne de cordero fresca.<sup>192</sup>

vii) *Resultados financieros (ganancias y pérdidas)*

7.160 En el caso de los criadores, el valor de venta neto aumentó entre 1996 y 1997, y luego disminuyó en 1998 (período considerado) en comparación con 1997 (período considerado). Los ingresos netos aumentaron entre 1996 y 1997, aunque permanecieron muy por debajo de los niveles alcanzados en 1993-1995.<sup>193</sup> Los ingresos netos disminuyeron entre los períodos considerados. En tanto que porcentaje de las ventas, los ingresos netos aumentaron de un 0,7 por ciento en 1996 a un 2,8 por ciento en 1997, y (para el pequeño número de empresas que comunicaron datos acerca de los períodos considerados) disminuyeron de un 22,2 por ciento a un 13,5 por ciento entre 1997 y 1998 (períodos considerados).<sup>194</sup>

7.161 En lo que respecta a los establecimientos de engorde, el valor de venta neto aumentó entre 1996 y 1997, luego disminuyó entre los períodos considerados. Los ingresos netos pasaron de positivos a negativos entre 1996 y 1997, y las pérdidas aumentaron varias veces en 1998 (período considerado). Como porcentaje de las ventas netas, los ingresos netos disminuyeron de una utilidad de un 3 por ciento a una pérdida de un 0,7 por ciento entre 1996 y 1997 y a una pérdida del 8,4 por ciento en 1998 (período considerado).<sup>195</sup>

---

<sup>191</sup> Véase la referencia en el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, nota de pie de página 98, I-20.

<sup>192</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-20.

<sup>193</sup> Los reclamantes atribuyen esta disminución de los ingresos a la eliminación de las subvenciones otorgadas en virtud de la Ley de la Lana.

<sup>194</sup> Cuadro 12, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-25; observamos que sólo 27 de los 49 productores comunicaron datos sobre los períodos considerados, de manera que éstos no son comparables con los datos sobre los años completos.

<sup>195</sup> Cuadro 15, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-30-32.

7.162 En lo que respecta a los criadores/establecimientos de engorde, no se dispone de datos para los períodos considerados. El valor de venta neto aumentó entre 1996 y 1997, habiendo aumentado asimismo los gastos totales, más rápidamente que las ventas netas. La USITC no proporcionó datos indizados sobre las ganancias y pérdidas. El valor unitario de venta de los corderos para sacrificio disminuyó mientras que aumentó en el caso de los corderos para engorde y de las ovejas para matanza selectiva.<sup>196</sup>

7.163 En lo que se refiere a los mataderos, las ventas netas totales disminuyeron entre 1996 y 1997 y siguieron disminuyendo en 1998 (período considerado). El valor unitario de las ventas disminuyó entre 1996 y 1997 y siguió disminuyendo en 1998 (período considerado). El producto de explotación pasó de positivo a negativo entre 1996 y 1997, y las pérdidas aumentaron en 1998 (período considerado).<sup>197</sup>

7.164 Sólo una de las plantas de despiece comunicó información. Para proteger la información comercial confidencial el Grupo Especial no solicitó, y los Estados Unidos no presentaron, esta información que tampoco se comunicó en forma indizada.<sup>198</sup>

7.165 En los mataderos/plantas de despiece, el valor de venta neto disminuyó gradualmente entre 1996 y 1998 (período considerado). Los ingresos de explotación en 1997 y 1998 (período considerado) disminuyeron acusadamente a partir del nivel alcanzado en 1996. El valor unitario de ventas disminuyó también durante dicho período.<sup>199</sup>

*viii) Dificultad de generar capital*

7.166 En el informe de la USITC se indica que un cierto número de criadores/establecimientos de engorde comunicaron que habían tenido dificultades en generar capitales adecuados para financiar la modernización de sus instalaciones y equipos (es decir, cancelación/rechazo de planes de expansión, reducciones en el volumen de las inversiones de capital, denegación de préstamos por los bancos, índices de solvencia reducidos y dificultades en el reembolso de préstamos).<sup>200</sup>

7.167 La USITC indica que un cierto número de mataderos/plantas de despiece tuvieron dificultades en recuperar sus nuevas inversiones y en reembolsar los préstamos.<sup>201</sup>

---

<sup>196</sup> Cuadro 14, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-29 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial). No se proporcionaron datos sobre los períodos considerados.

<sup>197</sup> Cuadro 16, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-33 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

<sup>198</sup> Cuadro 20, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-34.

<sup>199</sup> Cuadro 18, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-33 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

<sup>200</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-21, apéndice F.

<sup>201</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-21. Los datos indican que los mataderos hicieron grandes inversiones de capital en 1997, y los mataderos/plantas de despiece en 1995 y 1996.

*ix) Precios y tendencias de los precios*

7.168 La USITC reunió datos sobre una serie de productos<sup>202</sup> y también examinó los datos sobre precios al por mayor de diversos productos que había reunido el USDA.<sup>203</sup> Los datos recopilados por la USITC indican, por lo general, que los precios al productor de los Estados Unidos llegaron a un nivel que fue más bajo a fines de 1998 (período considerado) que durante 1997, aunque por lo general esos precios aumentaron durante 1998 (período considerado). Una constatación semejante se hace con respecto a los precios de las importaciones.

7.169 La USITC señala que algunos mataderos/plantas de despiece informan que han debido reducir sus precios para competir con las importaciones a precios bajos.

7.170 Los datos del USDA sobre los precios de los corderos en pie comprados para sacrificio indican también que éstos fueron más bajos en 1998 (período considerado) que en 1997, aunque aumentaron algo durante el período considerado de 1998. Los datos del USDA indican también algunos repuntes durante el período considerado para ciertos trozos de carne de cordero, aunque también en este caso los precios al terminar el período considerado fueron inferiores a los alcanzados en 1997.

7.171 Los datos de la USITC sobre precios comprenden asimismo los precios de la carne de cordero importada, así como los márgenes de venta del producto importado a precios inferiores/superiores a los del producto nacional.<sup>204</sup> En el informe sobre la investigación se observa que la carne de cordero importada se vendió siempre a precios inferiores a la carne de cordero nacional en el caso de todos los productos con una sola excepción, y que los márgenes medios de ventas del producto australiano a precios inferiores oscilaron entre un 29,0 y un 42,0 por ciento. Los niveles de los precios inferiores del producto de Nueva Zelanda oscilaron del 19,7 al 36,5 por ciento. La determinación de la USITC no se refiere a esta diferencia de precios sino más bien hace constar las tendencias a la disminución en los valores unitarios y los precios de las importaciones.

**c) Evaluación por el Grupo Especial**

7.172 Una vez más ponemos de relieve que nuestra evaluación del examen realizado por la USITC de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se basa en nuestra aceptación, a efectos de argumentación, de la definición de rama de producción que utilizó la USITC durante la investigación. Esto es, aceptando sin ahondar más que la rama de producción definida abarca a los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece, tratamos aquí la cuestión de si la USITC abordó de manera adecuada todos los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias con respecto a la rama de producción definida en esa forma. Naturalmente, esto no modifica en modo alguno nuestra constatación, expuesta anteriormente, con respecto a la definición de dicha rama de producción como tal.

---

<sup>202</sup> Cuadros 39-43, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-75-76 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial).

<sup>203</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, gráficos 5-10, páginas II-58 a II-61.

<sup>204</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-51 y siguientes.

7.173 Recordamos que la USITC declaró que para los criadores y engordadores de corderos en pie, no puede disponerse, por definición, de *inventarios* de carne de cordero, y que, en el caso de los mataderos y las plantas de despiece, si bien los inventarios de los mataderos aumentaron ligeramente, este factor, en vista del carácter perecedero de la carne, no tenía particular valor probatorio en lo que respecta a la situación de la rama de producción.

7.174 En el informe de la USITC sobre este caso se dice también que la reunión de datos acerca de la *capacidad* de los criadores y engordadores no resultaba práctica debido a las variaciones en las medidas empleadas por los distintos criadores. Por razones semejantes, la USITC no insistió en la información relativa al aumento de la *capacidad* de los mataderos y las plantas de despiece. No obstante, la USITC reconoce que la disminución en la *utilización de la capacidad* se debió también a que la capacidad aumentaba a un ritmo más rápido que la producción.<sup>205</sup>

7.175 Más aún, el trato del *empleo* con respecto a los mataderos y las plantas de despiece es muy sumario, y consiste fundamentalmente en una inferencia deducida de la información financiera presentada por esos establecimientos en cuanto a la productividad de la mano de obra.<sup>206</sup>

7.176 Además, observamos que las "ventas netas totales" son sólo uno de los posibles indicadores acerca de los *resultados financieros* logrados por la rama de producción. En el informe de la USITC se advierte claramente que en realidad se investigó este factor en los diversos segmentos de la rama de producción. Recordamos que no solicitamos dicha información tratándose de las *plantas de despiece* a fin de proteger el carácter confidencial de la información comercial, pero consideramos que la información financiera que tuvimos ante nosotros fue suficiente para examinar la cuestión de las ganancias y pérdidas de la rama de producción.

7.177 Ponemos de relieve que hubiera sido más conveniente tratar más a fondo estos factores (es decir, la utilización de la capacidad y el empleo). Sin embargo, observamos también que la USITC ha investigado todos los factores de daño pertinentes que se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que son compatibles con la práctica de solución de diferencias de la OMC.<sup>207</sup> Consideramos asimismo que, cuando la USITC no reunió datos acerca de un determinado factor del daño con respecto a todos los segmentos de la industria, el informe de la USITC presenta una explicación suficiente al respecto. En el informe de la USITC se explica cómo pueden deducirse inferencias de los datos reunidos con respecto a *un* segmento para aplicarlos a *otro* segmento para el cual no se reunieron datos, o bien se explica por qué, en las condiciones del segmento de la rama de producción de que se trata, no era posible recopilar datos de carácter objetivo y cuantificable, o por qué un factor de daño específico no tiene valor probatorio para dicho segmento.

7.178 Sin embargo, estas consideraciones preliminares sobre el análisis de los factores de daño están sujetas a nuestro examen del enfoque analítico adoptado por la USITC para llegar a su determinación de la existencia de daño, así como a la cuestión de saber si los datos reunidos son representativos de una "proporción importante" de los productores en los segmentos de la rama de

---

<sup>205</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-20.

<sup>206</sup> Cuadros 16-20, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-33-34 (datos indizados, Anexo 3-7, respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 del Grupo Especial). Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-20.

<sup>207</sup> Véanse los informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en los casos *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.123 y párrafo 136, y el informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* *op. cit.*, párrafo 7.55 respecto al Acuerdo sobre Salvaguardias.

producción que sean pertinentes, y de si la USITC definió correctamente la rama de producción nacional (véase la sección VII.C *supra*).

### **3. El análisis de la USITC de la amenaza de daño grave en la presente investigación**

#### **a) Proyecciones pertinentes a la constatación de amenaza de daño**

7.179 Los reclamantes alegan que el enfoque de la USITC para examinar si existe o no la amenaza de daño grave no cumple la norma establecida en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias para un análisis prospectivo de la situación de la rama de producción. En particular, Nueva Zelanda<sup>208</sup> sostiene que deberían examinarse las tendencias de la oferta y la demanda en el mercado interno, las pruebas fácticas sobre la situación de la rama de producción nacional en el pasado y una extrapolación al futuro, así como las tendencias de los precios de los productos nacionales e importados. Sobre la base de las tendencias registradas y de cualquier prueba relativa a los precios en los contratos de futuros, debe efectuarse un análisis de la forma como es probable que evolucionen los precios en el futuro. Esto es especialmente importante tratándose de los productos estacionales o agropecuarios debido a las fluctuaciones estacionales, y dicho análisis debe basarse por lo menos en datos sobre tres años. A juicio de Nueva Zelanda, un análisis de precios basados en "datos sobre una sola estación" lo cual, según afirma, es el caso del análisis de precios de la USITC, no constituye una base para una determinación objetiva basada en hechos.

7.180 Australia señala que en un análisis de la existencia de una amenaza basado en hechos se debe mostrar que la situación de la rama de producción nacional evolucionará acusadamente y que dicho cambio es inminente. Australia considera necesario que "los hechos sean prospectivos" a fin de hacer posible una evaluación que determine que un daño grave debe ocurrir de manera inminente. Los reclamantes no se extienden sobre los "hechos prospectivos", ni sobre cómo es posible obtener los datos o evaluar su carácter fidedigno.

7.181 Los reclamantes no definen con más detalle los métodos que deben aplicarse para llevar a cabo un análisis prospectivo de la futura situación de la rama de producción nacional, ni las clases de datos o la extrapolación de tendencias que serían pertinentes y seguras para formar la base de dicho análisis, ni tampoco explicar cómo debe hacerse para que un análisis basado exclusivamente en proyecciones de los resultados logrados por la industria pueda evitar las "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" que se prohíben en el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.182 Los Estados Unidos señalan, como prueba del análisis prospectivo realizado por la USITC de la evolución futura de la situación de la rama de producción nacional, su constatación en materia de la relación de causalidad, en particular las proyecciones obtenidas en la investigación en el sentido de que las exportaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelanda a los Estados Unidos seguirán aumentando en 1999. También se refieren a la tendencia declinante de los precios de importación y de los precios internos de la carne de cordero al final del período objeto de la investigación.

7.183 Los reclamantes critican el enfoque de la USITC, que consideran inadmisibles, puesto que los Estados Unidos invocan elementos de su análisis de la relación de causalidad en tanto que demostración de la existencia de una amenaza de daño.

---

<sup>208</sup> Pregunta 7 del Grupo Especial a Australia y Nueva Zelanda (Anexos 1-7 y 2-8).

7.184 Recordamos que en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se establece ningún método especial que puedan aplicar las autoridades nacionales competentes para determinar la existencia de un daño grave o de una amenaza y la relación de causalidad. No creemos que tenga importancia decisiva la manera como la propia USITC ha estructurado analíticamente su informe sobre la investigación y la determinación, siempre que el análisis hecho por la autoridad competente de la amenaza y la relación de causalidad en su totalidad establezca la existencia de la amenaza de un daño grave, así como de un vínculo causal entre el aumento de las importaciones y dicha amenaza, conforme a las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.<sup>209</sup>

7.185 Los reclamantes alegan además que la referencia de los Estados Unidos a las proyecciones de un futuro aumento de las importaciones para justificar su análisis de la existencia de una amenaza consiste, en última instancia, en igualar la "amenaza de un aumento de las importaciones" con la "amenaza de daño grave", lo cual no está permitido conforme al Grupo Especial en el caso *Argentina - Calzado*.

7.186 Creemos que no procede basarse en las constataciones del Grupo Especial *Argentina - Calzado*, porque en ese caso las importaciones estaban disminuyendo cuando las autoridades argentinas formularon su determinación, de manera que la constatación de la existencia de una amenaza se basaba en una proyección de que las importaciones *comenzarían* a aumentar si no se aplicaba una medida de salvaguardia. El Acuerdo sobre Salvaguardias requiere, evidentemente, como requisito fundamental para la aplicación de una medida, que las importaciones estén aumentando. En la actual diferencia no existe desacuerdo en cuanto a que las importaciones de carne de cordero de los Estados Unidos estaban aumentando continuamente al formularse la determinación de la USITC. En consecuencia, los aumentos proyectados para 1999 eran *nuevos aumentos*, y no el comienzo de un aumento.

7.187 En general, estamos de acuerdo con los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la amenaza de un *aumento de las importaciones* como tal no equivale a la amenaza de un *daño grave*. Sin embargo, a juicio nuestro, esto no es lo que la USITC ha hecho en el presente caso. Más aún, también consideramos posible que si las importaciones se mantienen a un nivel elevado durante un período más prolongado, sin que se registre un nuevo aumento al final del período de investigación, pueden llegar a causar un daño grave (es decir, pueden amenazar causar un daño grave) si no se toman medidas al respecto. Esto significa que si en un determinado momento un aumento de las importaciones causa algo que es *menos* que un daño grave, no por ello es necesariamente cierto que la amenaza de un daño grave sólo puede ser causada por un *nuevo* aumento, es decir por un aumento *adicional* de las importaciones. A nuestro parecer, en las circunstancias propias de un caso, la continuación de las importaciones a un nivel al cual ya habían aumentado recientemente puede bastar para causar dicha amenaza.

7.188 A nuestro modo de ver, la misma lógica se aplica a los argumentos de los reclamantes en el sentido de que la disminución más acusada de otros factores de daño tales como los precios<sup>210</sup>, o los resultados financieros<sup>211</sup> en el pasado más reciente (es decir, en 1997 y en el período de 1998 que se ha considerado), deben apreciarse en el contexto de la declinación a largo plazo de la rama de

---

<sup>209</sup> Para una perspectiva contextual, observamos que las determinaciones de "amenaza" conforme al Acuerdo Antidumping y al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias reúnen también las tendencias y proyecciones de las importaciones y de los indicadores de la rama de producción nacional.

<sup>210</sup> Primera comunicación de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.59.

<sup>211</sup> *Id.*, y Primera comunicación de Australia, Anexo 1-1, párrafos 153-164.

producción nacional<sup>212</sup> o bien no afectan a algunas de las empresas que operan en la rama de producción. También en este caso, no excluimos que en las circunstancias propias de un caso, por ejemplo, si los precios se mantienen a un nivel bajo durante un período más prolongado pueden ser suficientes para una determinación general de que la rama de producción está amenazada por un daño grave aun si un factor de daño dado no indica una declinación reciente, aguda y súbita. Por lo demás, una constatación de la existencia de una amenaza no requiere, por ejemplo, que se registre una disminución en los resultados económicos de cada una de las empresas que actúan en la rama de producción. Una autoridad nacional competente puede formular una determinación de la existencia de una amenaza 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, siempre que la evaluación de los factores de daño en su conjunto indiquen que existe una amenaza de daño grave.

**b) Plazo pertinente para el análisis de la existencia de una amenaza**

7.189 Si bien la USITC reunió datos para cinco años completos (1993-1997 y el período considerado de 1998) y además para los nueve primeros meses de 1997 y de 1998 (los "períodos considerados"), basó su determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave en las disminuciones registradas al final de dicho período (es decir, 1997 y el período considerado de 1998).<sup>213</sup>

7.190 No compartimos la crítica de los reclamantes cuando dicen que el marco cronológico usado por la USITC para los análisis fue demasiado breve. Más concretamente, Nueva Zelanda caracteriza a este respecto los datos en los que la USITC basó su determinación como "los datos sobre una sola estación", y sostiene que el análisis del volumen y los precios de las importaciones proyectadas debía haberse basado en datos sobre un plazo de tres años como mínimo.<sup>214</sup>

7.191 En tal sentido, observamos también que, al presentar sus propias interpretaciones y explicaciones de los datos de la USITC, los reclamantes se refieren con frecuencia al período de la investigación en su totalidad. Por ejemplo, los reclamantes sostienen que durante ese período, el aumento de las importaciones fue considerablemente más reducido que la disminución registrada en la producción y las expediciones nacionales. Sin embargo, la constatación de la USITC de un "desplazamiento" de la producción interna por las importaciones se basa en el final del período objeto de la investigación.

7.192 A nuestro juicio, 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. Si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica la duración apropiada del plazo que debe considerarse en una investigación, el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado* consideraron esta cuestión con cierto detenimiento. Ambos llegaron a la conclusión (en relación con una constatación de daño grave *efectivo*) que los datos más recientes eran sin duda los más pertinentes. En particular, el Órgano de

---

<sup>212</sup> Primera comunicación de Nueva Zelanda, Anexo 2-1, párrafo 7.62.

<sup>213</sup> En el informe de la USITC (Prueba documental EE.UU.-1) en I-18 se dice que: "A mediados de 1997, los indicadores económicos relativos a la industria empezaron a declinar. Como se expone más adelante, el deterioro de estos indicadores, que ocurrió después de 1996, confirma que la industria está amenazada por un daño grave."

<sup>214</sup> Respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 7 del Grupo Especial (Anexo 2-8).

Apelación declaró 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."<sup>215</sup>

7.193 En vista de que una amenaza de daño grave se refiere a un menoscabo general significativo *inminente*, es decir un acontecimiento que debe ocurrir en el futuro inmediato, el mismo principio debe aplicarse *a fortiori* a las determinaciones de la existencia de una amenaza en comparación con las determinaciones de la existencia de un daño grave actual. Esto confirma el parecer de que la USITC tuvo razón en centrarse en los datos disponibles más recientes correspondientes al final del período de la investigación. Consideramos también que los datos correspondientes a 1997 y 1998 (período considerado) abarcan un plazo adecuado y razonable si se complementan con proyecciones que extrapolen las tendencias existentes al futuro inminente a fin de llevar a cabo el análisis prospectivo que requiere la determinación de la existencia de una amenaza.

7.194 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. Por la misma razón, consideramos también que, al basar su determinación en los datos relativos a hechos ocurridos en el pasado reciente, y al no basarse exclusivamente en las proyecciones que permitirían prever la evolución de los diversos indicadores de la rama de producción en el futuro, la USITC formuló su determinación sobre la existencia de un daño basándose en hechos objetivos y cuantificables y "no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

7.195 A la luz de las consideraciones que anteceden, no advertimos ningún defecto conceptual en el enfoque analítico empleado por la USITC en su determinación de la existencia de amenaza de un daño grave, en particular con respecto al análisis prospectivo y al plazo utilizado.

### **c) Evaluación de los datos relativos al período de enero de 1997 a septiembre de 1998**

7.196 Examinamos a continuación si la determinación de la USITC de la existencia de la amenaza de un daño grave, las constataciones de hecho y las explicaciones de que los datos indican una disminución de diversos indicadores (es decir la parte del mercado, la producción, las expediciones, la rentabilidad y los precios) de los resultados logrados por la rama de producción, en particular durante 1997 y 1998 (período considerado), así como las proyecciones relativas al volumen y precios de las importaciones futuras (contenidas en la sección relativa a la relación de causalidad del informe de la USITC) tenían una base fáctica suficiente y se orientaban al futuro de manera suficiente como para cumplir los requisitos prescritos en los párrafos 1 a) y b) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.197 Este examen es distinto de la impugnación del carácter representativo de los datos, formulada por los reclamantes, y también de las cuestiones planteadas por ellos en cuanto a la interpretación de los datos, como por ejemplo los plazos que consideran más pertinentes, y las explicaciones alternativas que han presentado acerca de las diversas tendencias expresadas en los datos.

7.198 Las partes no están en desacuerdo en torno al hecho de que las importaciones de carne de cordero habían aumentado de manera considerable, sobre todo durante la última parte del período

---

<sup>215</sup> Informe del Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, nota de pie de página 130.

objeto de investigación (en un 19 por ciento en 1997, así como durante el período considerado de 1998) y que según las proyecciones debían seguir aumentando en 1998 y 1999.

7.199 Observamos 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.

7.200 Nueva Zelanda parece reconocer de manera explícita que se registraron disminuciones en la parte del mercado, el volumen y valor de la producción, los precios, el número de establecimientos de crianza, las ventas de los mataderos y las plantas de despiece, y los ingresos de estas últimas empresas así como de los establecimientos de engorde.<sup>216</sup> Nueva Zelanda también reconoce implícitamente (señalando un incremento en los beneficios brutos de los mataderos/plantas de despiece en el período considerado de 1998) que la rentabilidad de explotación disminuyó en todos los segmentos de la industria durante 1997 y el período considerado de 1998.<sup>217</sup> Nueva Zelanda, si bien reconoce que durante el período considerado los precios fueron más bajos que durante 1997, sostiene también que los precios aumentaron a partir de la última parte de 1998 y que los Estados Unidos han anunciado ahora que esos aumentos de precios continuaron en 1999.<sup>218</sup> Nueva Zelanda cita también el testimonio de un profesor de economía agrícola acerca de las proyecciones realizadas por el USDA de los aumentos de precios en 1999.<sup>219</sup> En lo que se refiere a las ventas a precios inferiores, Nueva Zelanda cuestiona la validez de los datos de la USITC. Nueva Zelanda aduce que algunos de los productos respecto de los cuales la USITC efectuó comparaciones de precios no eran comparables, y por tanto que hubo menos ventas a precios inferiores que las identificadas por la USITC. Nueva Zelanda, sin embargo, parece reconocer que, al menos como parte de un argumento relativo a la importancia de esas constataciones, la USITC constató la existencia de algunas ventas a precios más bajos.<sup>220</sup>

---

<sup>216</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-1, párrafo 7.56.

<sup>217</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-9, párrafo 4.23.

<sup>218</sup> La base del argumento de Nueva Zelanda sobre las tendencias de los precios registradas en 1999 en los Estados Unidos es un comunicado de prensa de 7 de julio de 1999 del Primer Ministro Interino de Australia en el cual se denuncia la medida de salvaguardia, y en el cual el Sr. Fischer se refiere a un "reciente aumento de los precios de la carne de cordero en los Estados Unidos". En consecuencia, ésta no es una declaración de la USITC en cuanto a la tendencia de los precios en 1999. Los Estados Unidos presentaron este documento como una prueba documental en un contexto diferente. En el supuesto de que no emprendemos un examen *de novo* de investigación nacional, observamos que este argumento no es pertinente a nuestro examen de investigación de la USITC, porque está basado en un documento fechado mucho después de que terminara la investigación, y que por consiguiente no formaba parte de los documentos de la misma, y se refiere a hechos ocurridos después del período de investigación, en oposición a las proyecciones relativas a lo que podría ocurrir en los meses siguientes a la investigación.

<sup>219</sup> Prueba documental NZ-16 y nota 49 de la Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-9.

<sup>220</sup> Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-9, párrafos 2.18, 4.10 y 4.11. Véanse, las declaraciones de Nueva Zelanda en el sentido de que "sólo pueden hacerse comparaciones significativas con respecto a tres de los ocho productos investigados, uno de los cuales muestra que el producto nacional en realidad se vendió más caro que el producto importado" (Segunda declaración oral de Nueva Zelanda, Anexo 2-10, párrafo 36), y que "la denominada 'venta a precios inferiores' tendió a reducirse durante el período objeto de investigación, y de todas formas estuvo presente *durante todo* ese período" (Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-9, párrafo 4.11). (Sin cursivas en el original.)

7.201 En lo que respecta a otros factores examinados por la USITC que ésta no identificó como parte de la base de su constatación de la existencia de una amenaza, los reclamantes consideran que los aumentos de la capacidad y la producción de las plantas de despiece, inclusive en 1997 y el período considerado de 1998, junto con los aumentos de la capacidad de los mataderos durante esos períodos, son prueba de los resultados positivos alcanzados. También señalan una disminución en los inventarios de los mataderos durante el período considerado de 1998 como prueba de un aumento de la capacidad de efectuar ventas. Según Nueva Zelandia, la USITC "desestimó" en tanto que "pruebas contradictorias" los datos sobre la capacidad, la utilización de la capacidad, los inventarios y la productividad.<sup>221</sup>

7.202 Australia sostiene que, en el caso de los criadores, la producción y las ventas aumentaron, que al parecer aumentó la productividad, que no se examinó la utilización de la capacidad, que los ingresos netos sin subvenciones fueron positivos en 1998 en comparación con 1993-1996, y que aumentó el empleo. Parece que, al formular estos argumentos, Australia se refiere a todo el período objeto de investigación y no sólo al final del mismo. En lo que respecta al final del período de investigación (el período considerado de 1998), Australia señala el aumento de las expediciones de corderos en pie al que se hace referencia en los datos del cuestionario así como un ligero aumento en las expediciones de carne de cordero que se refleja en los datos del USDA. Australia señala también que las cifras de producción y el número de trabajadores empleados por los criadores aumentó durante el período considerado de 1998.

7.203 Señalamos que, a nuestro juicio, los párrafos 1 b) y 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no requieren que la autoridad nacional competente indique que cada uno de los factores de daño enumerados se halla en disminución, es decir, apunta a la existencia de un daño grave o a la amenaza del mismo. La autoridad nacional competente debe formular su determinación habida cuenta de la influencia de los factores de daño *sobre el conjunto* a fin de determinar si la rama de producción pertinente hace frente a un "menoscabo general significativo" de su situación. Estamos de acuerdo con la declaración del Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado* en el sentido de que:

"sólo cuando se ha evaluado la situación general de la rama de producción nacional, a la luz de todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de dicha rama de producción, puede determinarse si se ha producido un "menoscabo general significativo" de la situación de dicha rama de producción. ... Una evaluación de cada uno de los factores enumerados no tiene que demostrar necesariamente que cada uno de ellos está "disminuyendo". Por ejemplo, en un caso, pueden haberse registrado disminuciones significativas en las ventas, el empleo y la productividad que indicarán un "menoscabo general significativo" en la situación de la rama de producción, y justificarán por lo tanto la constatación de daño grave. En otro caso, un determinado factor puede no estar disminuyendo, pero el cuadro general puede mostrar, sin embargo, un "menoscabo general significativo" en la rama de producción."<sup>222</sup>

7.204 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

---

<sup>221</sup> Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafo 7.61.

<sup>222</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 139.

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 que 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)<sup>223</sup>, 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.

**d) Explicaciones alternativas de los reclamantes para el deterioro de la situación de la rama de producción de los Estados Unidos**

7.205 En sus comunicaciones, Australia y Nueva Zelandia ofrecieron un cierto número de explicaciones alternativas de las disminuciones de los resultados obtenidos por la rama de producción de los Estados Unidos en diversos momentos del período objeto de investigación. Algunas de estas explicaciones son "otros factores" considerados por la USITC en su análisis de la relación de causalidad (es decir, la suspensión de las subvenciones en virtud de la Ley de la Lana, la falta de una estrategia adecuada de comercialización y promoción de parte de los productores de carne de cordero de los Estados Unidos), mientras que los reclamantes deducen otras explicaciones del expediente de la investigación.<sup>224</sup>

7.206 Los Estados Unidos responden a estas explicaciones alternativas declarando que los reclamantes solicitan que el Grupo Especial lleve a cabo un examen *de novo*, ponderando nuevamente las pruebas y sustituyendo su propio análisis y juicio a las determinaciones formuladas por la USITC.

7.207 Como se confirmó en *Argentina - Calzado*<sup>225</sup>, la norma de examen aplicable en los casos relativos a salvaguardias limita la labor de los grupos especiales a examinar si las autoridades nacionales competentes han tenido en cuenta todos los factores pertinentes y explicado de manera adecuada cómo esos factores confirmaban las determinaciones realizadas. Por consiguiente, 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 argumentos 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. Observamos, en tal sentido, que existe un cierto número de explicaciones alternativas para la situación de la rama de producción que fueron planteadas por las partes y examinadas por la USITC durante la investigación. Se trata de la suspensión de las subvenciones en virtud de la Ley de la Lana, el supuesto de que no se elaborara y aplicara un programa de comercialización eficaz para la carne de cordero, la competencia de otras carnes, los presuntos aumentos registrados en los costos de los insumos, el supuesto engorde excesivo de los corderos y la presunta concentración en el segmento de los mataderos. Examinamos más adelante el

---

<sup>223</sup> Véanse nuestras constataciones sobre el carácter representativo de los datos, más adelante, y sobre la definición de la rama de producción *supra*.

<sup>224</sup> Véanse los párrafos 7.200-7.202, *supra*.

<sup>225</sup> Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 121.

examen efectuado por la USITC de todos esos factores bajo el epígrafe "Otros factores" en la sección relativa a la relación de causalidad.

#### 4. Carácter representativo de los datos recopilados

7.208 Australia y Nueva Zelandia alegan que los datos en que se ha basado la USITC no representan una "proporción importante" de la rama de producción de carne de cordero conforme se requiere en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sostienen que las respuestas a los cuestionarios de la USITC constituyen una base insuficiente para que ésta formule juicios sobre la situación de la rama de producción (por más ampliamente que se defina) en su conjunto.

7.209 Los reclamantes admiten que, en general, el alcance de las respuestas recibidas de los mataderos y de las plantas de despiece es mucho más completo que en el caso de los criadores y los establecimientos de engorde. Sin embargo, Nueva Zelandia sostiene que este alcance varía mucho según los diversos factores en cuestión, y en particular que los Estados Unidos no han proporcionado información alguna en cuanto al alcance de las respuestas al cuestionario con respecto a los datos financieros.<sup>226</sup> Conforme a Nueva Zelandia, sólo 49 criadores, 3 criadores/engordadores y 9 engordadores, que representan sólo un 5 por ciento de la producción de carne de cordero de los Estados Unidos en 1997, proporcionaron datos sobre la situación financiera de la rama de producción de corderos en pie<sup>227</sup>, mientras que los engordadores comunicaron datos financieros que representaban sólo alrededor de una tercera parte de los corderos sacrificados que fueron alimentados en parcelas de engorde en 1997.<sup>228</sup> Más aún, los criadores/engordadores no presentaron datos financieros sobre el período considerado de 1998.<sup>229</sup>

7.210 Nueva Zelandia observa que los datos sobre las expediciones internas y los inventarios se proporcionaron en respuesta a los cuestionarios enviados a cinco mataderos, mientras que la USITC consideraba que se habían tenido en cuenta un 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.<sup>230</sup> Sin embargo, la información sobre la *situación financiera* de los mataderos fue comunicada por sólo cuatro de estas empresas, dos de las cuales eran también mataderos/plantas de despiece<sup>231</sup>, y en el informe de la USITC no se indica cuáles de estas empresas figuraban entre las cinco plantas de despiece que, según se estimaba, representaban un 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997.

7.211 Refiriéndose a las plantas de despiece, Nueva Zelandia sostiene que la USITC recibió respuestas utilizables a sus cuestionarios de cuatro plantas<sup>232</sup>, pero que sólo tres (entre las cuales dos

---

<sup>226</sup> Primera comunicación de Nueva Zelandia, Anexo 2-1, párrafos 4.6-4.11.

<sup>227</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-24.

<sup>228</sup> *Id.*

<sup>229</sup> *Id.*, en II-29.

<sup>230</sup> *Id.*, en II-14.

<sup>231</sup> *Id.*

<sup>232</sup> *Id.*, en II-15.

eran también mataderos) proporcionaron datos sobre su situación financiera<sup>233</sup>, y que sólo una era únicamente planta de despiece. Nueva Zelandia señala que no se ha presentado ninguna información acerca de la proporción de la producción total de las plantas de despiece que representa la respuesta de una sola de estas empresas. Como resultado de ello, según Nueva Zelandia, la USITC ha formulado constataciones sobre la situación financiera de los mataderos y las plantas de despiece de la rama de producción de carne de cordero basándose en datos financieros proporcionados por cinco empresas -dos mataderos, dos mataderos/plantas de despiece y sólo una planta de despiece<sup>234</sup>- y que no es posible determinar el porcentaje de las operaciones de cada segmento que está representado en esos cuestionarios y, por consiguiente, saber si esas empresas representan una muestra válida de los mataderos.

7.212 Los Estados Unidos describen el número de respuestas utilizables a los cuestionarios de manera muy semejante: de 74.710 criadores (1997), la USITC recibió datos utilizables de 57 empresas o personas que representaban un 6 por ciento estimado de la producción nacional de corderos en pie.<sup>235</sup> Sin embargo, los Estados Unidos ponen de relieve que el cuestionario tenía un alcance mucho mayor en el caso de los mataderos/plantas de despiece que en el de los criadores y establecimientos de engorde. Según los Estados Unidos, los cinco mataderos y mataderos/plantas de despiece que respondieron representaban aproximadamente un 76 por ciento, es decir, una mayoría apreciable, de los corderos sacrificados.<sup>236</sup> Sin embargo, los Estados Unidos no presentaron ninguna información concreta sobre la proporción representada por las cuatro plantas de despiece que proporcionaron en sus respuestas al cuestionario datos utilizables. Indicaron que, en total, el 75 por ciento de las canales son elaboradas por las plantas de despiece mientras que el 25 por ciento restante corresponde a los mataderos, y que en los Estados Unidos hay 16 plantas de despiece conocidas, de las cuales sólo cuatro proporcionaron datos utilizables. Ni el hecho de que las plantas de despiece elaboran el triple de la carne de cordero que los mataderos, ni el hecho de que un cuarto del número total de plantas de despiece conocidas proporcionaron datos utilizables en respuesta al cuestionario indica el porcentaje de la producción nacional total de las plantas de despiece que estaba representada por los datos del cuestionario utilizados por la USITC.<sup>237</sup>

7.213 En consecuencia, si bien el total de las respuestas al cuestionario recibidas de los mataderos abarcaba una mayoría considerable del segmento de mataderos, no se conoce el alcance de los datos utilizables que se recibieron en relación con la producción, la utilización de la capacidad, etc., frente a los datos que se recibieron sobre los indicadores financieros. De manera semejante, la información sobre el valor representativo de las respuestas al cuestionario presentadas por las plantas de despiece no ha sido comunicada por los Estados Unidos aunque fue especialmente solicitada por el Grupo Especial.<sup>238</sup> Como antes se ha dicho, los datos del cuestionario presentado a los criadores/engordadores representan sólo una pequeña minoría de todo ese segmento.

---

<sup>233</sup> *Id.*, en II-24.

<sup>234</sup> *Id.*, en II-29 a II-34.

<sup>235</sup> *Id.* en I-17, II-11; respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

<sup>236</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

<sup>237</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

<sup>238</sup> Respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

7.214 Los reclamantes sostienen además que la USITC hizo una elección entre los datos del cuestionario y los datos publicados por el USDA de una manera orientada en función de los resultados.

7.215 Los Estados Unidos sostienen que la USITC se basó en los datos del USDA en la medida en que se disponía de ellos porque eran más completos que los datos obtenidos con el cuestionario de la USITC. En el propio informe de la USITC se caracteriza la muestra representada por las respuestas del cuestionario presentadas por los criadores y engordadores diciendo que no constituye una muestra válida desde un punto de vista estadístico.<sup>239</sup> En el informe de la USITC se indica más bien que se enviaron cuestionarios a 110 empresas "que se consideraban entre los principales criadores de corderos". Según el informe de la USITC, los datos utilizables reunidos en virtud de los cuestionarios enviados a los criadores, los establecimientos de engorde y los criadores/engordadores representaban aproximadamente un 6 por ciento de la producción nacional de carne de cordero.<sup>240</sup>

7.216 Entre los datos del USDA utilizados por la USITC figuran los relativos a los sacrificios de corderos que la USITC utilizó para estimar la producción y las expediciones de carne de cordero de los Estados Unidos (en cantidad y valor).<sup>241</sup> La USITC también usó los datos del USDA sobre los precios de los corderos en pie vendidos para sacrificio así como para determinados cortes de carne de cordero.<sup>242</sup> Además, la USITC utilizó los datos del USDA relativos al número de criadores de corderos para su constatación de que el número de criadores disminuyó durante el período objeto de investigación. En el caso de los indicadores restantes de la situación de la rama de producción, las respuestas al cuestionario fueron la única fuente de información de la USITC.

7.217 Si bien compartimos las preocupaciones de los reclamantes acerca de la representatividad de los datos que figuran en las respuestas al cuestionario, su crítica de la forma como la USITC ha utilizado los datos del USDA cuando disponía de ellos parece incorrecta. El sentido de la referencia que se hace en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias a los productores en su conjunto, o a los que constituyen una proporción importante de la producción nacional, está claramente en favor de que se usen los datos más completos que sea posible obtener. En vista de que el USDA reúne y publica datos que, según la USITC, tienen un alcance mucho mayor que los datos obtenidos mediante un cuestionario, no advertimos que en el Acuerdo sobre Salvaguardias exista ningún obstáculo para que la USITC se base en ellos. En efecto, si la USITC hubiera pasado por alto los datos del USDA y se hubiera basado exclusivamente en los casos de datos obtenidos mediante el cuestionario remitido a los criadores y engordadores, los reclamantes hubieran tenido más razones de queja.

7.218 Por consiguiente, estimamos que el problema decisivo que plantean los datos utilizados por la USITC se refiere al valor representativo de los datos obtenidos con los cuestionarios cuando éstos fueron en realidad utilizados (es decir, los relativos al empleo, los indicadores financieros), y no a la utilización de los datos del USDA cuando se disponía de ellos. En particular, el escaso alcance de los datos relativos a los criadores y engordadores (aproximadamente un 6 por ciento), la falta de datos financieros para los períodos considerados de 1997 y 1998 sobre los criadores/engordadores, y el

---

<sup>239</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-17.

<sup>240</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-17; y respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 14 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

<sup>241</sup> Cuadros 5 y 7, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-17.

<sup>242</sup> Gráficos 3 y 5-10, informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-55, II-58-II-61.

alcance impreciso de los datos relativos a los mataderos y las plantas de despiece (especialmente en los datos financieros como se indicó *supra*) plantean serias dudas sobre si los datos representan una "proporción importante" de la rama de producción nacional en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.219 Probablemente aumente esta falta de representatividad el hecho de que la USITC ha definido la rama de producción nacional de una manera amplia que abarca a los criadores y establecimientos de engorde, puesto que las conclusiones deducidas de datos relativos a sólo una pequeña proporción de los criadores y engordadores de los Estados Unidos son de importancia decisiva para la constatación general de la USITC de la existencia de una amenaza de daño grave.

7.220 Convenimos con los Estados Unidos en que el Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica ningún método especial para garantizar el valor representativo de los datos reunidos en una investigación.<sup>243</sup> Pero señalamos también que la propia USITC admite que las respuestas al cuestionario no constituyen una muestra estadísticamente válida de los productores que, a juicio de la USITC, forman una parte esencial de la rama de producción nacional.<sup>244</sup> Si bien, aceptando una vez más a efectos de la argumentación, la definición de rama de producción de la USITC<sup>245</sup>, reconocemos que, en términos prácticos, hubiera sido imposible para la USITC reunir datos de más de 70.000 criadores, consideramos sin embargo que la USITC podía haber obtenido datos de una mayor proporción de criadores de lo que fue el caso o de una muestra estadísticamente válida, a fin de asegurarse de que los datos reunidos fueran representativos de los criadores en su conjunto. En todo caso, los peticionarios que solicitaron se iniciara una investigación no podían considerarse automáticamente como representativos de una proporción importante de la rama de producción nacional.<sup>246</sup>

---

<sup>243</sup> Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 16 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

<sup>244</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en II-17.

<sup>245</sup> Naturalmente, sólo una vez que la rama de producción nacional pertinente se ha definido de manera compatible con el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias resulta posible lógicamente seleccionar a los productores que representan una "proporción importante" del conjunto de la producción del producto en cuestión o de un producto similar, o elaborar una muestra estadísticamente válida que asegure que los datos reunidos son representativos de una proporción importante de la rama de producción nacional.

<sup>246</sup> Criadores: "Todos los criadores de los Estados Unidos están asociados con los peticionarios, puesto que la participación en la asociación de peticionarios se basa automáticamente en el recibo de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. En consecuencia, la USITC no podía enviar cuestionarios a criadores "no asociados". Tan sólo unos cuantos criadores fueron designados individualmente como peticionarios, puesto que la gran mayoría de quienes recibieron cuestionarios está integrada por empresas que no tenían un punto de vista conocido sobre el procedimiento de salvaguardias. Para obtener datos financieros o de otra índole sobre las operaciones de los criadores, [la USITC] envió cuestionarios a 110 empresas o personas consideradas entre los principales criadores de corderos. (Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, en I-20.) La USITC identificó a quienes contestaron al cuestionario en otros segmentos de la rama de producción basándose en nombres y direcciones proporcionados por los peticionarios en petición presentada de conformidad con la reglamentación de la USITC (Prueba documental EE.UU.-39)". Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 15 del Grupo Especial (Anexo 3-7).

Engordadores: "En la petición se identificó a nueve engordadores. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas que se suponían eran empresas de engorde y se recibieron respuestas de 18 empresas de engorde, entre ellas de varios criadores que también mantenían operaciones de engorde". Véase el informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-13.

7.221 Habida cuenta de lo que antecede, llegamos a la conclusión de que basándonos en la información facilitada por los Estados Unidos en la presente diferencia (a falta de información más pormenorizada sobre el alcance exacto de las respuestas al cuestionario), expresada por sectores de la rama de producción y por factores de daño, no estamos convencidos de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC en el caso presente fuesen suficientemente *representativos* de "aquellos [productores] cuya producción conjunta ... constituya una *proporción importante* de la producción nacional total de esos productos" en el sentido dado a estas palabras en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

## **5. Conclusiones relativas a la determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC en el presente caso**

7.222 Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, no observamos ningún error de concepto en el enfoque analítico empleado por la USITC en su determinación de la amenaza de daño grave, en especial en lo que respecta al análisis prospectivo y al período de tiempo utilizado.

7.223 Subrayamos además que habría sido mejor tratar de manera más completa algunos factores de daño (a saber, la utilización de la capacidad y el empleo). Sin embargo, señalamos asimismo que cuando la USITC no reunió datos sobre un factor de daño determinado con respecto a todos los sectores de la rama de producción, sí explicó adecuadamente cómo a partir de los datos reunidos con respecto a *un* sector cabía efectuar inferencias para *otro* sector respecto del cual no se habían reunido datos, o por qué en las circunstancias propias del sector concreto de la rama de producción, la reunión de datos de carácter objetivo y cuantificable no fue posible, o porque un determinado factor de daño no es demostrativo en el sector de que se trata de la rama de producción.

7.224 También consideramos que el análisis de la amenaza de daño grave efectuado por la USITC en la presente investigación se basa de manera suficiente en los hechos y está orientado al futuro por cuanto tuvo por fundamento la información fáctica disponible en lo que respecta a la evolución futura prevista, sobre todo los aumentos previstos de las importaciones y sus efectos probables sobre los precios de la rama de producción nacional. Consideramos que tampoco hay ningún error analítico en la decisión de la USITC de basarse en los datos más recientes (de 1997 y el período considerado de 1998) para alcanzar sus conclusiones sobre la amenaza de daño grave.

7.225 No obstante, no estamos convencidos de que los datos empleados como base para la determinación de la USITC en el presente caso fueran suficientemente *representativos* de "aquellos [productores] cuya producción conjunta ... constituya una *proporción importante* de la producción nacional total de esos productos" en el sentido dado a estas palabras en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

Mataderos: "El segmento de mataderos de la rama de producción está algo concentrado, y las cinco empresas que respondieron representaban un 76 por ciento (sobre la base de datos del USDA) de las ovejas y corderos sacrificados en los Estados Unidos en 1997. Se enviaron cuestionarios a 17 empresas identificadas como mataderos/empresas de sacrificio de corderos". Véase informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-14.

Plantas de despiece: "Este segmento de la rama de producción está tan concentrado como el segmento de mataderos. Además de las plantas de despiece que producen la carne de cordero en trozos, existen menos de 10 empresas importantes en los Estados Unidos que se dediquen a la elaboración de corderos sacrificados. ... Se enviaron cuestionarios a 16 empresas identificadas como plantas de despiece a base de carne de cordero". Véase informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, II-15.

7.226 Habida cuenta de las consideraciones y conclusiones que anteceden, constatamos que la determinación de amenaza de daño grave efectuada por la USITC en la investigación sobre la carne de cordero es incompatible con lo dispuesto en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en consecuencia con el párrafo 1 del artículo 2 del mismo Acuerdo.

E. NORMA DE CAUSALIDAD Y NO ATRIBUCIÓN DE OTROS FACTORES DISTINTOS DE LAS IMPORTACIONES

## 1. Introducción

7.227 En el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establece que no se efectuará la determinación de la existencia de daño grave o la amenaza de daño grave:

"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*".

7.228 En las investigaciones sobre medidas de salvaguardia, la USITC aplica tradicionalmente la norma denominada de la "causa sustancial", incorporada en la sección 202 b) 1) B) de la disposición legislativa estadounidense sobre salvaguardias. Con arreglo a dicha norma, la USITC determina si las importaciones del artículo de que se trata han aumentado en tal cantidad que sean "causa sustancial" de daño grave o amenaza de daño grave, es decir, una causa "importante y no menos importante que las demás causas".

7.229 Nueva Zelanda y Australia afirman que la norma de la "causa sustancial" y "no menos importante que las demás causas" que figura en la legislación estadounidense sobre salvaguardias que se aplicó en la determinación de la medida aplicada al cordero es incompatible con los requisitos establecidos en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Según alegan los demandantes, esta norma es defectuosa porque puede cumplirse incluso aunque el aumento de las importaciones sólo sea una de múltiples causas de daño grave o amenaza de daño, en tanto *ninguna otra causa única* sea más importante que el aumento de las importaciones. A juicio de Australia y Nueva Zelanda, el aumento de las importaciones tiene que ser *de por sí* lo que cause o amenace causar un nivel de daño que sea "grave" para que pueda considerarse que se cumple la norma de causalidad establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.230 Por su parte, los Estados Unidos afirman que las peticiones de los reclamantes equivalen de hecho a oponerse a la legislación estadounidense sobre salvaguardias propiamente dicha, lo que no entra dentro de las atribuciones de este Grupo Especial. Nosotros emitimos un dictamen preliminar, el 25 de mayo de 2000 (véase *supra* los párrafos 5.54 a 5.56, y el razonamiento pertinente en los párrafos 5.57 y 5.58) declarando que la *aplicación* por la USITC de la norma de causalidad estadounidense en la presente investigación sobre el cordero entra dentro de nuestras atribuciones, pero en cambio no entra la legislación estadounidense sobre salvaguardias *propiamente dicha* (y la norma de causalidad en ella incorporada en términos generales).

7.231 En lo que respecta a esas reclamaciones, los Estados Unidos defienden con los argumentos siguientes la norma de "causa sustancial", aplicada en la presente investigación. La palabra "causa", en el sentido en que se emplea, por ejemplo, en los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no supone, a juicio de los Estados Unidos, que el aumento de las importaciones tenga que ser la causa *única* de daño en tanto sea una causa *sustancial* en la relación entre importaciones y daño. Asimismo,

el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias tampoco requiere que las autoridades nacionales competentes examinen los efectos del aumento de las importaciones *aisladamente* de otros factores. En apoyo de esta argumentación, los Estados Unidos recuerdan el razonamiento del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Salmón de Noruega*<sup>247</sup>, relativo a las reclamaciones efectuadas en relación con el Código Antidumping de la Ronda de Tokio. En opinión del Grupo Especial no era preciso, "además de examinar los efectos de las importaciones", que "la USITC ... identifica[se] de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega".<sup>248</sup>

## 2. Análisis interpretativo general de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores"

7.232 En diferencias anteriores en relación con el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC<sup>249</sup>, los grupos especiales han recurrido a *un criterio en tres fases* para aplicar la norma de causalidad del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias; se trata de un análisis centrado en determinar: i) si las tendencias *al alza* de las importaciones coinciden con las tendencias *a la baja* de los factores de daño y, *en caso contrario*, si se proporciona una *explicación* adecuada de por qué a pasar de ello los datos muestran una relación de causalidad; ii) si las *condiciones de competencia* entre el producto importado y el producto nacional que se analizan demuestran la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones y cualquier tipo de daño; iii) si *se han analizado otros factores pertinentes* y se ha determinado que el daño causado por *otros factores distintos* de las importaciones *no se ha atribuido* a las importaciones. Si bien los reclamantes alegan que la USITC no examinó correctamente las condiciones de competencia existentes en el mercado<sup>250</sup>, en nuestra opinión el punto principal de la cuestión de la relación de causalidad en esta diferencia se plantea respecto de la aplicación de la tercera fase, especialmente a la luz de la aplicación por los Estados Unidos de su norma de "causa sustancial" en esta investigación.

7.233 Por consiguiente, en primer lugar consideramos si al realizar su investigación sobre si el aumento de las importaciones fue "una causa importante y no menos importante que cualquier otra causa" de amenaza de daño grave para la industria nacional productora de carne de cordero, la USITC cumplió lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias: i) demostrar la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave, y ii) no atribuir a las importaciones el daño causado por otros factores.

---

<sup>247</sup> Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, ADP/87, IBDD 41S/248, adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1994.

<sup>248</sup> *Ibidem*, párrafo 555.

<sup>249</sup> Véase el informe del Grupo Especial sobre el asunto *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.229; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 145, Informe del Grupo Especial sobre el asunto *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166/R, de fecha 31 de julio de 2000, apelación pendiente, párrafo 8.91.

<sup>250</sup> Véase, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, Anexo 2-1, párrafos 7.78-7.88.

7.234 El párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias limita la aplicación de las medidas de salvaguardia a las circunstancias en que *el aumento de las importaciones* cause o amenace causar daño grave. Por supuesto, puede no existir amenaza de daño grave atribuible *en absoluto* a las importaciones si esa amenaza es atribuible por completo a *otras* causas. No obstante, el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no impide que los Miembros atribuyan la amenaza de daño grave al aumento de las importaciones cuando también *otros* factores han contribuido a esa amenaza<sup>251</sup>, en tanto garanticen que no se culpe al aumento de las importaciones del daño causado por *otros* factores. En tal situación se plantea la cuestión de si el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que el aumento de las importaciones *aisladamente* o *por sí mismo* sea suficiente para causar la amenaza de daño grave, aunque "otros factores" puedan agravar esa amenaza.

7.235 Recordamos que las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias imponen una obligación doble: es preciso que los Miembros i) demuestren la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave sufrido por la rama de producción nacional; ii) no atribuyan al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.

7.236 Empezamos nuestro análisis interpretativo con las partes pertinentes del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, "En la investigación para determinar *si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional*", y el apartado b), es decir, "No se efectuará la determinación ... 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*".

7.237 El verbo "to cause" (causar) significa "effect, bring about, occasion, produce, induce, make" (producir la causa su efecto, originar, ocasionar, producir, inducir, hacer)<sup>252</sup>, o también "to serve as cause or occasion of" (servir como causa u ocasión de). La palabra "the cause" (causa) significa "that which produces an effect or consequence; an antecedent or antecedents followed by a certain phenomenon" (lo que produce un efecto o una consecuencia, un antecedente o antecedentes seguido(s) de determinado fenómeno); "it indicates a condition or circumstance or combination of conditions and circumstances that effectively and inevitably calls forth an issue, effect or result or that materially aids in that calling forth"<sup>253</sup> (indica una condición o circunstancia o combinación de condiciones y circunstancias que efectiva e inevitablemente provocan un desenlace, efecto o resultado o que contribuyen sustancialmente a provocarlo).

7.238 Convenimos con los Estados Unidos en que el significado normal de la palabra "causa" supone que el aumento de las importaciones no tiene que ser la *sola o única* causa del daño grave. Sin embargo, todas esas definiciones de los diccionarios indican que el daño o la amenaza de daño *grave* tiene que ser consecuencia del aumento de las importaciones, independientemente de si ese aumento se califica de causa "importante" o de una que "contribuye sustancialmente a generar ese resultado". Dicho de otro modo, el sentido corriente requiere que se demuestre la existencia de una relación (es decir, un elemento unificador) entre el aumento de las importaciones y el daño o la amenaza de daño de carácter "grave". No basta con que el aumento de las importaciones cause algún daño que

---

<sup>251</sup> Como se verá a continuación, la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias reconoce explícitamente esta posibilidad.

<sup>252</sup> *Oxford English Dictionary*, p. 355.

<sup>253</sup> *Webster's New International Dictionary*, p. 355-356.

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 la 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 nacional. También señalamos que existe una diferencia entre una sola causa, por una parte, y una causa necesaria y suficiente, por otra. Una sola causa es, por definición, una causa necesaria y suficiente, pero está claro que no toda causa necesaria y suficiente es una sola causa, ya que puede coincidir con otras según se reconoce en la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.239 A nuestro juicio, el contexto pertinente, en particular la segunda frase del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, confirma el sentido corriente de esas frases. Por una parte, el requisito de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores no menoscaba el requisito que figura en la primera frase del apartado de que el aumento de las importaciones tiene que ser de por sí *necesario* y *suficiente* para causar daño grave o amenaza de daño. Por otra parte, 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, 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.

7.240 Nuestra interpretación también es conforme al objeto y fin del Acuerdo sobre Salvaguardias, consistente en establecer una medida temporal y facilitar el reajuste frente a la competencia de las importaciones en casos de emergencia, cuando el aumento de las importaciones causa o amenaza causar daño a las mercancías producidas por la rama de producción nacional similares o que compiten directamente con dichas importaciones. Estos objetivos no podrían alcanzarse si el aumento de las importaciones no fuera una causa necesaria y suficiente del daño grave o la amenaza de daño ya que la aplicación de medidas de salvaguardia contra el aumento de las importaciones no se justificaría o no sería un remedio adecuado del daño grave o la amenaza de daño causado en realidad por otros factores.

7.241 Dicho con otras palabras, 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 ver de qué modo una norma de causalidad que no examinase si el aumento de las importaciones es a la 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.

7.242 También creemos que nuestra interpretación se ve confirmada por la práctica del GATT y la OMC en materia de solución de diferencias, en especial el informe del Grupo Especial que se

ocupó del asunto *Argentina - Calzado* y es compatible también con las constataciones del Grupo Especial en *Estados Unidos - Gluten de trigo* (actualmente en apelación).<sup>254</sup>

7.243 En lo que respecta a la norma sobre la relación de causalidad que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado* sugirió que si se restan las causas distintas de las importaciones, es preciso demostrar que el aumento de las importaciones, *de por sí*, causa o amenaza causar daño grave.<sup>255</sup> En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación apoyó el análisis sobre la relación de causalidad efectuado por el Grupo Especial, el cual también examinó si se habían analizado otros factores pertinentes y si se había establecido que el daño causado por factores distintos de las importaciones no se había atribuido a éstas.<sup>256</sup>

7.244 En la reciente diferencia *Estados Unidos - Gluten de trigo*, las CE criticaron el criterio estadounidense de la "causa sustancial" alegando que impide que la autoridad investigadora verifique la única cuestión importante, es decir, si el aumento de las importaciones causan (o amenazan causar) de por sí "un menoscabo general significativo de una rama de producción nacional".

7.245 El Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* llegó a la conclusión de que la norma sobre la relación de causalidad que figura en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere las importaciones, en y de por sí, puedan causar daño. El Grupo Especial también señaló que "aunque los Estados Unidos sean libres de determinar cuál es el método apropiado para evaluar la relación causal" ... "o cómo garantizar que el daño atribuible a otros factores no sea atribuido a las importaciones", "el método que seleccionen ha de garantizar que el daño causado por el aumento de las importaciones, considerado aisladamente, es un daño 'grave'".<sup>257</sup>

---

<sup>254</sup> Informes del Grupo Especial y del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, *op. cit.*; Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *op. cit.*; Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, adoptado por el Comité de Prácticas Antidumping el 27 de abril de 1994, ADP/87, IBDD 41S/248; e Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, adoptado por el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1994, SCM/153, IBDD 41S/644.

<sup>255</sup> Informe del Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado*, *op. cit.*; párrafo 8.229.

<sup>256</sup> El Órgano de Apelación también adoptó la opinión del Grupo Especial de que en un análisis de la relación de causalidad "debe ser esencial la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño" (párrafo 142, informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*). Si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones debería coincidir normalmente con la evolución desfavorable de los factores de daño, y su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación. Por sí sola tal coincidencia no puede probar la existencia de una relación de causalidad porque también se requiere una explicación adecuada de cómo la determinación se basa en los hechos. De no existir esa coincidencia, surgirían dudas acerca de la existencia de una relación de causalidad, lo que exigiría una explicación especialmente convincente en "las constataciones y las conclusiones fundamentadas" publicadas con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias (véase el informe del Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado*, *op. cit.*, párrafo 8.238).

<sup>257</sup> Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, *op. cit.*, párrafo 8.140.

7.246 También opinamos que nuestra interpretación del enfoque respecto de la relación de causalidad que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias es compatible con el razonamiento de los informes de los grupos especiales en el asunto *Estados Unidos - Salmón de Noruega*, realizados en virtud del Código de Subvenciones y el Código Antidumping de la Ronda de Tokio<sup>258</sup>, en la medida en que sean pertinentes para la presente diferencia sobre salvaguardias. Los Estados Unidos citan los informes de esos grupos especiales en apoyo de su alegación de que nada exige aislar y cuantificar el porcentaje de daño causado por separado por el aumento de las importaciones y por cada una de las demás causas específicas. Estamos de acuerdo en que el Grupo Especial rechazase la idea de que la USITC "debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por estos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega". No obstante, el Grupo Especial dice a continuación que "la USITC debía realizar un examen suficiente para cerciorarse de que en su análisis de los factores ... no constataba que el daño importante era causado por las importaciones procedentes de Noruega cuando ese daño importante a la producción nacional supuestamente causado por dichas importaciones era en realidad causado por otros factores distintos de esas importaciones".<sup>259</sup>

7.247 A nuestro juicio, este razonamiento confirma nuestra interpretación de que el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que de por sí el aumento de las importaciones sea una causa necesaria y suficiente de daño o amenaza de daño grave y que el daño causado por otros factores no tiene que atribuirse al aumento de las importaciones. El reciente Grupo Especial encargado del asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo* comparte nuestra interpretación del razonamiento de los Grupos Especiales en el asunto *Estados Unidos - Salmón de Noruega* cuando afirma lo siguiente: "un Miembro no está necesariamente obligado a cuantificar, de forma individual, el monto preciso del 'daño' causado por cada uno de los demás factores posibles. Sin embargo, los Miembros han de realizar un examen que garantice que el daño causado por esos otros factores no sea atribuido al aumento de las importaciones".<sup>260</sup>

7.248 En lo que se refiere a la norma estadounidense de la "causa sustancial", parece que se centra en una cuestión algo diferente de la que figura en los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias según la interpretación que le hemos dado anteriormente. Con arreglo a la norma de "causa sustancial", la USITC examina si las importaciones son una causa de daño *importante y no menos importante que cualquier otra* causa (o, dicho de otro modo, si existe una *causa más importante* que el aumento de las importaciones).

7.249 Como ponen de manifiesto las hipótesis siguientes, esta norma podría suponer, según las circunstancias, en algunos casos una *mayor* relación de causalidad y en algunos otros una *menor* relación de causalidad que la sugerida en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias: con arreglo a la norma estadounidense de "causa sustancial" parecería posible que en los casos en que el aumento de las importaciones constituyera una causa importante de daño grave no podría imponerse ninguna medida de salvaguardia cuando *por lo menos otra* causa fuese *más importante* que el aumento de las importaciones. No obstante, partiendo de esta misma base también parecería posible que en los casos en que las importaciones sean una causa

---

<sup>258</sup> Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, op. cit., e informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, op. cit.

<sup>259</sup> Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*, op. cit., párrafo 321.

<sup>260</sup> Informe del Grupo Especial en el asunto *Estados Unidos - Gluten de trigo*, op. cit., párrafo 8.142.

importante que contribuya a ocasionar *más* daño, o por lo menos *la misma* cantidad de daño, que cualquier *otra* causa *por separado*, podría aplicarse una medida de salvaguardia porque *ningún otro* factor, considerado *por separado*, constituye una causa *más importante* que el aumento de las importaciones. En este último caso podría imponerse una medida de salvaguardia incluso aunque *todos los demás* factores *sumados* causen la parte *predominante* del daño, y el daño grave no lo hubiera causado el aumento de las importaciones, considerado *por sí solo*.

7.250 En consecuencia, cuando la USITC aplica su criterio de la causa sustancial, la norma de la "causa sustancial" de los Estados Unidos pasa por alto la cuestión de si el aumento de las importaciones es de por sí causa necesaria y suficiente de cierto grado de daño o amenaza de daño que es "grave" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo cual dicha cuestión sólo puede responderse caso por caso basándose en hechos específicos. Del mismo modo, la norma estadounidense de la "causa sustancial" como tal pasa por alto la cuestión de garantizar en todos los casos que no se atribuya al aumento de las importaciones ningún daño causado por otros factores.

### **3. Investigación por la USITC de la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores"**

7.251 Teniendo en cuenta nuestra interpretación de la norma de causalidad que figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias y las consideraciones expresadas acerca de la norma estadounidense respecto de la "causa sustancial", se plantea la cuestión de si la USITC determinó en la investigación sobre el cordero que el aumento de las importaciones constituía de por sí una causa necesaria y suficiente de amenaza de daño grave y si no se atribuía a esas importaciones el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones, si los hubiera.

7.252 Durante el procedimiento sustanciado por el Grupo Especial, los Estados Unidos han afirmado que la USITC no determinó que ningún otro factor distinto del aumento de las importaciones contribuyera de manera importante a la amenaza de daño grave con que se enfrentó la rama de producción nacional. Si los datos de que disponemos confirman esta argumentación, incluso la aplicación de una norma de causalidad que no garantice en todos los casos su compatibilidad con la norma de causalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias podría no haber originado ningún error sustantivo en lo que se refiere a la determinación de la USITC en la investigación sobre el cordero. Por consiguiente, es importante que examinemos el texto preciso del informe de esa determinación publicada por la USITC y la argumentación pertinente de las partes en sus respectivas comunicaciones.

#### **a) Determinación por la USITC de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave**

7.253 Con respecto a la relación de causalidad observamos que la USITC determinó que "las importaciones en los Estados Unidos de carne de cordero han aumentado en tal cantidad que constituyen una causa sustancial de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional que produce un artículo similar o al artículo importado o que compite directamente con éste". Por consiguiente, la determinación de la USITC establece claramente que a su juicio existía una relación de causalidad entre la amenaza de daño grave que constató y el aumento de las importaciones de carne de cordero.

7.254 La USITC constató específicamente, en lo que respecta a las importaciones y a sus efectos en el pasado, que las cantidades importadas habían aumentado hasta alcanzar niveles sin precedentes en 1996 y superado después esos niveles, y que sus valores unitarios habían disminuido y continuaban bajando. La USITC también constató que el aumento de las importaciones había hecho bajar los

precios, habida cuenta de que criadores y establecimientos de engorde no podían reducir su producción a corto plazo. La USITC constató que como consecuencia de ello los resultados económicos de los diferentes sectores de la rama de producción habían empeorado debido a la disminución de las ventas y los precios.<sup>261</sup>

7.255 En lo que respecta a los probables efectos futuros sobre las importaciones, la USITC también constató la probabilidad de que si seguía aumentando la cantidad importada probablemente se registrarían nuevos efectos negativos sobre los precios de la rama de producción nacional, el volumen de los envíos y la situación financiera en un futuro inmediato. Se preveían nuevos aumentos de las importaciones ya que los exportadores de Australia y de Nueva Zelanda esperaban aumentar aun más las exportaciones a los Estados Unidos en 1998-1999.

7.256 Los reclamantes alegan que la USITC no consiguió establecer ninguna relación de causalidad de ningún tipo entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave registrada por la rama de producción de los Estados Unidos. En esta argumentación los reclamantes señalan la posibilidad de diversas explicaciones en lo que respecta a la decadencia de la rama de producción estadounidense, la más importante de las cuales reside en la supresión de los subsidios pagados en virtud de la Ley de la Lana, así como la reducción a largo plazo de la producción ovina estadounidense y del consumo de la carne de cordero en ese país. Aducen asimismo que había escasa competencia directa entre la carne de cordero importada y la nacional.

7.257 Aunque puede admitirse que muchas de las explicaciones posibles de los reclamantes contienen algún elemento verdadero, no equivalen en absoluto a demostrar que las importaciones no influyeran de ninguna manera en la situación de la rama de producción de los Estados Unidos. A nuestro juicio, los reclamantes no han aportado ninguna prueba de que no existiera en absoluto una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la situación de la rama de producción. Recordamos a este respecto que según nuestra norma de examen nos está negado iniciar un nuevo examen de la investigación nacional y sustituir la opinión de la USITC por la nuestra.

7.258 No obstante, por el mismo motivo, recordamos nuestra conclusión de que para cumplir lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias el aumento de las importaciones tiene que ser de por sí causa necesaria y suficiente de amenaza de un nivel de daño que quepa calificar de *grave*. Aunque no constatamos que pueda llegarse a la conclusión de que las importaciones no tuvieron *ningún* efecto sobre la situación de la rama de producción nacional, esto no significa que las conclusiones de la USITC antes citadas equivalgan a constatar que de por sí las importaciones eran causa necesaria y suficiente para la amenaza de daño grave. En consecuencia, como señalamos anteriormente, también tenemos que considerar si en este caso concreto la USITC constató que no había ningún otro factor que contribuyera de manera apreciable a la decadencia de la rama de producción. En caso contrario, también tenemos que examinar si los Estados Unidos garantizaron que ningún daño causado por esos factores se atribuía al aumento de las importaciones. Para ello tenemos que referirnos a la determinación de la USITC respecto de cada uno de los "otros factores" que examinó.

**b) Determinación de la USITC relativa a la no atribución de "otros factores"**

7.259 Como se ha visto anteriormente, el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias requiere examinar si "factores distintos" del aumento de las importaciones pueden haber originado una amenaza de daño grave, así como que todo daño causado por esos factores

---

<sup>261</sup> Informe de la USITC, Prueba documental 1 de los Estados Unidos, I-23 y 24.

distintos no se atribuya al aumento de las importaciones. La USITC determinó e investigó seis otras causas posibles de esta clase: i) la supresión de los pagos en virtud de la Ley de la Lana de los Estados Unidos; ii) la competencia de otros productos cárnicos; iii) el aumento del costo de los insumos; iv) la sobrealimentación de los corderos; v) la presunta concentración en el segmento de los mataderos de esta rama de producción; y vi) la falta de un programa de comercialización eficaz de la rama de producción.

7.260 En la sección siguiente examinamos si en lo que respeta a esos seis "otros factores" determinados en la investigación de la USITC el texto del informe publicado por la Comisión confirma la argumentación de los Estados Unidos en sus comunicaciones al Grupo Especial. Señalamos en particular que los Estados Unidos afirman en sus comunicaciones que la USITC constató que ninguno de los "otros factores" contribuyó "de manera apreciable" a la amenaza de daño grave cuya existencia se constató. Sin embargo, con arreglo a la norma de la "causa sustancial" aplicada por la USITC, ésta tiene que determinar si cada uno de los posibles "otros factores", *considerados por separado*, constituye una causa *menos importante* de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones.

7.261 Recordamos a este respecto la consideración que hemos hecho anteriormente de que aunque ningún factor *considerado por separado* constituya una causa más importante de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, ello no excluye la posibilidad de que *todos* los demás factores *considerados en conjunto* puedan contribuir a esa amenaza en grado tal que la amenaza de daño causada por el aumento de las importaciones en sí y de por sí ya *no* aumente el nivel requerido de "gravedad". En tal caso (suponiendo que el daño causado por otros factores no se atribuya al aumento de las importaciones), la amenaza residual atribuible al aumento de las importaciones no constituye una causa necesaria y suficiente de amenaza de daño grave y en consecuencia no se justifica la imposición de una medida de salvaguardia.

7.262 En consecuencia, tenemos que examinar detenidamente la naturaleza exacta de las determinaciones de la USITC con respecto a cada uno de los posibles "otros factores" identificados. Si la USITC no constató que ninguno de esos factores contribuía de manera más que insignificante a la amenaza de daño grave, y no se aseguró de que no se atribuía al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores de esta clase, tendríamos que llegar a la conclusión de que los Estados Unidos no han cumplido los requisitos establecidos en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

7.263 La USITC determinó como sigue la relación de causalidad relativa a los "otros factores":

i) *Supresión de los pagos efectuados en virtud de la Ley Nacional de la Lana de 1954*

7.264 El informe de la USITC afirma que la reducción gradual de los subsidios de la lana obligó a algunos cultivadores a liquidar existencias, redujo las disponibilidades y aumentó los precios (por ejemplo, la disminución del 30 por ciento del suministro nacional y la reducción conexas del número de cabezas de ganado originó dificultades para atender la demanda).<sup>262</sup> El informe indica que los criadores obtuvieron un pequeño beneficio en 1997, lo que los demandantes citaron como prueba de que se había producido una recuperación después de que concluyeran los pagos en virtud de la Ley de la Lana. En lo que respecta a la supresión de dichos pagos, la USITC, en la determinación de la relación de causalidad, afirma lo siguiente:

---

<sup>262</sup> *Idem*, II -79.

"Como lo exige la ley, consideramos si podría haber otras causas más importantes de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones. En primer lugar, examinamos si la supresión de los pagos efectuados en virtud de la Ley Nacional de la Lana de 1954 ('Ley de la Lana') podría constituir una causa más importante. El Congreso promulgó legislación poniendo término a la Ley de la Lana en 1993, y los pagos de apoyo fueron eliminados gradualmente, sobre todo en 1994 y 1995, antes de que comenzara, en 1996, el aumento de las importaciones. Los peticionarios alegan que la pérdida de los pagos había sido absorbida en gran parte por los criadores y las empresas de engorde antes de que aumentaran las importaciones. Los declarantes afirman que no puede esperarse que la rama de producción absorba tan rápidamente los efectos de la pérdida de un programa de pagos tan antiguo.

No nos cabe duda 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. También consideramos que no es realista afirmar que los efectos de la supresión de los pagos de la Ley de la Lana se habían disipado por completo a partir de 1997. Sin embargo, la rama de producción se había recuperado en cierta medida desde la completa supresión en 1996, y 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 los meses. Además, la derogación de la Ley de la Lana únicamente podía haber tenido un efecto indirecto en la situación económica de las empresas de mataderos y plantas de despiece, que nunca recibieron pagos en virtud de la Ley de la Lana. *Consideramos que en un futuro inmediato, la reciente desaparición de los pagos de la Ley de la Lana constituye una causa menos importante de amenaza de daño grave que las importaciones de carne de cordero.*"<sup>263</sup>

7.265 Los Estados Unidos alegan ante el Grupo Especial, sobre la base de la declaración de la USITC que figura *supra* de que cabía esperar que los efectos de la supresión de las subvenciones a la lana "siguieran disminuyendo con el paso de los meses", que la USITC constató que la supresión del pago de subsidios para la lana dejó de ser pertinente como "otro factor" desde 1997. Observamos, no obstante, que la determinación citada más arriba indica en efecto que no era "realista afirmar que los efectos de la supresión de los pagos de la Ley de la Lana se habían disipado por completo a partir de 1997"<sup>264</sup>, y que esa supresión fue simplemente una causa "menos importante" que el aumento de las importaciones de la amenaza de daño grave. Por consiguiente, no acertamos a ver de qué modo la determinación de la USITC podría constituir realmente una constatación de que la supresión de los pagos de la Ley de la Lana no contribuyó en medida apreciable a la amenaza de daño grave que la USITC constató que existía.

ii) *Competencia de otros productos cárnicos y de factores conexos de la demanda*

7.266 Otro factor causal examinado por la USITC es la disminución del consumo de carne de cordero debida al cambio de los gustos y preferencias de los consumidores, a la relación de precios entre la carne de cordero y los productos sustitutivos (por ejemplo, carne de vacuno, de porcino y de aves), y a las variaciones de los ingresos de los consumidores. La USITC hizo a este respecto la constatación siguiente:

---

<sup>263</sup> *Idem*, I-24-I-25. Se han omitido las notas a pie de página y se ha añadido la letra cursiva.

<sup>264</sup> *Idem*, I-24.

"Asimismo, analizamos si la competencia de otros productos cárnicos ... puede ser una *causa más importante de la amenaza de daño grave*. Aunque esos productos compiten en cierta medida con el cordero, no encontramos pruebas de que esa competencia fuese una *causa más importante* que las importaciones de carne de cordero. Como se ha señalado más arriba, el consumo per cápita de carne de cordero ha permanecido a un nivel relativamente estable desde 1995."<sup>265</sup>

7.267 Esta constatación de la USITC reconoce que la competencia de otras carnes tiene alguna importancia para la situación de la rama de producción nacional de cordero. Por consiguiente, en nuestra opinión esta constatación de que la competencia de otras carnes *no fue una causa más importante* que el aumento de las importaciones no puede entenderse como una constatación de que tal competencia *no* contribuyera de manera apreciable a la amenaza de daño grave.

iii) *Aumento de los costos de los insumos*

7.268 La USITC señaló que los gastos de los criadores aumentaron a ritmo modesto y que después disminuyeron durante el período considerado de 1998, que los gastos de los establecimientos de engorde aumentaron a ritmo más rápido pero no espectacular y que los costos de los insumos de mataderos y plantas de despiece subieron de manera moderada junto con la producción. La USITC llegó a la conclusión de que "[...] no se ha producido ningún aumento significativo de los costos de los insumos que explique la notable disminución de los beneficios de la rama de producción, y no se prevé ningún aumento en un futuro inmediato".<sup>266</sup>

7.269 A diferencia de sus conclusiones respecto de los factores i) y ii), en este aspecto aparentemente la determinación de la USITC dice que de hecho ésta constató que el aumento de los costos de los insumos no tuvo ni cabía esperar que tuviera importancia apreciable en lo que se refiere a la situación de la rama de producción. Es decir, la USITC no expresó esta constatación en el lenguaje legal de que el aumento de los costos de los insumos no sea una causa "más importante" que las importaciones para la amenaza de daño grave. Consideramos que la diferente terminología empleada en la determinación de ese factor por la USITC, comparada con la de los dos primeros, debilita la argumentación de los Estados Unidos de que de hecho la USITC había determinado que *ninguno* de los "otros factores" había tenido consecuencia alguna pero que la USITC estaba obligada por el texto de la legislación estadounidense a emplear la construcción formal indicada para expresar esa determinación.

iv) *Presunta sobrealimentación de los corderos*

7.270 Los demandados alegaron ante la USITC que en 1997 algunos establecimientos de engorde estadounidenses retuvieron a los corderos durante un tiempo excesivo con el fin de conseguir ingresos máximos cuando los precios eran altos, y que sus corderos pesaban más que lo habitual en el momento de ser sacrificados, lo que hizo bajar los precios en general. La USITC constató a este respecto que "incluso si aceptamos los argumentos de los demandados, esos corderos 'gordos' no hubieran representado sino una pequeña parte de la producción nacional total de corderos. Sea como

---

<sup>265</sup> *Idem*, I-25. Se han omitido las notas a pie de página y se ha añadido la letra cursiva.

<sup>266</sup> *Idem*, I-25.

fuere, los demandados no afirman que actualmente exista sobrealimentación y que ésta represente una futura amenaza".<sup>267</sup>

7.271 Igual que ocurre con el aumento de los costos de los insumos (factor iii)), la determinación con respecto a la presunta sobrealimentación se expresa en términos diferentes que para los factores i) y ii). Es decir, opinamos que de hecho la USITC determinó que la contribución de la sobrealimentación a la situación de la rama de producción en 1997, si la hubo, fue mínima, y que no había pruebas de que se registrara sobrealimentación en el momento en que se efectuó la determinación, ni de que se registraría en el futuro. Una vez más, el hecho de que la USITC formulara explícitamente tal constatación con respecto a este factor, pero no con respecto a todos los "otros factores", vuelve a debilitar la argumentación de los Estados Unidos de que el empleo de la terminología legal sea simplemente una formalidad necesaria. Si esto fuera así realmente, esa terminología se habría utilizado con respecto a *todos* los "demás factores examinados".

v) *Presunta concentración en el sector de los mataderos de la rama de producción*

7.272 La USITC también examinó si la concentración en el sector de los mataderos de la rama de producción podría constituir una "causa más importante" de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones y citó datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos que indicaban que en 1997 nueve mataderos sacrificaron el 85 por ciento del ganado ovino. Según la USITC, "un nivel de concentración excesivo" habría indicado que los mataderos estaban resguardados de los efectos de las importaciones a bajos precios y habrían logrado imponer más fácilmente precios más bajos a los criadores y los establecimientos de engorde. La USITC señaló que los demandantes pretendían que la concentración en el sector de los mataderos había disminuido de hecho durante el período investigado, y asimismo constató que los mataderos, "al igual que otros sectores de la rama de producción de la carne de cordero", obtuvieron menos beneficios en la última parte del período objeto de investigación y operaron con pérdidas durante el período considerado de 1998. La USITC llegó a la conclusión de que "la concentración de estas empresas de la rama de producción *era una causa* de amenaza de daño grave *menos importante* que el aumento de las importaciones."<sup>268</sup>

7.273 La USITC no definió qué entendía por un nivel de concentración "excesivo" y en cambio tomó los resultados financieros de los mataderos como base para su conclusión de que la concentración en este sector era una *causa menos importante* de amenaza que el aumento de las importaciones. Además, el hecho de que la USITC volviera a emplear la terminología legal para expresar su determinación con respecto a este factor (es decir, que este "otro factor" es una *causa menos importante* que el aumento de las importaciones) indica que la naturaleza de su conclusión fue cualitativamente diferente de la correspondiente a los dos "otros factores" anteriores (es decir, el aumento de los costos de los insumos y la sobrealimentación). Tampoco en este caso creemos que la determinación de la USITC de que esa causa fuera menos importante que el aumento de las importaciones pueda entenderse como constatación de que tal concentración en el sector de los mataderos no influyó en la amenaza de daño grave.

---

<sup>267</sup> *Idem*, I-25. Se han omitido las notas de pie de página.

<sup>268</sup> *Idem*, I-25 y 26. Se han omitido las notas de pie de página y se ha añadido la letra cursiva.

vi) *No se estableció ni aplicó un programa de comercialización eficaz de la carne de cordero*

7.274 Por último, la USITC también identificó y consideró como "otro factor" si el hecho de no haber establecido y aplicado un programa de comercialización eficaz de la carne de cordero era una *causa más importante* de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, "en especial, habida cuenta de la derogación del programa de prados de la Ley de la Lana vigente desde hacía mucho tiempo, y formuló una constatación al respecto".<sup>269</sup> La USITC llegó a la conclusión siguiente:

"Aunque un programa de comercialización eficaz ... podía haber tenido un importante efecto en la rama de producción, teniendo en cuenta la discusión precedente, no creemos que el no haber aplicado dicho programa constituya una *causa* de amenaza de daño grave *más importante* que el aumento de las importaciones."<sup>270</sup>

7.275 La USITC no precisa qué partes de la "discusión precedente" la llevaron a la conclusión de la inexistencia de un programa de comercialización eficaz, o de qué manera esta discusión demuestra que la falta de un programa eficaz de esta clase fue una causa menos importante de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones. Señalamos que respecto a este factor la USITC volvió a emplear la terminología legal al establecer su determinación. Como en el caso de la supresión de los subsidios de la lana, de la competencia de otras carnes y de la presunta concentración en el sector de los mataderos, no creemos que la determinación de la USITC en el sentido de que la ausencia de un programa de comercialización eficaz no fue más importante que el aumento de las importaciones pueda entenderse como una constatación de que esa competencia *no* contribuyó de manera apreciable a la amenaza de daño grave.

#### **4. Conclusiones sobre la relación de causalidad y la no atribución de "otros factores"**

7.276 Teniendo en cuenta lo que antecede, llegamos a la conclusión de que los Estados Unidos, al aplicar el criterio de la "causa sustancial" (es decir, "una causa *importante* pero *no menos importante* que cualquier otra causa") en la investigación sobre el cordero no demostraron con arreglo al párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que el aumento de las importaciones fuera de por sí una causa *necesaria* y *suficiente* de amenaza de daño grave.

---

<sup>269</sup> En sus observaciones para el reexamen intermedio, los Estados Unidos alegan que el hecho de que no se hubiese elaborado ni aplicado un programa de comercialización eficaz para la carne de cordero no constituye un factor comprendido en el ámbito del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, citando su respuesta a una de nuestras preguntas. (Véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 11 del Grupo Especial, Anexo 3-7, párrafo 85: "La USITC no estaba obligada a suponer que correspondía considerar que la ausencia de tal programa fuera un factor causante de daño de conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, a diferencia de una posible medida de reajuste para hacer frente al daño.") Observamos que el texto del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias es abierto con respecto a los tipos de "otros factores" que podrían potencialmente causar daño en una investigación determinada, dejando implícitamente a las autoridades investigadoras la posibilidad de identificar tales "otros factores" potenciales a la luz de los hechos de cada caso concreto. A este respecto, observamos que fue la USITC quien decidió investigar la ausencia de un programa de comercialización como uno entre varios "otros factores" posibles que podrían amenazar causar daño a la rama de producción nacional. A la luz de esta decisión adoptada por la USITC, y dado que nos está prohibido emprender un examen *de novo* de este caso, estimamos que solamente podemos evaluar la determinación de la USITC con respecto a este factor según sus propios términos, es decir, como una constatación con respecto a un posible "otro factor" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

<sup>270</sup> Informe de la USITC, Prueba documental EE.UU.-1, I-26. Sin cursivas en el original.

7.277 También llegamos a la conclusión, como cuestión de hecho, de que las determinaciones de la USITC con respecto a cuatro de los seis "otros factores" examinados no constituyen determinaciones de que esos factores no contribuyeran de manera apreciable a la amenaza de daño grave. La USITC constató más bien que esos cuatro factores eran causas "menos importantes" de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones lo cual, en nuestra opinión, significa que estaban contribuyendo en una forma más que insignificante a esa amenaza. Por consiguiente, llegamos 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 garantizaba que la amenaza de daño grave causada por otros factores no hubiera sido atribuida al aumento de las importaciones.

7.278 Por último, recordamos nuestra resolución preliminar de 25 de mayo de 2000 y el razonamiento pertinente, que figuran en los párrafos 5.54 a 5.58 *supra*, de que es ajeno al mandato de este Grupo Especial el examen de la legislación estadounidense de salvaguardias propiamente dicha y que, por consiguiente, nuestras constataciones se limitan a examinar la norma estadounidense sobre la relación de causalidad tal como fue *aplicada* en esta investigación respecto de las importaciones de carne de cordero.

7.279 Habida cuenta de las consideraciones y conclusiones que anteceden, constatamos que la determinación de la USITC de la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave, así como su determinación con respecto a "otros factores" en la presente investigación sobre la carne de cordero es incompatible con lo dispuesto en 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.

F. ALEGACIONES FORMULADAS EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 2, 3, 5, 8, 11 Y 12 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DE LOS ARTÍCULOS I Y II DEL GATT DE 1994

7.280 Habida cuenta de las declaraciones del Órgano de Apelación sobre "economía procesal" en las diferencias *Estados Unidos - Camisas y blusas* y *Australia - Salmón*<sup>271</sup>, 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 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.

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Sobre la base de las consideraciones precedentes, concluimos:

- 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";

---

<sup>271</sup> Véanse el párrafo 7.119 y las notas 156-157.

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);

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;

8.2 Por consiguiente, recomendamos que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan la medida de salvaguardia que han impuesto sobre las importaciones de carne de cordero en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y del GATT de 1994.