

**ORGANIZACIÓN MUNDIAL
DEL COMERCIO**

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

(01-4858)

Original: inglés

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

AB-2001-3

Informe del Órgano de Apelación

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

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

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

Apelante: Estados Unidos

Apelado: Pakistán

Tercero Participante: Comunidades Europeas

Tercero Participante: India

AB-2001-3

Actuantes:

Abi-Saab, Presidente de la Sección

Ehlermann, Miembro

Ganesan, Miembro

I. Introducción

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

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

3. Los Estados Unidos celebraron en febrero de 1999 consultas bilaterales con el Pakistán, que no dieron lugar a una solución mutuamente convenida. En consecuencia, los Estados Unidos

¹ WT/DS192/R, 31 de mayo de 2001.

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

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

5. El 3 de abril de 2000, el Pakistán solicitó el establecimiento de un grupo especial, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 8 del *ATV*, el párrafo 2 del artículo XXIII del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* ("GATT de 1994") y el artículo 6 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD"). Los aspectos fácticos de la presente diferencia se exponen más detalladamente en el informe del Grupo Especial.⁴ El Grupo Especial examinó las alegaciones del Pakistán según las cuales, al imponer la medida de salvaguardia de transición, los Estados Unidos habían actuado en forma incompatible con los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del *ATV*. El Pakistán solicitó además que el Grupo Especial, de conformidad con la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 del ESD, sugiriera que la forma más apropiada para aplicar la resolución del Grupo Especial sería revocar la medida de salvaguardia.⁵

² G/TMB/18, 29 de abril de 1999, párrafo 32; G/TMB/19, 29 de junio de 1999, párrafo 36.

³ G/TMB/R/57, 28 de octubre de 1999, párrafo 5; G/TMB/N/346, 24 de septiembre de 1999.

⁴ Informe del Grupo Especial, párrafos 2.1 a 2.10.

⁵ *Ibid.*, párrafo 3.1.

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

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

7. El Grupo Especial concluyó además lo siguiente:

- a) El Pakistán no demostró que la determinación de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos no estaba justificada sobre la base de los datos utilizados por la autoridad investigadora estadounidense.
- b) El Pakistán no demostró que la determinación de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos no estaba justificada habida cuenta de la evaluación por las autoridades investigadoras estadounidenses de los establecimientos que dejaron de producir hilado peinado de algodón.
- c) El Pakistán no demostró que las determinaciones de perjuicio grave y de relación de causalidad respecto del mismo formuladas por los Estados Unidos no estaban justificadas debido a la elección inapropiada de un período de investigación y de un período de incidencia del perjuicio grave y la relación de causalidad respecto del mismo.⁷

⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.1.

⁷ *Ibid.*, párrafo 8.2 a), b) y c).

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

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

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

II. Argumentos de los participantes y de los terceros participantes

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

1. Norma de examen

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

⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.3.

⁹ *Ibid.*, párrafo 8.5.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ Informe del Grupo Especial, *Corea - Salvaguardia respecto de los productos lácteos*, WT/DS98/R y Corr.1, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación WT/DS98/AB/R, párrafo 7.30; informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salvaguardia respecto del gluten de trigo*, WT/DS166/R, adoptado el 19 de enero de 2001, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS166/AB/R, párrafo 8.6.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Definición de la rama de producción nacional

19. Los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial incurrió en error al concluir que los Estados Unidos infringieron el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* por no haber incluido en su definición de la rama de producción nacional el hilado manufacturado y utilizado por los productores de tejidos integrados verticalmente de los Estados Unidos. Según los Estados Unidos, el *ATV* permite al Miembro importador definir la rama de producción nacional, como la rama que produce un producto que sea similar y directamente competidor con el producto importado. Los productores de tejidos integrados verticalmente manufacturaban hilados similares a los hilados importados, pero que no competían directamente con ellos, porque los primeros se destinaban al uso de los propios productores y no "a la venta" en el mercado comercial. En consecuencia, la identificación que habían hecho, en el presente caso, los Estados Unidos de la rama de producción nacional como la constituida por los productores de hilados "para la venta" en el mercado comercial era compatible con el *ATV*.

20. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial, al rechazar su definición de la rama de producción nacional, prescindió del sentido corriente de las conjunciones "y/o" utilizadas expresamente en el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* y, contrariamente a lo previsto por las normas usuales de interpretación de los tratados, privó de sentido al término "y". El Grupo Especial constató que la expresión "productos similares y/o directamente competidores" abarca: i) todo producto similar; ii) todo producto directamente competidor; y iii) todo producto en que se solapan ambas condiciones. El Grupo Especial interpretó el párrafo 2 del artículo 6 como si su texto dijera "similares o directamente competidores", eliminando completamente de ese párrafo la palabra "y". Los Estados Unidos sostienen que la combinación "y/o" significa en general "ambos conjuntamente o uno u otro" y permite distintas identificaciones de la rama de la producción nacional, entre ellas la elegida en el presente caso.

21. Los Estados Unidos sostienen asimismo que el Grupo Especial prescindió de las normas usuales de interpretación de los tratados al remitirse en primer lugar a otros Acuerdos de la OMC distintos del propio *ATV* en su análisis del contexto del párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*. Con arreglo a la jurisprudencia del Órgano de Apelación, el Grupo Especial debería haberse centrado en las

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

22. En opinión de los Estados Unidos, el Grupo Especial no tuvo adecuadamente en cuenta el contexto que proporciona el artículo 6 del ATV. Los Estados Unidos consideran que su identificación de la rama de producción nacional fue compatible con el Preámbulo y con el párrafo 1 del artículo 6 del ATV. Además, no estiman que su definición establezca una base jurídica excesivamente amplia para la adopción por un Miembro importador de medidas de salvaguardia de transición. A ese respecto, los Estados Unidos señalan que la definición de la rama de producción nacional era solamente un punto de partida, y que un Miembro de la OMC sólo puede adoptar medidas de salvaguardia si ha cumplido previamente todas las condiciones adicionales establecidas en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6 del ATV.

¹⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón* ("*Estados Unidos - Camarones*"), WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafo 114.

¹⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* ("*Estados Unidos - Ropa interior*"), WT/DS24/AB/R, adoptado el 25 de febrero de 1997, DSR 1997: I, 11, página 20.

²⁰ Informe del Grupo Especial, WT/DS75/R, WT/DS84/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R; informe del Órgano de Apelación, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 1999.

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

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

3. Atribución del perjuicio grave

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

26. Los Estados Unidos señalan que el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 *no* es un mecanismo de salvaguardia aplicable con arreglo al principio de la nación más favorecida, y que el párrafo 4 del artículo 6 requiere literalmente que la medida de salvaguardia de transición se aplique Miembro por Miembro, lo que anula cualquier obligación de que i) un Miembro importador atribuya individualmente el perjuicio grave a *todos* los Miembros exportadores que individualmente lo causan o contribuyen a él o de que ii) un Miembro importador atribuya individualmente el perjuicio grave a *todos* los Miembros exportadores que cumplan los criterios establecidos en el párrafo 4 del artículo 6. Los Estados Unidos añaden que la historia de la negociación indica que los redactores del *ATV* descartaron ese enfoque. El párrafo 4 del artículo 6 del proyecto de Acuerdo que figura en el *Texto del Presidente del Grupo de Negociación sobre los Textiles y el Vestido*, según el cual el Miembro que recurra a una medida de salvaguardia "determinará cuáles son la parte o partes que contribuyan a la existencia [...] de daño grave [...] mediante un incremento brusco y sustancial [...] de las importaciones"²¹ no fue incorporado al Acuerdo.

27. Los Estados Unidos sostienen además que su interpretación del párrafo 4 del artículo 6 es compatible con el contexto de esa disposición. Por ejemplo, el párrafo 6 del artículo 6 obliga al Miembro importador a tener en cuenta los intereses de determinados Miembros y conceder un trato especial a esos Miembros en la aplicación de una medida de salvaguardia de transición. El párrafo 1 del artículo 6 exhorta a los Miembros importadores a aplicar las medidas de salvaguardia de transición "con la mayor moderación posible". Los Estados Unidos aducen que, con arreglo a la interpretación del Grupo Especial, los Miembros estarían obligados a infringir esas prescripciones y a aplicar la salvaguardia de transición a *todos* los Miembros que cumplieran los criterios del párrafo 4 del artículo 6.

28. Según los Estados Unidos, la interpretación que da el Grupo Especial al párrafo 4 del artículo 6 es incompatible con el objeto y fin del *ATV*, que consiste en establecer un mecanismo de salvaguardia durante el período de transición para la integración del sector de los textiles y prendas de vestir en el GATT de 1994. La obligación de atribuir el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave a todos los Miembros cuyas importaciones causen un perjuicio grave aumentaría la carga impuesta a los Miembros importadores y reduciría la capacidad de respuesta y la utilidad del mecanismo de salvaguardia de transición. Los Estados Unidos añaden que el Grupo Especial prescindió de la relación del párrafo 4 del artículo 6 con el equilibrio cuidadosamente negociado de derechos y obligaciones plasmado en el *ATV*.

²¹ MTN.GNG/NG4/W/68, 19 de noviembre de 1990.

29. Los Estados Unidos aducen también que el Grupo Especial incurrió en error al basarse fundamentalmente para formular sus constataciones en relación con el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* en Acuerdos de la OMC en los que no se establecen períodos de transición. Con arreglo a las normas usuales de interpretación de los tratados, el Grupo Especial debería haber interpretado en primer lugar y fundamentalmente el sentido corriente de los términos del párrafo 4 del artículo 6, teniendo presente su contexto y el objeto y fin del *ATV*. La jurisprudencia del Órgano de Apelación subraya esa obligación²² así como la necesidad de no salirse del "campo" del *ATV*.²³ Por el contrario, el Grupo Especial intentó incorporar al *ATV*, a modo de "contexto", términos y conceptos del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y de esa forma prescindió del carácter singular, *no* basado en el trato de la nación más favorecida, del mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del *ATV*. El Grupo Especial realizó su análisis como si el sector de los textiles y prendas de vestir estuviera *ya* integrado en el GATT de 1994 y las normas del GATT de 1994 se aplicaran *ya* a ese sector. El *ATV* estableció deliberadamente un mecanismo *distinto* del artículo XIX del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* para los productos aún no integrados en el GATT de 1994. Además, el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, de conformidad con el párrafo 1 c) de su artículo 11, no es aplicable a las medidas de salvaguardia de transición adoptadas al amparo del artículo 6 del *ATV*.

30. En conclusión, los Estados Unidos alegan que el párrafo 4 del artículo 6 sólo exige un examen de los factores enumerados en él en cuanto se refieran al Miembro o Miembros a los cuales el Miembro importador atribuye el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. En el presente caso, los Estados Unidos atribuyeron el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al Pakistán basándose en todas y cada una de las prescripciones pertinentes del párrafo 4 del artículo 6. A juicio de los Estados Unidos, cualquier otra exigencia -como la de una evaluación individual de cada uno de los Miembros exportadores que cumplan los criterios del párrafo 4 del artículo 6- incorporaría al *ATV* términos y conceptos que no figuran en él.

B. *Argumentos del Pakistán - Apelado*

1. Norma de examen

31. El Pakistán sostiene que las alegaciones y argumentos de los Estados Unidos se basan en gran medida en una tergiversación de las resoluciones del Grupo Especial. No hay en las constataciones del Grupo Especial nada que sugiera que un grupo especial puede realizar un examen *de novo* de la determinación de la autoridad competente. Por el contrario, el Grupo Especial declaró expresamente

²² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Camarones, supra*, nota 18 de pie de página, párrafo 114.

²³ Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos - Ropa interior, supra*, nota 19 de pie de página, página 14.

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

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

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

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

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

36. A juicio del Pakistán, según los argumentos de los Estados Unidos, un Miembro podría imponer una medida de salvaguardia siempre que una autoridad competente pudiera llegar legítimamente, basándose en los hechos a su alcance, a la conclusión de que concurren las condiciones necesarias para adoptar una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 6. No obstante, según el párrafo 2 de ese artículo puede adoptarse una medida de esa naturaleza "cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, *se demuestre*" (sin cursivas en el original) que el aumento de las importaciones causa o amenaza realmente causar un perjuicio grave. Una determinación basada en datos enteramente falsos no proporcionaría la demostración exigida. La función de los grupos especiales no se limita a hacer una evaluación objetiva de la investigación de la autoridad competente. La cuestión fundamental es si el Miembro que recurrió al artículo 6 tenía derecho a adoptar la medida de salvaguardia. En consecuencia, a juicio del Pakistán, la impugnación de una medida de salvaguardia adoptada al amparo del artículo 6 no pone necesariamente en tela de juicio la integridad de la investigación inicial realizada por la autoridad competente.

37. Por último, el Pakistán señala que, a diferencia de otros acuerdos de la OMC que prevén medidas de salvaguardia o un mecanismo de protección para circunstancias excepcionales, el ATV no establece prescripciones específicas en lo que respecta al aviso público y a la recepción de observaciones durante la investigación. En el caso de muchas medidas de salvaguardia adoptadas al amparo del artículo 6, habrá pruebas que sólo el Miembro exportador podrá facilitar (por ejemplo, sus propias estadísticas sobre las recientes exportaciones) y que, por consiguiente, no estén "al alcance" de la autoridad competente, en el procedimiento que puede seguirse de conformidad con el ATV. Habrá asimismo pruebas que sólo el Miembro exportador tenga interés en presentar (como datos precisos sobre cierres de fábricas), y que por consiguiente no "existían" en el momento en que se llevó a cabo la investigación. Si se aceptaran los argumentos de los Estados Unidos, esas pruebas no

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

2. Definición de la rama de producción nacional

38. El Pakistán sostiene que el Grupo Especial interpretó adecuadamente la expresión "productos similares y/o directamente competidores". Conforme al sentido corriente de estos términos, la rama de producción nacional que es preciso examinar abarca todos los productores nacionales que produzcan: i) un producto "similar" al producto importado; ii) un producto directamente competidor con el producto importado; o iii) un producto que sea "similar" y directamente competidor con el producto importado. El Pakistán sostiene que, con esa interpretación, se da sentido y efecto al término "y", y que, en contra de lo que afirman los Estados Unidos, no se le priva de sentido.

39. El Pakistán sostiene además que no es posible excluir de la rama de producción nacional a los productores integrados verticalmente que producen hilados para su propio uso, y no para su venta en el mercado. No es posible armonizar la interpretación que proponen los Estados Unidos del término "producen", conforme a la cual se presume que los productores de tejidos integrados verticalmente forman parte de la rama de producción de tejidos y no de la de hilados, con el fin del párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*. Un establecimiento que produzca hilados para elaborar tejidos puede sufrir un perjuicio como consecuencia del aumento de las importaciones de hilados o como consecuencia del aumento de las importaciones de tejidos. El párrafo 2 del artículo 6 responde al propósito de que en, uno u otro caso, puedan adoptarse medidas de salvaguardia. Por el contrario, no podría imponerse ninguna medida de salvaguardia para proteger a los establecimientos integrados verticalmente si se considerara, como pretenden los Estados Unidos, que los hilados que producen para su uso propio no son producidos en el sentido del párrafo 2 del artículo 6. El Pakistán añade que la interpretación del término "producir" de los Estados Unidos equipararía de hecho, como constató acertadamente el Grupo Especial, "producir" y "vender".²⁴

40. En apoyo de su argumento de que el Grupo Especial interpretó adecuadamente el artículo 6 del *ATV* en el contexto del *Acuerdo sobre la OMC* considerado en su conjunto, y especialmente del artículo III del GATT de 1994, el Pakistán aduce que el Grupo Especial tomó nota de las diferencias existentes en cuanto a los términos y hechos en litigio entre el asunto *Corea – Bebidas alcohólicas* y el presente caso, y basó sus conclusiones únicamente en los elementos comunes a uno y otro. Tanto las normas usuales de interpretación de los tratados como los términos del propio *ATV* requieren que se examine el *ATV* a la luz de los demás Acuerdos de la OMC. A juicio del Pakistán, el Grupo

²⁴ Informe del Grupo Especial, nota 203 de pie de página al párrafo 7.40.

Especial llegó acertadamente a la conclusión de que los hilados producidos en forma cautiva y los hilados importados son "directamente competidores", aun cuando no compitan de hecho entre sí en una venta determinada. En *Corea – Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación señaló que el sentido que da el diccionario del término "competitive", ("*competidor*") es "characterised by competition" (*caracterizado por la competencia*) y concluyó de ello que los productos son competidores cuando son intercambiables en el mercado. En consecuencia, al examinar si un producto es competidor de otro deben tenerse en cuenta *tanto la demanda latente como la demanda existente*.²⁵

41. El Pakistán sostiene asimismo que el Grupo Especial rechazó acertadamente la tesis de los Estados Unidos de que los productores de tejidos que producen los hilados que utilizan ellos mismos están segregados herméticamente del mercado comercial de hilados. Los tejidos elaborados con hilados de producción cautiva se venden en el mismo mercado que los elaborados con hilados adquiridos en el mercado comercial. En consecuencia, una empresa que posea una planta de hilados y una planta de tejidos no puede pasar por alto el costo de oportunidad de la producción de hilados. En consecuencia, según el Pakistán, los hilados producidos dentro de la misma empresa y los hilados disponibles en el mercado están efectivamente en una relación de competencia.

42. A juicio del Pakistán, la interpretación que dan los Estados Unidos al término "y/o" no da sentido y efecto a todos los términos del *ATV*. La interpretación de los Estados Unidos daría a los Miembros el derecho a definir, por ejemplo, la rama de producción como la integrada por los productores de "productos similares, pero no directamente competidores". El Pakistán sostiene que los redactores del *ATV* no habrían previsto esa posibilidad carente de sentido, con arreglo a la cual nunca podría cumplirse el requisito de causalidad, debido a la inexistencia de una relación de competencia con las importaciones crecientes de productos "similares".²⁶

43. El Pakistán afirma además que si se permitiera a los Miembros excluir a los productores de hilados cautivos de la definición de la rama de producción nacional en el marco del párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*, la dimensión y la producción de esa rama variarían en función de los cambios en la propiedad y de las prácticas comerciales de las fábricas de hilados. En concreto, la integración de empresas productoras de hilados que anteriormente vendían su producción en el mercado reduciría la producción de la rama de producción nacional identificada y propiciaría una constatación de perjuicio grave. El Pakistán sostiene que esos cambios, que no guardan relación con la definición de la rama de

²⁵ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 20 de pie de página, párrafos 114 a 116.

²⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.87.

producción nacional, no pueden respaldar una constatación de perjuicio grave y permitir que el Miembro imponga una medida de salvaguardia de transición a las importaciones.²⁷

44. El Pakistán aduce que el fin preciso de la obligación de demostrar que se ha causado perjuicio grave a la rama de producción nacional en su conjunto es *evitar* la división de la rama de producción nacional en segmentos abastecedores de mercados diferentes. De permitirse esa segmentación, los Miembros podrían centrarse exclusivamente en el segmento que abastece al mercado en el que se venden los productos importados y excluir así a los productores menos expuestos a la competencia de las importaciones y que es menos probable que sufran un perjuicio grave. El Pakistán sostiene que esa forma de proceder produciría un sesgo favorable a las determinaciones positivas de perjuicio grave.

45. Por último, el Pakistán señala que la integración vertical es una de las formas de adaptación a la competencia de las importaciones. A medida que avance la integración del sector de los textiles y prendas de vestir en el GATT de 1994 aumentará la diferencia entre el número de productores examinados y el número de productores que se beneficiarían de la medida de salvaguardia, en contradicción con el objeto y fin del ATV. El Pakistán aduce asimismo que si se permitiera a los Estados Unidos definir la rama de producción nacional como la integrada por los productores de hilados *para la venta*, habría de exigírseles que impusieran su restricción *solamente* a las importaciones de hilados *para la venta*, y no, como han hecho, a *todas* las importaciones.

3. Atribución del perjuicio grave

46. El Pakistán solicita que el Órgano de Apelación confirme la constatación del Grupo Especial de que el párrafo 4 del artículo 6 del ATV obliga a los Miembros a examinar individualmente el efecto de las importaciones procedentes de los distintos Miembros. Los términos "Miembro por Miembro" y "atribuir" del párrafo 4 del artículo 6 no dan al Miembro importador derecho a "escoger" arbitrariamente los Miembros incluidos en el análisis de atribución. Según la definición que da de él el diccionario, el término "by" (*por*), entre dos sustantivos, como en las expresiones "*two-by-two*" o "*man-by-man*", indica una sucesión de grupos, magnitudes o individuos de la misma clase.²⁸ La prescripción según la cual la medida de salvaguardia "se aplicará Miembro por Miembro" significa, por consiguiente, que las restricciones se impondrán respecto de cada Miembro. "Miembro por Miembro" no significa "a cualquier Miembro" ni indica, por ello, que quepa excluir arbitrariamente a determinados Miembros exportadores de la atribución del perjuicio grave. El Pakistán añade que el fin al que responde la obligación de aplicar las restricciones Miembro por

²⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.65.

²⁸ *The New Shorter Oxford English Dictionary*, L. Brown (ed.), (Clarendon Press, 1993), Vol. I, p. 310.

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

47. El Pakistán señala que "atribuir" significa imputar un efecto a su causa. En el contexto del párrafo 4 del artículo 6, quiere decir imputar el efecto del aumento *global* de las importaciones a las importaciones procedentes de determinados Miembros. Por consiguiente, la atribución exige un análisis de la relación causal limitado a las importaciones procedentes de Miembros concretos. Por lo tanto, la diferencia entre los sentidos de "causar" y "atribuir" no apoya la interpretación que hacen los Estados Unidos del párrafo 4 del artículo 6 del *ATV*. Esta disposición exige que la atribución del perjuicio grave a Miembros concretos se efectúe, entre otras cosas, sobre la base del "nivel de esas importaciones *en comparación* con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos". (Sin cursivas en el original.) Como concluyó el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Ropa interior*, el párrafo 4 del artículo 6 exige que los Miembros evalúen *comparativamente* las importaciones procedentes de diferentes fuentes y sus respectivos efectos.²⁹ A juicio del Pakistán, la expresión "considerados individualmente" y el término "comparación" del párrafo 4 del artículo 6 no dejan lugar a dudas en cuanto a la necesidad de que el Miembro importador evalúe todas las fuentes posibles de perjuicio grave y no limite arbitrariamente su análisis de atribución a un Miembro.

48. El Pakistán alega asimismo que los párrafos 1 y 6 del artículo 6 del *ATV* no apoyan el enfoque de "elección discrecional" propugnado por los Estados Unidos. El párrafo 1 del artículo 6 exhorta a los Miembros importadores a aplicar las salvaguardias con la mayor moderación posible, y no a atribuir el perjuicio al menor número posible de Miembros importadores. El Pakistán subraya que el párrafo 6 del artículo 6 no se refiere a la atribución del perjuicio a los Miembros, sino a "la *aplicación* de la salvaguardia de transición". (Sin cursivas en el original.) El propósito de esa disposición es establecer beneficios para determinados Miembros, y no desplazar las cargas de unos Miembros a otros.

49. El Pakistán sostiene también que el Grupo Especial analizó correctamente el artículo 6 del *ATV* en el contexto de la totalidad del *Acuerdo sobre la OMC*. Aun cuando se considerara que el GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* son tratados independientes del *ATV*, en vez de elementos de un único tratado, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 31 de la *Convención de*

²⁹ Informe del Grupo Especial, WT/DS24/R, adoptado el 25 de febrero de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 19 de pie de página, DSR 1997:I, 31, párrafo 7.49.

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

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

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

C. *Argumentos de los terceros participantes*

1. Comunidades Europeas

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

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

53. Las Comunidades Europeas aducen que los grupos especiales no están facultados para evaluar la actuación de la autoridad competente basándose en pruebas que *objetivamente* no estaban al alcance de ésta, por ejemplo, porque no existían en el momento en que se formuló la determinación. Esto iría más allá del "deber independiente de investigar" de la autoridad competente, a la que es evidente que no se puede pedir que tenga en cuenta aquello que no esté razonablemente a su alcance al realizar una investigación adecuada y rigurosa. Sin embargo, las Comunidades Europeas consideran que puede haber casos en los que sea necesario que un grupo especial considere elementos de prueba que hayan surgido después de que la autoridad competente haya formulado la determinación, a fin de examinar la suficiencia y la rigurosidad de la investigación. Las Comunidades Europeas citan como ejemplo una declaración de un organismo estadístico, de fecha posterior a la determinación, en la que éste declara que podía haber facilitado estadísticas fiables de importación si se le hubieran pedido, pero que no se le solicitaron.

54. Las Comunidades Europeas insisten en que, a pesar de que la información que *objetivamente no está disponible* en el momento de la determinación no es pertinente para evaluar la compatibilidad de la determinación con las normas de la OMC, los grupos especiales deberían examinar minuciosamente la precisión de la investigación realizada por la autoridad competente. Este examen es aún más necesario en el caso de medidas de salvaguardia adoptadas al amparo del ATV, habida cuenta de que el Acuerdo no prevé el derecho a pedir la supresión de una medida que se haya adoptado sin haberse cumplido las condiciones necesarias. A juicio de las Comunidades Europeas, esto significa, por ejemplo, que los grupos especiales deberían examinar si la autoridad competente intentó verificar realmente datos que no procedían de fuentes oficiales.

2. India

a) Norma de examen

55. La India sostiene que el Grupo Especial llegó correctamente a la conclusión de que podía "examinar cualquier prueba ... con el fin de evaluar la rigurosidad y suficiencia de la [determinación] de la autoridad [competente]".³¹ El párrafo 2 del artículo 6 del ATV dispone que podrán adoptarse medidas de salvaguardia "cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, *se demuestre*" (sin cursivas en el original) que el aumento de las importaciones causa o amenaza realmente causar un perjuicio grave. Una determinación basada en datos completamente falsos no proporciona la demostración exigida. Además, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, la determinación debe basarse en un examen de los cambios en variables económicas especificadas. Una determinación basada en un examen en el que se utilizaran datos completamente

³¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.33.

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

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

b) Definición de la rama de producción nacional

57. La India solicita al Órgano de Apelación que confirme la constatación del Grupo Especial de que la exclusión por los Estados Unidos de la producción cautiva de hilados de la definición de la rama de producción nacional es incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*. Esta disposición se refiere a la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores", no a la rama de producción nacional *que vende* esos productos. A juicio de la India, el *ATV* define la rama de producción nacional como la *totalidad* de la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores.

58. Por consiguiente, la India discrepa de la interpretación que hacen los Estados Unidos de la definición de rama de producción nacional, de la cual pueden resultar diferentes definiciones de la rama de producción. La India sostiene que esa flexibilidad socavaría el objetivo del *ATV* de una transición e incorporación ordenadas del sector de los textiles y el vestido al marco del GATT de 1994. La India subraya que la integración vertical es una forma de reajuste industrial autónomo en respuesta a la liberalización del comercio de los textiles y el vestido. La interpretación que hacen los Estados Unidos del párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* redundaría en perjuicio de una liberalización significativa del comercio de textiles y del reajuste industrial autónomo.

c) Atribución del perjuicio grave

59. La India solicita también al Órgano de Apelación que confirme la constatación del Grupo Especial de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* al atribuir el perjuicio grave causado a la rama de producción estadounidense a las importaciones

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

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

III. Cuestiones que se plantean en la presente apelación

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

- a) si el Grupo Especial incurrió en error y sobrepasó el mandato establecido para los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC en el artículo 11 del ESD al constatar que, al examinar la conformidad de una medida de salvaguardia de transición con el artículo 6 del *ATV*, podía tener en cuenta pruebas que no existían en el momento de la determinación del Miembro;
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al constatar que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*, al excluir del ámbito de la rama de producción nacional la producción de hilado peinado de algodón para uso propio de los productores integrados verticalmente; y
- c) si el Grupo Especial incurrió en error i) al constatar que el párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* exige la atribución del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a todos los Miembros cuyas exportaciones lo causen y ii) al constatar que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 4 del artículo 6 al no considerar el efecto de las importaciones procedentes de México.

IV. Norma de examen

62. La investigación de la autoridad estadounidense competente que condujo al establecimiento de la medida de salvaguardia de transición aplicada a las importaciones de hilados peinados de algodón ("hilados") de la Categoría 301 procedentes del Pakistán abarcó el período comprendido entre enero de 1996 y finales de agosto de 1998. Los Estados Unidos se basaron en datos facilitados por la Asociación Estadounidense de Hilanderías ("AYSA") y en datos oficiales recopilados por la Oficina del Censo de los Estados Unidos con respecto al período que abarcaba hasta fines de 1997. Para el período de ocho meses comprendido entre enero y agosto de 1998, la autoridad competente se basó exclusivamente en datos de AYSA. Los datos oficiales del Censo para el año civil 1998 ("datos del Censo correspondientes a 1998") no se publicaron hasta entrado el año 1999, después de que los Estados Unidos hubieran formulado su determinación en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ATV.³² Observamos que los participantes coinciden en que la fecha de la determinación fue el 24 de diciembre de 1998, día en que los Estados Unidos publicaron su Informe de la Investigación y Declaración de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave: hilados peinados de algodón para la venta: Categoría 301 (diciembre de 1998) ("Informe sobre el Mercado") y solicitaron la celebración de consultas bilaterales con el Pakistán de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6.³³

63. El Pakistán adujo ante el Grupo Especial que la determinación de los Estados Unidos estaba basada en "datos no verificados, incorrectos e incompletos"³⁴ y presentó, en apoyo de su afirmación, los datos del Censo correspondientes a 1998. Los Estados Unidos se opusieron a que el Grupo Especial utilizara esos datos, porque no existían cuando formularon su determinación. El Grupo Especial llegó a la siguiente conclusión:

No examinaremos ninguna prueba con miras a reinvestigar la situación del mercado, pero deberíamos examinar cualquier prueba, independientemente de que haya estado disponible o haya sido considerada o no en el momento de la investigación con el fin de evaluar la rigurosidad y suficiencia de la investigación en la que se apoya la decisión de la autoridad estadounidense. (No se reproduce la nota de pie de página; sin cursivas en el original.)

...

Por consiguiente, a nuestro juicio, el Grupo Especial debería examinar los datos del Censo de los Estados Unidos correspondientes al año civil 1998, aun cuando el Gobierno de los Estados Unidos no disponía de ellos en el momento de la investigación, con el fin de confirmar si la confianza

³² Los datos oficiales del Censo de los Estados Unidos sólo se publican anualmente.

³³ Respuesta de los participantes a preguntas formuladas en la audiencia.

³⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.25.

depositada por la autoridad investigadora estadounidense en los datos de AYSA es justificable.³⁵

64. En consecuencia, el Grupo Especial tuvo en cuenta los datos del Censo correspondientes a 1998, pero llegó a la conclusión de que los nuevos datos no viciaban la determinación de perjuicio grave formulada por los Estados Unidos.³⁶

65. Los Estados Unidos aducen en apelación que el Grupo Especial incurrió en error y sobrepasó el mandato establecido para los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC en el artículo 11 del ESD al constatar que, en su evaluación de la conformidad de la medida de salvaguardia de transición con el artículo 6 del *ATV*, podía examinar pruebas que no existían en el momento en que los Estados Unidos formularon su determinación de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave a la rama de producción nacional.

66. La apelación de los Estados Unidos no se refiere a la cuestión de si un grupo especial puede considerar *pruebas* relativas a *hechos* producidos con *posterioridad* a la determinación.³⁷ Tampoco se refiere a la cuestión de si un grupo especial puede considerar *pruebas* que existían *antes* de la fecha de la determinación, pero que *no fueron presentadas* al Miembro importador, o, si fueron *presentadas*, no fueron *consideradas* por él.³⁸ Tampoco afecta a la cuestión de si el Miembro, antes de formular su determinación *podría y debería haber realizado otros actos de investigación* para reunir más pruebas con objeto de verificar los datos relativos a todas las variables económicas pertinentes a la situación de la rama de producción nacional.

67. La cuestión que se plantea en la presente apelación se limita, por consiguiente, a si un grupo especial sobrepasa el mandato que le confiere el artículo 11 del ESD al considerar, en el contexto del examen de una determinación de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*, pruebas que,

³⁵ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.33 y 7.94, en la parte pertinente. En el párrafo 7.35 se recoge una declaración análoga del Grupo Especial:

Examinaremos si la investigación de los hechos realizada por los Estados Unidos es justificable a la luz de todos los hechos presentados por las partes, incluso aquellos que no fueron considerados por la autoridad estadounidense en el momento de la investigación, o no estuvieron a su alcance. (No se reproduce la nota de pie de página.)

³⁶ *Ibid.*, párrafos 7.98 y 7.101.

³⁷ Observamos que los participantes coinciden con el Grupo Especial en que los grupos especiales no pueden considerar los "acontecimientos" posteriores a la determinación. (*Ibid.*, nota 190 de pie de página al párrafo 7.33.)

³⁸ Los Estados Unidos subrayan que la cuestión de "si un grupo especial puede considerar pruebas que podrían haber estado al alcance de la autoridad competente en el momento de la determinación pero no fueron consideradas" no se plantea ante el Órgano de Apelación. (Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafo 9.)

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

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

Cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya *una evaluación objetiva de los hechos*, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. [...] (Sin cursivas en el original.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁵ *Ibid.*

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

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

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

74. Nuestros informes en las diferencias citadas relativas al *Acuerdo sobre Salvaguardias* aclaran los elementos fundamentales de la norma de examen a que han de atenerse los grupos especiales en virtud del artículo 11 del ESD al evaluar si las autoridades competentes han cumplido sus obligaciones al formular sus determinaciones. Esta norma puede resumirse de la siguiente forma: los grupos especiales deben examinar si la autoridad competente ha evaluado todos los factores pertinentes; deben evaluar si la autoridad competente ha examinado todos los hechos pertinentes y si se ha facilitado una explicación suficiente acerca de cómo esos hechos apoyan la determinación; y deben considerar asimismo si la explicación de la autoridad competente tiene plenamente en cuenta la naturaleza y la complejidad de los datos y responde a otras interpretaciones plausibles de éstos. No obstante, los grupos especiales no pueden realizar un examen *de novo* de las pruebas ni sustituir el juicio de la autoridad competente por el suyo propio.

75. En cuanto a la aplicación del artículo 11 en el contexto del *ATV*, recordamos que el párrafo 2 del artículo 6 de ese Acuerdo establece lo siguiente:

Podrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo, cuando *sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre* que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. (No se reproduce la nota de pie de página; sin cursivas en el original.)

⁴⁷ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 41 de pie de página, párrafo 106.

⁴⁸ *Ibid.*, párrafo 55.

⁴⁹ *Ibid.*

76. A diferencia del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que prevé expresamente la realización de una investigación por las autoridades competentes de un Miembro, el artículo 6 del *ATV* no especifica el órgano a través del cual un Miembro formula su "determinación", ni el procedimiento que debe seguir. No obstante, consideramos que los principios antes expuestos acerca de la norma de examen de conformidad con el artículo 11 del ESD con respecto al *Acuerdo sobre Salvaguardias* son aplicables del mismo modo al examen por un grupo especial de la determinación de un Miembro de conformidad con el artículo 6 del *ATV*. Observamos que el artículo 6 no exige la participación de todas las partes interesadas en el proceso que conduce a la determinación y consideramos, por consiguiente, que la necesidad de que el Miembro actúe con la debida diligencia reviste la máxima importancia en la formulación de una determinación de conformidad con el artículo 6 del *ATV*.

77. No obstante, la debida diligencia de un Miembro no puede incluir el examen de pruebas que no existían, por lo que no cabía la posibilidad de que fueran tomadas en cuenta cuando el Miembro formuló su determinación. La demostración por un Miembro de que las importaciones en su territorio de un determinado producto han aumentado en tal cantidad que causan un perjuicio grave (o una amenaza real de perjuicio grave) a la rama de producción nacional sólo puede basarse en hechos y pruebas existentes en el momento en que se formuló la determinación. Debido al carácter urgente de una investigación de esa naturaleza, cabe que el Miembro no pueda aplazar su determinación para tener en cuenta pruebas de las que sólo podría disponer en una fecha posterior. Incluso una determinación sobre la existencia de una amenaza de perjuicio grave ha de basarse necesariamente en proyecciones extrapoladas de los datos *existentes*.⁵⁰

78. En nuestra opinión, al examinar si un Miembro actuó con la debida diligencia al formular su determinación de conformidad con el artículo 6 del *ATV*, un *grupo especial* debe ponerse en el lugar de ese Miembro en el momento en que formuló su determinación. En consecuencia, no puede tener

⁵⁰ Véase, *Estados Unidos – Salvaguardia respecto de la carne de cordero*, informe en el que declaramos lo siguiente:

Como los hechos, por su propia naturaleza, corresponden al presente y al pasado, la aparición de hechos futuros nunca se puede probar definitivamente basándose en los hechos. Por lo tanto, existe una tensión entre el análisis de la existencia de una "amenaza", orientada hacia el futuro, lo que en definitiva requiere un cierto grado de "conjetura" respecto de la probabilidad de un hecho futuro, y la necesidad de que la determinación se base en hechos. Inevitablemente, esta tensión debe resolverse mediante la utilización de hechos presentes y pasados para justificar la conclusión acerca del futuro, esto es que haya una "clara inminencia" de un daño grave. (Sin cursivas en el original.)

(Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 41 de pie de página, párrafo 136.)

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

79. Además, si se hiciera responsable ante un grupo especial a un Miembro que actuó con la debida diligencia para cumplir sus obligaciones de investigación de lo que *no podía haber conocido* en el momento en que formuló su determinación, se debilitaría el derecho reconocido por el artículo 6 a los Miembros importadores de adoptar medidas de salvaguardia de transición cuando la determinación demuestre que se cumplen las condiciones específicas establecidas en ese artículo.

80. Por las razones expuestas, constatamos que el Grupo Especial sobrepasó el mandato que le confería el artículo 11 del ESD al tener en cuenta los datos del Censo de los Estados Unidos correspondientes al año civil 1998.

81. No es necesario a los fines de la presente apelación que nos pronunciemos acerca de la cuestión de si un Miembro importador estaría *obligado*, en función del principio general "omnipresente"⁵² de *buena fe* que subyace a todos los tratados⁵³, a *retirar* una medida de salvaguardia

⁵¹ No nos pronunciamos acerca de otros tipos de pruebas, como un dictamen técnico presentado a un grupo especial y que esté basado en datos que existían cuando el Miembro formuló su determinación. (Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Salvaguardia respecto de la carne de cordero*, *supra*, nota 41 de pie de página, párrafos 114 a 116.) Véase, además, *supra*, nota 39 de pie de página.

⁵² Informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*, WT/DS108/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 2000, párrafo 166. Véase también, informe del Órgano de Apelación, *Estados Unidos – Acero laminado*, *supra*, nota 40 de pie de página, párrafo 101, en el que señalamos que este principio "informa las disposiciones del Acuerdo Antidumping y de los demás acuerdos abarcados".

⁵³ Recordamos que en *Estados Unidos – Camarones*, declaramos lo siguiente:

Este principio, que es a la vez un principio general del derecho y un principio general del derecho internacional, regula el ejercicio de los derechos por los Estados. Una aplicación de este principio general, aplicación que se conoce corrientemente como la doctrina del *abuso de derecho*, prohíbe el ejercicio abusivo de los derechos de un Estado y requiere que siempre que la afirmación de un derecho interfiera con la esfera abarcada por una obligación dimanante de un tratado, ese derecho debe ser ejercido de buena fe, es decir, en forma razonable. El ejercicio abusivo por parte de un Miembro del derecho que le corresponde en virtud de un tratado da lugar a una violación de los derechos que corresponden a los

si aparecen pruebas posteriores a la determinación relativas a hechos anteriores a ésta, que ponen de manifiesto que una determinación se basó en un error de hecho de tal magnitud que nunca se habría cumplido una de las condiciones exigidas por el artículo 6.

V. Definición de la rama de producción nacional

82. Los Estados Unidos definieron la rama de producción nacional como la integrada por los productores de hilados para su venta en el mercado comercial, con lo que excluyeron del ámbito de su definición a los productores verticalmente integrados de tejidos que producen hilados para su propio uso.⁵⁴ El Pakistán alegó ante el Grupo Especial que los Estados Unidos infringieron el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* porque no investigaron toda la rama de producción nacional de hilados.

83. El Grupo Especial constató lo siguiente:

Los Estados Unidos, de forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo 6, *excluyeron* la producción de hilado peinado de algodón *para uso propio* de los productores integrados verticalmente del ámbito de la "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" respecto del hilado peinado de algodón importado.⁵⁵ (Sin cursivas en el original.)

84. Los Estados Unidos apelan contra esta constatación del Grupo Especial. Sostienen que el párrafo 2 del artículo 6 permite una definición de la rama de producción nacional basada en productos que son, no sólo similares, sino también directamente competidores respecto del producto importado. Según los Estados Unidos, los hilados vendidos en el mercado comercial y los hilados producidos para su propio uso por los productores integrados verticalmente de tejidos son similares, pero no son directamente competidores entre sí. Los Estados Unidos aducen que, al rechazar su definición de la rama de producción nacional, el Grupo Especial no dio pleno sentido y efecto al término "y/o" del párrafo 2 del artículo 2 y privó de sentido a la palabra "y". Los Estados Unidos añaden que el Grupo Especial debería haber interpretado la definición de la rama de producción nacional dentro del campo del *ATV*, sin recurrir al contexto, más amplio, de otros Acuerdos de la OMC en los que hay una definición de la rama de producción nacional.

otros Miembros en virtud de ese tratado y, asimismo, constituye una violación de la obligación que le corresponde a ese Miembro en virtud del tratado. (No se reproduce la nota de pie de página.)

(Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 18 de pie de página, párrafo 158.)

⁵⁴ Informe sobre el Mercado de los Estados Unidos, párrafos 1.2 y 1.3.

⁵⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.1 a). Véase también, informe del Grupo Especial, párrafo 7.90.

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

Podrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la *rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores*. (No se reproduce la nota de pie de página; sin cursivas en el original.)

86. La simple lectura de la expresión "rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores" pone claramente de manifiesto que los términos "similares" y "directamente competidores" designan características que se atribuyen a los productos nacionales que han de compararse con el producto importado. Consideramos, por consiguiente, que la definición de la *rama de producción nacional* debe hacerse en función de los productos y no de los productores, y basarse en los productos⁵⁶ producidos por la *rama de producción nacional* que han de compararse con el producto importado para determinar si se trata de productos similares o directamente competidores.⁵⁷

87. Consideramos además que la expresión "que produce" del párrafo 2 del artículo 6 se refiere a la producción con fines comerciales, y que no es posible entender que abarque únicamente la producción para la venta en el mercado comercial o en cualquier otro segmento del mercado, ni que establezca una salvedad en ese sentido. El factor determinante de la definición de la rama de producción nacional, según el párrafo 2 del artículo 6, es lo que *produce* la rama de producción, es decir los productos similares y/o directamente competidores. A nuestro juicio no cabe dar a la expresión "*que produce*", en sí misma, un sentido distinto o limitado en función de lo que un productor nacional opte por hacer con su producto.

88. Nos ocupamos ahora de los otros dos componentes de la definición de la rama de producción nacional del párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*, los "productos similares" y los "productos directamente competidores".

⁵⁶ En *Estados Unidos – Salvaguardias respecto de la carne de cordero*, constatamos asimismo que el *producto* determina el ámbito de la definición de la rama de producción nacional en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En ese asunto, el producto "similar" en litigio era la *carne* de cordero (informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 41 de pie de página, párrafos 84, 86-88 y 95).

⁵⁷ En este momento, analizamos separadamente los términos, "similares" y "directamente competidores". Con respecto a la interpretación de las conjunciones "y/o" del párrafo 2 del artículo 6, véase *infra*, párrafo 104.

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

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

91. Hemos interpretado el término "directamente competidores" en *Corea – Bebidas alcohólicas*⁶⁰ y en *Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*.⁶¹ Somos conscientes de que en esos dos informes ese término se interpretó en el contexto de la Nota interpretativa al párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994. Más adelante, nos referiremos a ese punto. Los elementos fundamentales de la interpretación que dimos al término "directamente competidores" en nuestro informe en el asunto *Corea – Bebidas alcohólicas* son los siguientes:

- a) La palabra "*competitive*" ("*competidores*") significa "characterised by competition" (caracterizados por la competencia). El contexto de la relación de competencia necesariamente es el mercado, dado que éste constituye el foro donde los consumidores eligen entre los distintos productos que ofrecen medios alternativos de satisfacer una necesidad o inclinación determinada. Dado que la competencia en el mercado constituye un proceso dinámico y en evolución, la relación de competencia entre los productos no ha de ser analizada exclusivamente por referencia a las

⁵⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.41.

⁵⁹ Comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 33 y siguientes.

⁶⁰ Informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 20 de pie de página, párrafos 108 a 124.

⁶¹ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, DSR 1996:I, 97, 117-118.

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

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

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

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

⁶³ *Ibid.*, párrafos 115 y 117.

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

⁶⁵ *Ibid.*, párrafo 116.

⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 118.

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

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

94. Con respecto al primer argumento de los Estados Unidos, una lectura atenta de nuestro informe en ese asunto pone de manifiesto que utilizamos los términos "directamente competidores" y "directamente sustituibles" sin establecer ningún tipo de distinción entre ellos al evaluar la relación de competencia entre productos.⁶⁷ No consideramos que la mera ausencia de la palabra "sustituibles" en el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* afecte a la pertinencia de nuestra interpretación del término "directamente competidores" en el párrafo 2 del artículo III del GATT de 1994 como importante elemento contextual para la interpretación de ese término en el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV*.

95. Pasamos ahora a examinar el término "directamente competidores" en el contexto específico del párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* y de la diferencia que nos ha sido sometida. Hemos de tener presente que el párrafo 2 del artículo 6 permite adoptar una medida de salvaguardia para proteger a una rama de producción nacional contra un perjuicio grave (o una amenaza real de perjuicio grave) causado por un aumento de las importaciones, siempre que se identifique a la rama de producción nacional como la rama de producción que produce "productos similares y/o directamente competidores" con respecto al producto importado. Las características de "similares" y "directamente competidores" se atribuyen al producto nacional con el fin de garantizar que la rama de producción nacional es la rama pertinente en relación con el producto importado. Por consiguiente, el grado de proximidad entre los productos importados y nacionales en su relación de competencia es de importancia decisiva para respaldar el carácter razonable de una medida de salvaguardia adoptada contra un producto importado.

96. Con arreglo al sentido corriente del término "competidores", dos productos están en una relación de competencia cuando son comercialmente intercambiables o se ofrecen como medios alternativos de satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado. "Competidor" designa una característica atribuida a un producto y alude a la *capacidad* de un producto para competir tanto en una situación presente como en una situación futura. Hay que distinguir el término "competidores" de las palabras "que compiten" o "que están en una relación efectiva de competencia". La palabra "competidores" tiene un sentido más amplio que la expresión "que compiten efectivamente" y abarca también la posibilidad de competir. No es necesario que los productos compitan, o estén en competencia efectiva, entre sí en el mercado en un momento dado para que esos

⁶⁷ Véase, *supra*, nota 20 de pie de página, párrafos 114 a 116.

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

97. Es significativo que el adverbio "directamente" califique a la palabra "competidores"; ese adverbio subraya el grado de proximidad que debe haber en la relación de competencia entre los productos que se comparan. Como se ha indicado antes, de conformidad con el *ATV* se permite adoptar una medida de salvaguardia para proteger a la rama de producción nacional contra la competencia de un producto importado. Con el fin de que esa protección sea razonable, se establece expresamente que la rama de producción nacional ha de producir "productos similares" y/o "productos directamente competidores". La relación de competencia en el mercado se da necesariamente en el grado más alto entre productos similares.⁶⁸ En consecuencia, al permitir una medida de salvaguardia, lo primero que hay que tomar en consideración es si la rama de producción nacional produce un producto similar al producto importado de que se trate. En caso afirmativo, no puede caber duda de que la medida de salvaguardia aplicada al producto importado es razonable.

98. En cambio, cuando el producto producido por la rama de producción nacional no es un "producto similar" al producto importado, se plantea la cuestión de cuán próxima debe ser la relación entre el producto importado y el producto nacional "no similar". Es generalmente sabido que productos no similares o no semejantes compiten o pueden competir en el mercado en distinto grado, que va desde una competencia directa o próxima a una competencia remota o indirecta. Cuanto menos similares sean dos productos, más remota o indirecta será su relación de competencia en el mercado. En consecuencia, se ha matizado y limitado deliberadamente el término "competidores" con la palabra "directamente" para destacar el grado de proximidad que debe alcanzar la relación de competencia cuando los productos de que se trate no sean similares. Con arreglo a esta interpretación de "directamente", la protección de una medida de salvaguardia no se hará extensiva a una rama de producción nacional que produzca productos no similares que sólo tengan una relación de competencia remota o tenue con el producto importado.

⁶⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Corea – Bebidas alcohólicas*, *supra*, nota 20 de pie de página, párrafo 118; informe del Órgano de Apelación, *Canadá – Determinadas medidas que afectan a las publicaciones*, WT/DS31/AB/R, adoptado el 30 de julio de 1997, DSR 1997:I, 449, 473. En esos casos, declaramos que productos "similares" son perfectamente sustituibles y que los productos "directamente competidores" se caracterizan por un grado elevado de sustituibilidad elevada, pero sin que se trate de un sustituibilidad perfecta.

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

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

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

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

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

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

⁷¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.58.

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

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

- c) El enfoque de los Estados Unidos llevaría a constantes variaciones en el tamaño de la rama de producción nacional, que dependería, no sólo de las variaciones resultantes de las decisiones *ad hoc* de compra y venta a que hemos hecho referencia, sino también de la propiedad o el control de las instalaciones de hilados. Los hilados producidos por un productor nacional independiente dejarían de ser directamente competidores en el momento en que un productor de tejidos se hiciera cargo del primero, en la medida en que el último transformara sus hilados en tejidos.⁷³ En ese mismo orden de cosas, si un productor integrado verticalmente de tejidos vendiera sus instalaciones de producción de hilados y éstas pasaran a ser propiedad de un productor independiente, los hilados que anteriormente, según se consideraba, no eran directamente competidores pasarían inmediatamente a ser productos directamente competidores.
- d) El enfoque de los Estados Unidos llevaría además a otro resultado, que a nuestro entender no es justificable. Aunque la producción nacional cautiva de hilados de los productores verticalmente integrados de tejidos quedaría excluida de la determinación de perjuicio grave (o de amenaza real de perjuicio grave), una medida de salvaguardia adoptada contra los hilados importados beneficiaría a los productores integrados verticalmente de tejidos con respecto a toda su producción de hilados, y no sólo con respecto a los hilados que venden en el mercado comercial, sino también a los producidos para su propio uso.

⁷³ Véase, informe del Grupo Especial, párrafo 7.64 a).

- e) Por último, el enfoque de los Estados Unidos tendría importantes consecuencias para la justificación y el alcance de la medida de salvaguardia. Como consecuencia de la exclusión de la producción nacional cautiva de hilados de la definición de la rama de producción nacional, si un productor de tejidos importara hilados de una fábrica extranjera propiedad suya, esas importaciones habrían de ser excluidas asimismo del cálculo del aumento de las importaciones y de la aplicación de la medida de salvaguardia. En el asunto que se nos ha sometido, la medida de salvaguardia se aplica a *todas* las importaciones. Los Estados Unidos señalan que, en este caso, no se plantea la cuestión, por cuanto no hay importaciones de hilados de producción cautiva procedentes del Pakistán; todos los hilados importados del Pakistán se destinan al mercado comercial. Aunque esto haya podido ser así hasta ahora, cabe perfectamente que cambie la situación en el futuro. Las importaciones de hilados producidos en forma cautiva que habían quedado exentas de la medida de salvaguardia podrían venderse en el mercado comercial si sus precios fueran inferiores a los vigentes en él, lo que socavaría la eficacia de la medida de salvaguardia.

102. Los Estados Unidos aducen también que nuestra resolución en el asunto *Estados Unidos – Acero laminado en caliente* apoya su tesis de que es posible separar el segmento cautivo del mercado del segmento del mercado comercial, ya que en ese informe señalábamos que la producción cautiva estaba "protegida de la competencia directa".⁷⁴ No obstante, en ese informe no declaramos que la producción cautiva pudiera ser excluida de la definición de la rama de producción nacional o del análisis del daño, sino que afirmamos que, en tanto que puede llevarse a cabo un análisis del daño segmento por segmento antes de evaluar el perjuicio al conjunto de la rama de producción nacional, no puede excluirse un análisis del segmento cautivo del mercado. Nuestra observación de que la producción cautiva de acero estaba "protegida de la competencia directa" no implicaba que el acero producido en el segmento cautivo del mercado no fuera directamente competidor con el acero importado destinado al mercado comercial. Así pues, nuestra declaración en *Estados Unidos – Acero laminado en caliente* no apoya el argumento de los Estados Unidos.

103. Por todas esas razones, no aceptamos la tesis de los Estados Unidos que los hilados producidos por los productores integrados verticalmente de tejidos de los Estados Unidos no son "directamente competidores" con los hilados importados del Pakistán.

⁷⁴ Declaración de los Estados Unidos en la audiencia; informe del Órgano de Apelación, *supra*, nota 40 de pie de página, párrafos 198 y 207.

104. En cuanto a la interpretación de las conjunciones "y/o" del párrafo 2 del artículo 6, sobre la que no hay acuerdo entre los participantes⁷⁵, observamos que la definición de la rama de producción nacional adoptada por los Estados Unidos en el presente caso sólo sería compatible con el párrafo 2 del artículo 6 si constatáramos: i) que los hilados producidos en forma cautiva no son directamente competidores con los hilados importados; y ii) que las conjunciones "y/o" del párrafo 2 del artículo 6 permiten una definición de la rama de producción nacional basada en un producto que no sólo sea similar al producto importado, sino también directamente competidor con él. Hemos llegado a la conclusión de que los hilados producidos en forma cautiva *son* directamente competidores con los hilados importados vendidos en el mercado comercial. Así pues, no es necesario que nos ocupemos de la cuestión de la interpretación de las conjunciones "y/o" del párrafo 2 del artículo 6.

105. Por todas las razones expuestas, constatamos que los hilados peinados de algodón producidos para su propio uso por los productores integrados verticalmente de tejidos son "directamente competidores" con los hilados peinados de algodón importados del Pakistán. En consecuencia, confirmamos la constatación del Grupo Especial, que figura en el párrafo 8.1 a) de su informe, de que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 2 del artículo 6 del *ATV* al excluir la producción de hilados peinados de algodón para uso propio de los productores integrados verticalmente del ámbito de la rama de producción nacional.

VI. Atribución del perjuicio grave

106. El Pakistán alegó ante el Grupo Especial que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con las prescripciones del párrafo 4 del artículo 6 del *ATV* porque "atribuyeron un perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán sin realizar ninguna evaluación comparativa de las importaciones procedentes del Pakistán y de México y sus respectivos efectos".⁷⁶

107. El Grupo Especial declaró lo siguiente:

No obstante, esto no quiere decir que un Miembro que imponga una limitación de salvaguardia pueda elegir y escoger el Miembro o Miembros respecto de los que vaya a realizar una análisis de atribución. La atribución no puede efectuarse sólo a algunos de los Miembros que causan perjuicio, debe hacerse a la *totalidad* de tales Miembros. (Sin cursivas en el original.)

[...]

⁷⁵ Véanse, *supra*, párrafos 19, 20, 38 y 84.

⁷⁶ Informe del Grupo Especial, párrafos 3.1 y 7.2 a).

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

En consecuencia, el Grupo Especial constató lo siguiente:

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

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

109. Antes de ocuparnos de esas cuestiones, hemos de distinguir tres elementos distintos, aunque relacionados entre sí, del artículo 6: en primer lugar, la *relación de causalidad* entre el incremento de las importaciones y el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave⁸⁰; en segundo, la *atribución* de ese perjuicio grave al Miembro o Miembros de los que proceden las importaciones que han contribuido al mismo; y en tercero, la *aplicación* de las medidas de salvaguardia de transición a ese o esos Miembros.⁸¹

⁷⁷ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.126 y 7.127, en la parte pertinente.

⁷⁸ *Ibid.*, párrafo 8.1 b).

⁷⁹ Véase la comunicación del apelante presentada por los Estados Unidos, párrafos 4 y 85 y resumen, párrafo 2.

⁸⁰ Se hace referencia al elemento de *causalidad* del perjuicio grave en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. En la segunda frase del párrafo 2 se establece que "deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales del producto de que se trata" y no "*otros factores*" tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores.

⁸¹ Del elemento de la *aplicación* de las medidas de salvaguardia de transición al Miembro o Miembros exportadores se ocupan la primera y la última frase del párrafo 4 del artículo 6 del ATV. Se trata también de la aplicación en diversos lugares de los párrafos 6 a 16 de ese artículo. Según la primera frase del párrafo 4 del artículo 6 las medidas de salvaguardia de transición se aplicarán "Miembro por Miembro".

110. Observamos que las alegaciones formuladas por el Pakistán ante el Grupo Especial⁸² se referían a la cuestión de la *atribución* del perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave a los Miembros de los que procedían las importaciones que contribuyeron a ese perjuicio o amenaza de perjuicio, pero no a la cuestión de la *aplicación* de medidas de salvaguardia. El Grupo Especial no formuló una resolución sobre la aplicación en sentido estricto, aunque, en el curso de su razonamiento sobre la cuestión del perjuicio grave, formuló una interpretación de la expresión "se aplicará Miembro por Miembro" de la primera frase del párrafo 4 del artículo 6⁸³, que no ha sido objeto de apelación. El Grupo Especial constató también que "el Pakistán no demostró que las determinaciones de perjuicio grave y de relación causalidad respecto del mismo formuladas por los Estados Unidos no estaban justificadas debido a la elección inapropiada de un período de investigación y de un período de incidencia del perjuicio grave y la relación de causalidad respecto del mismo"⁸⁴, y esa constatación tampoco ha sido objeto de apelación. En consecuencia, las cuestiones que plantean los Estados Unidos en la presente apelación afectan exclusivamente a la *atribución* del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave al Miembro o los Miembros de los que procedían las importaciones que contribuyeron a ese perjuicio.

111. Se refiere a la cuestión de la atribución la siguiente frase del párrafo 4 del artículo 6:

Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo (no se reproduce en la nota de pie de página).

112. Preceden a la atribución tres etapas analíticas que se prevén en el párrafo 2 del artículo 6:

i) una evaluación de si la rama de producción nacional experimenta un perjuicio grave (o una amenaza real de perjuicio grave) según los párrafos 2 y 3 del artículo 6; ii) un examen de si hay un aumento de las importaciones, conforme a lo previsto en el párrafo 2 del artículo 6; iii) el

⁸² En su solicitud de establecimiento de un Grupo Especial, el Pakistán alegó, entre otras cosas, que los Estados Unidos infringieron el párrafo 4 del artículo 6 puesto que atribuyeron *únicamente a las importaciones procedentes del Pakistán* el supuesto perjuicio o amenaza real de perjuicio, *excluyendo las importaciones procedentes de otras fuentes*, entre ellas fuentes no sometidas a limitación. (WT/DS192/1, párrafo 6, en la parte pertinente).

⁸³ Informe del Grupo Especial, párrafo 7.124, 7.129 y 7.131.

⁸⁴ *Ibid.*, párrafo 8.2 c).

establecimiento de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el perjuicio grave (o la amenaza real de perjuicio grave); con arreglo a la última frase del párrafo 2 del artículo 6, "deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave [...] es ese aumento de cantidad de las importaciones *totales* del producto de que se trata y no otros factores" (sin cursivas en el original).

113. El párrafo 4 del artículo 6 regula la atribución del perjuicio grave a cada uno de los Miembros. Esa atribución debe cumplir los dos requisitos establecidos en la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6.

114. El primer requisito es que la atribución se limite exclusivamente a aquellos Miembros de los que procedan las importaciones que hayan experimentado un incremento brusco y sustancial. Esos Miembros se identificarán individualmente, con arreglo al texto de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 2, "sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente" (no se reproduce la nota de pie de página). El Grupo Especial interpretó que el término "brusco" se refiere al incremento porcentual y el término "sustancial" al incremento absoluto.⁸⁵ Esas interpretaciones del Grupo Especial no han sido objeto de apelación, por lo que no está comprendida en nuestro examen.

115. El segundo requisito de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6 es la realización de un análisis comparativo en caso de que las importaciones que han registrado un incremento brusco y sustancial procedan de más de un Miembro.⁸⁶ La realización del análisis comparativo está regulada en la última parte de la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6, que exige que en ese análisis se examinen determinados factores concretos: i) el nivel de las importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes; ii) la cuota de mercado; y iii) los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial. El párrafo 4 del artículo 6 indica además que ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo.

⁸⁵ Informe del Grupo Especial párrafo 7.130.

⁸⁶ Observamos que el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Ropa interior* destacó que ese análisis comparativo de los efectos de las importaciones es indispensable para atribuir el perjuicio grave a un Miembro. El Grupo Especial señaló que, aunque había habido un incremento considerable de las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica, la situación de Costa Rica no era considerablemente diferente de la de los otros cinco Miembros exportadores considerados en la determinación de los Estados Unidos. No obstante, en la determinación no se hacía una *evaluación comparativa* de los efectos de las importaciones de Costa Rica y de las de esos cinco Miembros exportadores. El Grupo Especial consideraba además que los Estados Unidos no podían celebrar acuerdos que permitieran un incremento global de las importaciones del 478 por ciento sobre los niveles de importación existentes entonces procedentes de esos cinco Miembros y al mismo tiempo alegar que un incremento del 22 por ciento sobre los niveles de importación de las importaciones procedentes de Costa Rica contribuían a causar un perjuicio grave (informe del Grupo Especial,

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

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

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

119. En consecuencia, cuando contribuyan al perjuicio grave las importaciones de varios Miembros, de conformidad con la segunda frase del párrafo 4 del artículo 6, sólo puede atribuirse a un Miembro la *parte* del perjuicio total efectivamente causada por las importaciones procedentes de ese Miembro. A nuestro juicio, no puede atribuirse el perjuicio causado efectivamente a la rama de producción nacional por las importaciones procedentes de un Miembro a otro Miembro cuyas exportaciones no hayan sido la causa de esa parte del perjuicio. Lo contrario equivaldría a una "atribución indebida" del perjuicio y sería incompatible con una interpretación de buena fe del texto del párrafo 4 del artículo 6.⁸⁸ En consecuencia, la parte del perjuicio grave total atribuida a un Miembro exportador debe ser proporcional al perjuicio causado por las importaciones procedentes de ese Miembro. En contra de lo que sostienen los Estados Unidos, consideramos que la segunda frase

supra, nota 21 de pie de página, párrafos 7.49 y 7.51). En ese asunto se apeló con respecto a la cuestión de la atribución.

⁸⁷ Observamos que los Estados Unidos sólo compararon las importaciones procedentes del Pakistán con las "importaciones procedentes de todo el mundo", que incluían las procedentes del Pakistán. Véase, Informe sobre el Mercado de los Estados Unidos, párrafo 8.9.

⁸⁸ Véase, *supra*, nota 53 de pie de página.

del párrafo 4 del artículo 6 no permite atribuir la totalidad del perjuicio grave a un Miembro⁸⁹ a no ser que las importaciones procedentes de ese Miembro hayan causado por sí solas el perjuicio grave en su totalidad.

120. Respaldan nuestra opinión las normas generales del derecho internacional sobre la responsabilidad de los Estados, que exigen que las contramedidas adoptadas en respuesta al incumplimiento por los Estados de sus obligaciones internacionales sean proporcionales al perjuicio sufrido.⁹⁰ De forma análoga, observamos que el párrafo 4 del artículo 22 del ESD⁹¹ establece que el nivel de la suspensión de las concesiones será equivalente al de la anulación o menoscabo. Se ha interpretado sistemáticamente que esta disposición del ESD no justifica compensaciones de carácter punitivo.⁹² Ambos ejemplos aclaran las consecuencias del incumplimiento por los Estados de sus obligaciones internacionales, mientras que una medida de salvaguardia es solamente una medida correctiva de actos de "comercio leal" compatibles con la OMC.⁹³ Sería absurdo que el incumplimiento de una obligación internacional fuera sancionada con contramedidas proporcionadas y, que sin que hubiera habido una infracción de esa naturaleza, un Miembro de la OMC estuviera sujeto a la atribución desproporcionada y, en consecuencia, "punitiva" de un perjuicio grave no

⁸⁹ Esta fue la tesis claramente expuesta por los Estados Unidos en respuesta a preguntas formuladas en la audiencia.

⁹⁰ El texto del artículo 51 del proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad de los Estados es el siguiente:

Proporcionalidad

Las contramedidas deben ser proporcionales al perjuicio sufrido, teniendo en cuenta la gravedad del hecho internacionalmente ilícito y los derechos en cuestión.

(Comisión de Derecho Internacional, *Responsabilidad de los Estados: título y texto del proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos aprobado por el Comité de Redacción en segunda lectura*, A/CN.4/L.602/Rev.1, 26 de julio de 2001.)

⁹¹ El texto del párrafo 4 del artículo 22 del ESD es el siguiente:

El nivel de la suspensión de las concesiones u otras obligaciones autorizado por el OSD será equivalente al nivel de la anulación o menoscabo.

⁹² En *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos - Recurso de las Comunidades Europeas al arbitraje previsto en el párrafo 6 del artículo 22 del ESD*, los Árbitros declararon que "no hay en el párrafo 1 del artículo 22 del ESD, ni menos aún en los párrafos 4 y 7 de ese mismo artículo, ninguna disposición que pueda entenderse que justifique contramedidas de carácter punitivo" (Decisión de los Árbitros, WT/DS27/AB/R, 9 de abril de 1999, párrafo 6.3). Véase también, Decisión de los Árbitros, *Brasil - Programa de financiación de las importaciones para aeronaves - Recurso del Brasil al arbitraje previsto en el párrafo 6 del artículo 22 del ESD y el párrafo 11 del artículo 4 del Acuerdo SMC*, WT/DS46/AB/R, 20 de agosto de 2000, párrafo 3.55.

⁹³ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina – Salvaguardia respecto del calzado*, nota 41 de pie de página, párrafo 94.

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

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

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

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

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

124. Así pues, la evaluación de la parte del perjuicio grave total, proporcional al perjuicio efectivamente causado por las importaciones procedentes de un Miembro determinado, requiere una comparación realizada en función de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 6 con todos los demás Miembros (cuyas exportaciones hayan experimentado también un incremento brusco y sustancial) considerados individualmente.

125. En la apelación que examinamos, el Pakistán no es el único Miembro cuyas exportaciones han experimentado un incremento brusco y sustancial. Nadie niega que haya ocurrido lo mismo con las importaciones procedentes de México.⁹⁴ En consecuencia, consideramos que para evaluar adecuadamente la parte del perjuicio grave imputable a las importaciones procedentes del Pakistán es imprescindible tener en cuenta los efectos de las importaciones procedentes de México.

126. En consecuencia, aunque por razones distintas en parte de las aducidas por el Grupo Especial, *confirmamos* la constatación del párrafo 8.1 b) de su informe, según la cual los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 4 del artículo 6 al no examinar individualmente el efecto de las importaciones procedentes de México (y posiblemente de otros Miembros pertinentes) al atribuir el perjuicio grave al Pakistán.

127. Por último, nos referimos a la apelación de los Estados Unidos contra la interpretación del Grupo Especial de que el párrafo 4 del artículo 6 requiere la atribución del perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a todos los Miembros de los que procedan las importaciones que lo causen. A este respecto, observamos que las alegaciones formuladas por el Pakistán ante el Grupo Especial delimitan el ámbito de la presente diferencia. El Pakistán alegó que los Estados Unidos actuaron de forma incompatible con el párrafo 4 del artículo 6 porque "atribuyeron un perjuicio grave a las importaciones procedentes del Pakistán sin realizar ninguna evaluación comparativa de las importaciones procedentes del Pakistán y de México y sus respectivos efectos".⁹⁵ El Grupo Especial consideró necesario, en su razonamiento, pronunciarse sobre la cuestión interpretativa más general de si el párrafo 4 del artículo 6 exige que se atribuya el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio

⁹⁴ Véase, informe del Grupo Especial, párrafo 7.132.

⁹⁵ *Ibid.*, párrafos 3.1 y 7.2 a).

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

VII. Constataciones y conclusiones

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

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

⁹⁶ Informe del Grupo Especial, párrafos 7.126 - 7.127.

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

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

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

Georges Michel Abi-Saab
Presidente de la Sección

Claus-Dieter Ehlermann
Miembro

A.V. Ganesan
Miembro