

**ESTADOS UNIDOS - RESTRICCIONES APLICADAS A LAS
IMPORTACIONES DE ROPA INTERIOR DE ALGODÓN
Y FIBRAS SINTÉTICAS O ARTIFICIALES**

Informe del Grupo Especial

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales se distribuye a todos los Miembros, de conformidad con el ESD. El informe se distribuye como documento de distribución general a partir del 8 de noviembre de 1996 con arreglo a los Procedimientos para la distribución y supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, en virtud de lo dispuesto en el ESD, solamente las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra un informe de un grupo especial, que la apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste y que no habrá comunicaciones *ex parte* con el Grupo Especial o el Órgano de Apelación en relación con asuntos sometidos a la consideración del Grupo Especial o del Órgano de Apelación.

ÍNDICE

Página

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	ELEMENTOS DE HECHO	1
-	Régimen de perfeccionamiento pasivo: "Comercio 807" y "Niveles de acceso garantizados"	1
-	Niveles de acceso garantizados	3
-	Límites específicos	3
-	Cronología de los hechos	3
-	Examen por el OST	4
-	Nuevas consultas	5
-	Medidas adoptadas con arreglo al Entendimiento sobre solución de diferencias	5
III.	CONCLUSIONES SOLICITADAS	6
-	Otras cuestiones	9
IV.	COMUNICACIÓN DE TERCEROS: LA INDIA	9
V.	PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES	11
A.	La medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos	11
-	Informe sobre la existencia de perjuicio grave: categoría 352/652 (Informe de marzo de 1995 sobre la situación del mercado)	11
-	Atribución a los países exportadores	13
-	Consultas con Costa Rica	14
B.	Examen por el órgano de supervisión de los textiles	15
-	Determinación de los datos del mercado interno	15
-	El Informe de julio de 1995 sobre la situación del mercado	16
-	Resultado del examen del OST	17
C.	La norma de examen y la carga de la prueba	18
-	Norma de examen - El "Caso de los <i>sombreros de fieltro</i> "	18
-	Aplicación al presente caso del "Caso de los <i>sombreros de fieltro</i> "	20
-	Opiniones de Costa Rica sobre la norma de examen	23
-	Opiniones de distintos autores con respecto a la norma de examen	25
-	Relación con otras disposiciones del GATT	26
-	Consideración a las autoridades nacionales	27
-	Carga de la prueba	30
D.	Artículo 6 del ATV: consideraciones generales sobre su aplicación	33
E.	Requisitos para la aplicación de una medida de salvaguardia	35
-	Determinación de existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave	35
-	Aumento de las importaciones en los Estados Unidos	37
-	Aplicación de la salvaguardia a un Miembro o varios Miembros considerados individualmente	39
-	Obligación de demostración - Cumplimiento de los requisitos sustantivos	39

	<u>Página</u>
- Consultas sobre la salvaguardia	40
- Datos que deben presentarse en las consultas y demás informaciones pertinentes	40
F. Perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave	41
- El Informe de marzo de 1995 sobre la situación del mercado	45
- El Informe de julio de 1995 sobre la situación del mercado	49
- Análisis de los Informes de marzo y de julio sobre la situación del mercado	50
- El cómputo de las reimportaciones	51
G. Existencia de un nexo causal	53
- Acuerdos de limitación con otros países	54
- Las medidas adoptadas por los Estados Unidos en la aplicación de la salvaguardia	60
H. Atribución a un país (o países) exportador(es) considerado(s) individualmente	61
- Obligación de presentar información concreta y pertinente	61
- Naturaleza de las exportaciones de Costa Rica	62
I. Trato más favorable aplicable a las reimportaciones	63
- La industria estadounidense de telas	68
J. El requisito de la celebración de consultas	70
K. Fecha efectiva de aplicación de la restricción	72
L. Artículo 2 del ATV	75
M. Los Miembros deben procurar aceptar las recomendaciones del OST	77
N. Anulación o menoscabo de beneficios	82
VI. Reexamen intermedio	82
VII. CONCLUSIONES	84
A. Alegaciones de las Partes	84
- Introducción	84
- Principales alegaciones de fondo	85
B. Cuestiones generales de interpretación	86
- Norma de examen	86
- La carga de la prueba	88
- La interpretación del ATV	89
- Estructura del artículo 6 del ATV	91
C. Examen de las conclusiones adoptadas por las autoridades investigadoras estadounidenses sobre la existencia de perjuicio grave que cabe atribuir a las importaciones costarricenses	92
- Ámbito de la cuestión	92
- Perjuicio grave	93
- Aspectos generales	93
- Producción (de los Estados Unidos)	94
- Participación en el mercado (pérdida de participación en el mercado/penetración de las importaciones)	94
- Empleo	95
- Horas-hombre	95
- Ventas	96
- Beneficios	96
- Inversiones	96
- Utilización de la capacidad	96

-	Precios	97
-	Relación de causalidad	98
-	Atribución a Costa Rica del perjuicio grave	98
D.	Amenaza real de perjuicio grave	100
E.	Otras alegaciones	101
-	Párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV	101
-	Obligación de celebrar consultas	103
-	Fecha de aplicación de la restricción	103
-	Párrafo 4 del artículo 2 del ATV	105
-	Artículo 8 del ATV	105
VIII.	Recomendación	106
ANEXO	Declaración de marzo de 1995 sobre la situación del mercado	107

I. INTRODUCCIÓN

1.1 El 22 de diciembre de 1995, Costa Rica solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos al amparo de lo establecido en el artículo 4 y otras disposiciones pertinentes del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994) y en las disposiciones correspondientes del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) (WT/DS24/1). Las consultas se celebraron los días 18 de enero y 1º de febrero de 1996, pero no se logró alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. El 22 de febrero de 1996 Costa Rica presentó una solicitud de establecimiento de un grupo especial (WT/DS24/2), que fue examinada por el OSD en la reunión del 5 de marzo de 1996 (WT/DSB/M/12). El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) acordó el establecimiento de un grupo especial con el mandato previsto en el artículo 6 del ESD.

1.2 El 19 de abril de 1996 se informó al OSD que el mandato y la composición del Grupo Especial (WT/DS24/3) eran los indicados a continuación:

Mandato

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que ha invocado Costa Rica en el documento WT/DS24/2, el asunto sometido al OSD por Costa Rica en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos Acuerdos."

Composición

Presidente: Sr. Thomas Cottier

Miembros: Sr. Martin Harvey
Sr. Johannes Human

1.3 El Grupo Especial escuchó a las partes en la diferencia los días 24 y 25 de junio de 1996 y 29 de julio de 1996. El Grupo Especial se reunió también con las partes, previa petición de éstas, el 15 de octubre de 1996 para examinar algunos aspectos del informe provisional. El Grupo Especial, presentó sus constataciones y conclusiones completas a las partes en la diferencia el 25 de octubre de 1996.

* * * * *

II. ELEMENTOS DE HECHO

Régimen de perfeccionamiento pasivo: "Comercio 807" y "Niveles de acceso garantizados"

2.1 Durante los últimos seis años se ha verificado un notable cambio en la industria estadounidense productora de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, que ha pasado de producir y ensamblar ropa interior a nivel nacional a producir componentes en los Estados Unidos para ser ensamblados en otros países y posteriormente enviados a esas mismas empresas en los Estados Unidos para su comercialización. Esta modalidad de coproducción ha permitido a las empresas de la industria estadounidense mantener su participación en el mercado de los Estados Unidos mediante el aprovechamiento de la fuerza laboral disponible fuera de ese país, controlando al mismo tiempo la fuente de las materias primas, el calendario de producción, los tipos y cantidades de ropa interior que se producirían y la comercialización del producto final. Asimismo, estas operaciones de coproducción

eran compatibles con las políticas del Gobierno de los Estados Unidos, que incentivaban la inversión y la producción en México y en la región de la Cuenca del Caribe.

2.2 La partida 9802.00.80 del Arancel Armonizado de los Estados Unidos (HTSUS)¹ prevé la reimportación en los Estados Unidos de productos que han sido ensamblados en el exterior con componentes fabricados en los Estados Unidos; además, proporciona la base para un tipo de régimen de perfeccionamiento pasivo que permite a los fabricantes estadounidenses de productos con un coeficiente relativamente alto de mano de obra exportar partes de los Estados Unidos para su ensamblado en el exterior y la posterior devolución de los productos ensamblados a los Estados Unidos con una exención parcial de los derechos aplicados por este último país. Este programa no se limita a las prendas de vestir, aunque se utiliza ampliamente en el comercio de estos productos debido a su elevado contenido de mano de obra y a los considerables derechos que aplican los Estados Unidos a las importaciones de esas prendas. Los artículos acreedores a una exención parcial de derechos en el marco de la partida 9802.00.80, deben ser artículos montados en el extranjero, y que se compongan todo o en parte de productos de los Estados Unidos que se hubiesen exportado listos para el montaje, sin que deban someterse a más mano de obra; no hayan perdido su identidad propia en los artículos montados, como consecuencia de un cambio de forma o de aspecto, o por otra causa; y no hayan sufrido en el extranjero un aumento de valor o una mejora de su estado, a no ser por el simple montaje o por cualquier operación relacionada con el montaje, tales como la limpieza, el engrase o la pintura.

2.3 Los artículos exportados utilizados en las mercancías importadas deben ser "partes componentes producidas en los Estados Unidos", es decir, artículos manufacturados listos para el montaje en el mismo estado en que fueron exportados, salvo las operaciones relacionadas con el montaje. Circuitos integrados, compresores, cremalleras, botones y partes precortadas o preformadas de una prenda son ejemplos de lo que se entiende por componentes fabricados. Para recibir la calificación de "componentes estadounidenses", los artículos exportados no deben necesariamente haber sido producidos con materiales o componentes fabricados íntegramente en los Estados Unidos. Si se trata de un producto extranjero que es objeto en los Estados Unidos de una elaboración suficiente como para conferirle el origen estadounidense a efectos aduaneros, el producto resultante de esa elaboración puede ser exportado, ensamblado en el exterior y reimportado, y, no obstante, reunir las condiciones necesarias para una exención parcial de derechos con arreglo a la partida 9802.00.80. En consecuencia, en una operación 807, la prenda puede provenir de cualquier país del mundo: el factor importante es que haya sido cortada en los Estados Unidos. No existe ninguna obligación de reimportar en los Estados Unidos los artículos ensamblados en el exterior; los productores de ropa interior confeccionada con componentes estadounidenses podrían vender esa ropa en cualquier mercado del mundo.

2.4 Los artículos importados en el marco de la partida 9802.00.80 se consideran artículos extranjeros a efectos aduaneros y se registran como artículos extranjeros en las estadísticas de importaciones de los Estados Unidos. La Nota 2 del Capítulo 98, Subcapítulo II, del HTSUS dispone que cualquier producto de los Estados Unidos que se reimporte después de que se haya aumentado su valor o se haya mejorado su calidad en el extranjero, o cualquier artículo que se importe después de haber sido ensamblado en el extranjero se considerará como "artículo extranjero" a los efectos de la Tariff Act de 1930, tal como ha sido modificada. Una prenda de vestir reimportada no se considerará jurídicamente de origen estadounidense incluso si sus piezas fueron cortadas en los Estados Unidos. Esta norma ha sido establecida como una excepción expresa a la norma de origen que los Estados Unidos aplicaban a los textiles y prendas de vestir, en vigor hasta el 30 de junio de 1996, por la cual normalmente se consideraban a esos productos originarios del lugar donde fueron cortadas las piezas de la prenda. Esta excepción sigue vigente incluso en las normas de origen revisadas aplicables a los textiles que entraron en vigor el 1º de julio de 1996. La Nota 2 del HTSUS también dispone que los artículos

¹Con frecuencia se hace referencia a esta disposición con la expresión "comercio 807" dado que estaba comprendida en ese capítulo del antiguo Arancel de los Estados Unidos.

de materias textiles o de prendas de vestir deben considerarse como extranjeros incluso si se montan o fabrican enteramente mediante partes componentes producidas en los Estados Unidos, o se fabrican enteramente mediante ingredientes (distintos del agua) que constituyan productos de los Estados Unidos, en un país beneficiario de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe.

2.5 El artículo importado con arreglo a la partida 9802.00.80 puede ser objeto de un derecho del tipo que se aplicaría al producto ensamblado, pero el valor del derecho imponible se reduce deduciendo el costo o valor de las piezas componentes exportadas del valor del producto ensamblado importado. Por ejemplo, la ropa interior reimportada en el presente caso está sujeta a derechos de aduana del tipo aplicable a la ropa interior, pero su valor en aduana se reduce deduciendo el costo o valor de las partes de la prenda, los elásticos, cremalleras, botones, hilos, etc. exportados utilizados en el ensamblado de la ropa interior en Costa Rica. La reducción de derechos (que no está regulada por el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido) es un factor clave para que las operaciones de ensamblado que se realizan en Costa Rica sean económicamente viables. El programa "807" no obedece a prescripciones tributarias, sociales o industriales. No obstante, el propósito en el que se basa abarca una diversidad de objetivos sociales y económicos más generales, tales como ayudar al reajuste estructural, prestar asistencia al desarrollo económico de países extranjeros, mantener la competitividad de la industria estadounidense, hacer descender los precios para el consumidor, y reducir la carga impositiva de las empresas estadounidenses.

Niveles de acceso garantizados

2.6 Los niveles de acceso garantizados, o GAL, están previstos para las reimportaciones de textiles en el Programa de Acceso Especial de los Estados Unidos, un Programa destinado a desarrollar y ampliar la industria manufacturera en la Cuenca del Caribe, los países beneficiarios de las Preferencias Comerciales para los Países Andinos y México (en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC)) otorgando a las reimportaciones de prendas de vestir fabricadas con telas producidas y cortadas en los Estados Unidos un acceso garantizado al mercado estadounidense. Los Estados Unidos aplican este Programa como una forma de "trato más favorable" para algunas reimportaciones -aquellas elaboradas con telas producidas y cortadas en los Estados Unidos- de conformidad con el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV. En el marco de este programa, mediante acuerdo con el país exportador de que se trate, se establece un nivel de acceso garantizado ("GAL") para determinados productos de la industria del vestido. Las partes de prendas de vestir cortadas en los Estados Unidos a partir de tela producida en los Estados Unidos (por ejemplo, telas tejidas o de tejido de punto) se exportan a este país, donde son ensambladas; la prenda de vestir ensamblada con esos tejidos tiene el acceso garantizado a los Estados Unidos al nivel negociado, y entra al país como producto de la partida 9802.00.8015 del HTSUS, que corresponde a la antigua partida 807A de la nomenclatura precedente. Las entradas deben ir acompañadas de un formulario ITA 370-P, que certifica los hechos que acreditan que las mercancías reúnen las condiciones para que se les aplique dicha subpartida. El Programa de Acceso Especial solamente afecta al acceso al mercado estadounidense de textiles y prendas de vestir, pero no afecta al tipo de derecho efectivo aplicable a las importaciones.

Límites específicos

2.7 El límite específico "specific limit" (SL) se refiere al nivel de la limitación (contingente) aplicable a las exportaciones o importaciones del producto de que se trate durante un período de tiempo establecido. En el ATV, el párrafo 8 del artículo 6 establece el método para calcular el nivel de limitación aplicable.

Cronología de los hechos

2.8 A principios de 1995, el Comité Interministerial para la Aplicación de los Acuerdos Textiles (CITA) examinó los datos sobre las importaciones totales de ropa interior de algodón y fibras sintéticas

o artificiales (categoría 352/652) y consideró la situación de la rama de producción nacional que producía esas mercancías. Sobre la base de los factores examinados, el CITA determinó que existía una situación de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave para la rama estadounidense de producción de ropa interior. Los Estados Unidos atribuyeron el perjuicio grave o la amenaza real del mismo a las importaciones procedentes de siete países, a saber, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, la República Dominicana, Tailandia y Turquía (véase la Sección V.A.).

2.9 Sobre la base de sus conclusiones, el 27 de marzo de 1995 los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con Costa Rica, entre otros países, con respecto al comercio de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales (categoría textil de los Estados Unidos 352/652), con miras a iniciar el procedimiento de salvaguardia de transición y establecer una restricción cuantitativa sobre ese producto de conformidad con el artículo 6 del ATV, y presentaron un informe sobre el perjuicio grave, exponiendo la información fáctica disponible al respecto (Anexo). Los Estados Unidos propusieron un nivel de limitación para las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica de conformidad con el párrafo 8 del artículo 6 del ATV. El 21 de abril de 1995, los Estados Unidos publicaron en el Federal Register el texto de la solicitud de consultas, incluidos el nivel y el período de la limitación.

2.10 Las consultas se celebraron los días 1º y 2 de junio de 1995. En ellas los Estados Unidos propusieron una medida que consta de dos partes: un límite específico (SL) de 1,25 millones de docenas y un nivel de acceso garantizado (GAL) de 20 millones de docenas. Costa Rica consideró que los Estados Unidos no habían fundamentado su caso con arreglo a las disposiciones del ATV y las consultas no dieron lugar a una solución mutuamente aceptable.

2.11 El 22 de junio de 1995, los Estados Unidos propusieron nuevamente el establecimiento de una restricción cuantitativa a un nivel específico de 1.325 millones de docenas (SL), con un crecimiento anual del 6 por ciento y un GAL de 20 millones de docenas para 1996.

2.12 Habida cuenta de que los Estados Unidos y Costa Rica no habían llegado a ningún acuerdo al término de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas en el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos aplicaron una limitación a las importaciones procedentes de Costa Rica con efecto a partir del 23 de junio de 1995, por el período contingentario de 12 meses iniciado el 27 de marzo de 1995, y sometieron el asunto al Órgano de Supervisión de los Textiles, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV.

2.13 El 10 de julio de 1995, los Estados Unidos propusieron a Costa Rica un límite específico para 1996 de 3 millones de docenas, con un crecimiento anual del 6 por ciento y un nivel de acceso garantizado de 30 millones de docenas. Esta nueva propuesta incluía una disposición por la que se reduciría el límite específico a 1,5 millones de docenas en caso de que el Congreso de los Estados Unidos aprobara una ley que establecía un régimen no contingentario para los productos procedentes de la Cuenca del Caribe, y que prescribía determinadas normas de origen (la cláusula "ratchet-down"). Costa Rica siguió objetando el fundamento de la solicitud de restricción y no respondió a esta propuesta.

2.14 El 12 de julio de 1995, los Estados Unidos presentaron a Costa Rica otra propuesta con los mismos niveles que habían propuesto el 10 de julio pero sin especificar la reducción del límite específico (SL) en caso de que se aprobase la ley antes mencionada y sujetando en cambio esa reducción a negociaciones posteriores.

Examen por el OST

2.15 Del 13 y el 21 de julio de 1995 el Órgano de Supervisión de los Textiles (OST) examinó este caso, y otros, con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV y escuchó las exposiciones de los

Estados Unidos, Costa Rica, Honduras, Tailandia y Turquía. Durante las actuaciones, los Estados Unidos presentaron datos actualizados y otra información pertinente (Informe sobre la situación del mercado, de julio de 1995, véanse los párrafos 5.135-5.138). Esta información se utilizó para actualizar los datos presentados en marzo de modo que todos los datos fuesen compatibles con el período de referencia de la convocatoria, es decir, el año que finalizaba en diciembre de 1994. Los Estados Unidos también proporcionaron al OST la información adicional solicitada por los Miembros convocados y por los miembros del OST con respecto a la rama de producción, las reimportaciones y las exportaciones.

2.16 Al examinar la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos contra las importaciones de la categoría 352/652 procedentes de, entre otros países, Costa Rica, el OST constató que no se había demostrado la existencia de un perjuicio grave. En cambio, el OST no pudo llegar a un consenso sobre la existencia de una amenaza real de perjuicio grave. El OST recomendó que los Estados Unidos y Costa Rica celebraran consultas adicionales,

"con objeto de llegar a un entendimiento mutuo, teniendo presente lo anterior y tomando debidamente en cuenta las características particulares del caso, así como consideraciones de equidad" (G/TMB/R/2).

2.17 Los días 16 y 17 de agosto de 1995 se celebró una nueva ronda de consultas en las que Costa Rica planteó varias cuestiones con respecto a la justificación de las medidas estadounidenses. Las consultas no dieron lugar a ningún acuerdo y ambas partes comunicaron la situación al OST.

2.18 En la reunión que tuvo lugar del 16 al 20 de octubre de 1995, el OST recibió informes de Costa Rica y los Estados Unidos sobre las consultas bilaterales que habían celebrado por recomendación del OST. Tomó nota de los informes y del hecho de que ambas partes no habían llegado a un entendimiento mutuo durante esas consultas. Los debates del OST confirmaron sus anteriores conclusiones sobre este asunto. Habida cuenta de que las partes interesadas no habían presentado nuevas solicitudes, el OST consideró terminado su examen de la cuestión (G/TMB/R/5).

Nuevas consultas

2.19 El 22 de noviembre de 1995 se celebró otra consulta en la que los Estados Unidos hicieron una nueva propuesta de limitación que consistía en un límite específico de 7 millones de docenas (con un sublímite de 4 millones de docenas para los productos confeccionados con tejidos de punto) y un GAL de 40 millones de docenas, para el período comprendido entre el 1º de abril de 1996 y el 31 de marzo de 1997, incluyendo también la cláusula, mencionada anteriormente, de "ratchet-down" y un crecimiento del 6 por ciento. Costa Rica presentó una propuesta de límite específico (SL) de 21 millones de docenas para 1996, seguida por una segunda propuesta en la que se fijaba el SL y el GAL para el período correspondiente a 1996-1997 en 15,4 y 40 millones de docenas, respectivamente. Estas propuestas no fueron aceptadas por los Estados Unidos. Más tarde, Costa Rica solicitó la celebración de consultas con arreglo al artículo 4 del ESD.

2.20 El 27 de marzo de 1996, la restricción, aumentada por la aplicación de una tasa de crecimiento del 6 por ciento, fue renovada por un segundo período de 12 meses.

* * * * *

Medidas adoptadas con arreglo al Entendimiento sobre solución de diferencias

2.21 El 22 de diciembre de 1995, Costa Rica solicitó al Gobierno de los Estados Unidos la celebración de consultas al amparo del artículo 4 del ATV y de otras disposiciones pertinentes del ESD, el

artículo XXIII del GATT de 1994 y las disposiciones correspondientes del ATV. Ambos países se reunieron en dos ocasiones, el 18 de enero y el 1º de febrero de 1996.

2.22 En la primera de estas reuniones, Costa Rica formuló varias preguntas, que posteriormente presentó por escrito, solicitando que se les respondiera también por escrito lo antes posible. Por otra parte, reiteró su opinión de que el llamado a consultas no estaba justificado al amparo del ATV, y solicitó nuevamente que fuese retirado. El 18 de enero de 1996, Costa Rica propuso el establecimiento, en lugar de una restricción, de un mecanismo de vigilancia de la composición y los patrones del comercio entre ambos países en la categoría en cuestión. Pero los Estados Unidos no aceptaron esta sugerencia.

2.23 En la reunión celebrada el 1º de febrero de 1996, los Estados Unidos hicieron una nueva propuesta a Costa Rica, ofreciéndole un acceso de 57 millones de docenas durante el período comprendido entre el 27 de marzo de 1995 y el 30 de septiembre de 1996. Además, el acceso para el período de 18 meses comprendidos entre el 1º de octubre de 1996 y el 26 de marzo de 1998 se fijaría en 12 millones de docenas (SL), con un sublímite de 6,8 millones de docenas para prendas de tejidos de punto, y 30 millones en el marco del GAL. Esta propuesta de limitación incluía una cláusula de "ratchet-down", de conformidad con la cual el acceso en el marco del SL se reduciría a 1,5 y a 1,6 millones de docenas para cada uno de los períodos abarcados por la restricción. Una vez más, Costa Rica rechazó esta propuesta por incompatible con las disposiciones correspondientes del ATV.

2.24 El período de 60 días que prevé para las consultas el ESD finalizó sin que las partes hubiesen alcanzado un acuerdo satisfactorio, y los Estados Unidos continuaron imponiendo sus restricciones unilaterales a los productos de que se trata. En consecuencia, el 5 de marzo de 1996, Costa Rica presentó al OSD una solicitud, que fue aceptada, de establecimiento de un Grupo Especial.

* * * * *

III. CONCLUSIONES SOLICITADAS

3.1 Costa Rica solicitó al Grupo Especial que se pronunciara específicamente, entre otros, sobre los siguientes aspectos:

1. Que, al haber impuesto una nueva restricción al comercio de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales en violación de las disposiciones del ATV, los Estados Unidos violan el artículo 2 de ese Acuerdo.
2. Que el aumento del "comercio 807" no puede ser considerado un aumento de las importaciones, en el sentido del párrafo 2 del artículo 6 del ATV.
3. Que si, no obstante lo anterior, se considera que ese aumento de las importaciones se subsume dentro del supuesto del párrafo 2 del artículo 6 del ATV, lo cierto es que éste lo que demuestra es que la rama de producción estadounidense que produce piezas cortadas de ropa interior se encuentra en excelente condición y no requiere de protección alguna.
4. Que perjuicio grave y amenaza real de perjuicio grave son dos conceptos diferentes, que, para poder ser demostrados, requieren la presentación de información distinta y un análisis diferente.
5. Que la conclusión del OST en el sentido de que Los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave a su rama de producción de ropa interior debe ser respetada.

6. Que, con la información no confiable, errónea, contradictoria y omisa que los Estados Unidos presentaron para tratar de justificar la situación de su rama de producción, no cumplieron su deber de demostrar la existencia de perjuicio grave.
7. Que los Estados Unidos, al haber cambiado el supuesto fundamento de su medida, aun así nunca presentaron la información requerida, ni formularon el análisis necesario para demostrar la existencia de amenaza real de perjuicio grave a su rama de producción de ropa interior.
8. Que, aun suponiendo la existencia de aumento de las importaciones y de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave, los Estados Unidos no demostraron la existencia de un nexo causal entre tales supuestos, sino que, más bien, los acuerdos a los que llegaron con los demás países llamados a consulta en esta categoría confirmaron la inexistencia de dicha relación causal.
9. Que, aun suponiendo que los Estados Unidos cumplieron los tres presupuestos de fondo para tener derecho a acudir al mecanismo de salvaguardia especial de transición, nunca presentaron la información necesaria, ni efectuaron el análisis requerido, para atribuir el supuesto perjuicio o amenaza a las importaciones de Costa Rica.
10. Que los diversos elementos presentes en este caso y, en especial, las propuestas de restricción que los Estados Unidos formularon a Costa Rica y los niveles de los contingentes que negociaron con los demás países llamados a consulta en esta categoría, indicaban que los Estados Unidos buscaban proteger no la industria productora de ropa interior, sino la rama de producción nacional que producía la tela que se utilizaba en la producción de ropa interior.
11. Que el ATV no permitía imponer una medida de salvaguardia sobre un producto de vestir importado para proteger la tela que se utilizaba para producirlo.
12. Que los Estados Unidos impusieron y renovaron la restricción impuesta sobre la base de la existencia de amenaza real de perjuicio grave, no obstante nunca haber celebrado consultas al respecto;
13. Que en junio de 1995 los Estados Unidos impusieron la restricción unilateral a Costa Rica, haciéndola retroactiva a marzo de ese mismo año, sin que el ATV autorizara a proceder de esa manera; y
14. Que los Estados Unidos violaron el espíritu y la letra del artículo 8 del ATV al negarse, sin ningún fundamento, a seguir las recomendaciones formuladas por el OST, en particular, en cuanto a la celebración de consultas con Costa Rica, teniendo presente que la existencia de perjuicio grave no se había demostrado, que no había consenso acerca de si se había demostrado la amenaza real de perjuicio grave, que se trataba de un comercio con características particulares y que existían consideraciones de equidad que debían ser tomadas en cuenta, y que no se había presentado un informe explicando su imposibilidad de ajustarse a tales recomendaciones.

3.2 Costa Rica solicitó además que el Grupo Especial, sobre la base de las consideraciones anteriores, y en vista de que los Estados Unidos habían procedido en forma violatoria del ATV, llegara en su informe a la conclusión de que el Gobierno de los Estados Unidos debía asegurarse de poner en conformidad con el ATV la restricción unilateral adoptada contra Costa Rica, y ello debía materializarse en este caso concreto a través del retiro inmediato de dicha medida. Costa Rica fundamentó su pedido

en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, el cual autoriza al Grupo Especial a especificar la manera adecuada de aplicar sus recomendaciones.

3.3 Los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que llegara a las conclusiones siguientes:

- la aplicación y el mantenimiento por los Estados Unidos de una restricción de salvaguardia a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Costa Rica es compatible con artículo 6 del ATV;
- la restricción no es incompatible con el artículo 2 ni con el artículo 8 del ATV; y
- la medida mencionada *supra* no anula ni menoscaba las ventajas resultantes del ATV o del GATT de 1994 para Costa Rica.

3.4 Con respecto a la solicitud de Costa Rica de que el Grupo Especial resolviera

"de acuerdo con el mandato del OSD, que los Estados Unidos deben proceder de inmediato a retirar la restricción unilateral impuesta a Costa Rica",

y también de que llegara en su informe a la conclusión de

"que los Estados Unidos deben proceder a poner en conformidad con el ATV la medida adoptada, lo cual implica el retiro inmediato de la misma";

los Estados Unidos consideraron que la heterogeneidad de los términos utilizados dejaba un margen de duda con respecto al objetivo de Costa Rica, pero alegaron que si aquello que se solicitaba era que el Grupo Especial recomendara que se adoptaran medidas concretas, o que llegara a conclusiones cuyo efecto fuese equivalente a una recomendación de ese tipo, la solicitud era incompatible con el párrafo 1 del artículo 19 del ESD.

3.5 A juicio de los Estados Unidos, el Entendimiento sobre Solución de Diferencias contiene instrucciones expresas para los grupos especiales de la OMC con respecto a la única y sola recomendación que puede ofrecerse correctamente en caso de que se constate que las medidas adoptadas por un Miembro no están en conformidad con las obligaciones que le corresponden: poner las medidas en conformidad con esas obligaciones. Era una práctica bien arraigada en el marco del GATT que se evitara la recomendación de acciones concretas, tales como el retiro o modificación de una medida, y esa práctica había sido incorporada al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que disponía lo siguiente:

"Cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo."

El Grupo Especial no necesitaba en absoluto formular recomendaciones, pues las medidas de que se trataba eran plenamente compatibles con las obligaciones dimanantes del ATV para los Estados Unidos; no obstante, en caso de que se formulara alguna recomendación, a juicio de los Estados Unidos, el Grupo Especial no estaba autorizado a formular ninguna que no fuera la prevista en el párrafo 1 del artículo 19 del ESD.

3.6 Costa Rica respondió que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD, al contrario de lo expuesto por los Estados Unidos, autorizaba al Grupo Especial a especificar la forma apropiada de aplicar sus recomendaciones pues disponía lo siguiente:

"Cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo. Además de formular recomendaciones, el grupo especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas."

* * * * *

Otras cuestiones

3.7 El 21 de junio de 1996, los Estados Unidos señalaron a la atención del Grupo Especial el quebrantamiento de la confidencialidad por parte de Costa Rica en relación con las propuestas formuladas por los Estados Unidos en las consultas, y la utilización por Costa Rica en este procedimiento de esa información en perjuicio de la posición de los Estados Unidos. El 24 de junio de 1996, en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial Costa Rica respondió informando acerca de la divulgación por la Embajada estadounidense en San José, Costa Rica, de las propuestas que los Estados Unidos habían presentado en las consultas celebradas entre ambos países. Posteriormente, los Estados Unidos investigaron esa cuestión y comprobaron que esa divulgación tuvo lugar en respuesta a las numerosas declaraciones de prensa hechas en San José por periodistas y miembros del Gobierno de Costa Rica. Las declaraciones de la Embajada de los Estados Unidos se habían formulado únicamente en respuesta a esta ofensiva de prensa de Costa Rica.

3.8 Costa Rica hizo hincapié en que la publicación de cualquier artículo con anterioridad al comienzo del procedimiento de solución de diferencias en el marco del ESD, que en todo caso fue iniciativa de los Estados Unidos como parte de su estrategia de ejercer presión sobre el Gobierno de Costa Rica, no tenía ningún significado desde la perspectiva de la confidencialidad prescrita en el párrafo 6 del artículo 4 del ESD, pues esta disposición se aplica a las consultas iniciadas bajo el sistema de solución de diferencias del ESD y no a cualquier hecho ocurrido con anterioridad a ese momento. En consecuencia, uno de los documentos a los que hacían referencia los Estados Unidos no era pertinente pues había sido publicado con anterioridad a la iniciación del procedimiento de consultas al amparo del ESD. Las otras dos publicaciones eran respuestas a manifestaciones públicas de representantes del Gobierno de los Estados Unidos o de la empresa que los Estados Unidos intentaban proteger. Además, Costa Rica indicó que el hecho de que el párrafo 6 del artículo 4 dispusiese que las consultas serían confidenciales no podía interpretarse como un límite a los derechos de las partes cuando el caso se encontraba ante el Grupo Especial. Por el contrario, la confidencialidad debía entenderse en el sentido de que se refería a partes ajenas a la diferencia y al público, pero de ninguna manera al Grupo Especial. No era el propósito del párrafo 6 del artículo 4 limitar las posibilidades que tenía a su disposición el Grupo Especial de conocer la información sobre la diferencia que tenía ante sí porque ello iría en detrimento del procedimiento mismo.

3.9 Los Estados Unidos aceptaron que habida cuenta de que la Embajada de los Estados Unidos era responsable de algunas de las divulgaciones de información que se habían producido, retiraron la solicitud. Pero ese retiro se hizo sin perjuicio de otras alegaciones con respecto al uso indebido y distorsión por parte de Costa Rica de la información sobre las consultas celebradas en este caso.

IV. COMUNICACIÓN DE TERCEROS: LA INDIA

4.1 La India había manifestado su interés en esta cuestión y su deseo de participar en el procedimiento del Grupo Especial como tercero interesado al amparo del artículo 10 del ESD. En consecuencia, se invitó a la India a exponer sus opiniones ante el Grupo Especial en la primera reunión celebrada por éste el 25 de junio de 1996. En su comunicación, la India examinó la medida adoptada por los Estados Unidos y expuso sus opiniones sobre diversos aspectos. En particular, la India solicitó al Grupo Especial que incluyera en sus constataciones lo siguiente:

- a) que los Estados Unidos no tenían la opción de alegar una situación de amenaza real de perjuicio grave en julio de 1995, tras haber determinado en marzo del mismo año que existía una situación de perjuicio grave y haber solicitado a Costa Rica la celebración de consultas sobre esa base;
- b) que los Estados Unidos no habían proporcionado todos los datos necesarios que debían proporcionar a Costa Rica de conformidad con las disposiciones del artículo 6 del ATV, y que algunos de los datos proporcionados no habían sido reunidos en forma objetiva y, en consecuencia, no eran fiables;
- c) que en los datos disponibles no había ninguna indicación de que se trataba de una situación de perjuicio grave o de una situación de amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional de los Estados Unidos, atribuible a las importaciones;
- d) que las importaciones procedentes de Costa Rica, que contenían casi exclusivamente componentes estadounidenses suministrados por la rama estadounidense de producción de ropa interior y que en su mayor parte habían sido producidas en Costa Rica por empresas establecidas por fabricantes de ropa interior estadounidenses, no podían haber contribuido al perjuicio grave o a la amenaza real de perjuicio grave a la misma rama de producción estadounidense que había participado voluntariamente en esas actividades de coproducción;
- e) que con la medida adoptada, los Estados Unidos intentaban efectivamente proteger la rama estadounidense de producción de telas para ropa interior y no la rama de producción de ropa interior, y ello era incompatible con lo dispuesto en el artículo 6 del ATV;
- f) que la salvaguardia de transición prevista en el artículo 6 del ATV debía ser adoptada por el país importador y examinada por el OST íntegramente sobre la base de los datos a disposición del país importador en el momento en que se hubiese formulado la determinación de la existencia de una situación de perjuicio grave o de amenaza real del mismo;
- g) que el país importador debía optar por el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave como fundamento de su medida en el momento de la determinación de la situación del mercado, con anterioridad a la adopción de la medida de salvaguardia, y los datos requeridos para uno u otro fundamento eran diferentes en cuanto a su naturaleza y no en cuanto a su grado;
- h) que no había ninguna disposición en el ATV que previese la posibilidad de adoptar limitaciones retroactivas; y
- i) que si el OST no aprueba una medida de salvaguardia después del examen previsto en el Acuerdo, la medida no puede sobrevivir.

4.2 Con referencia a la comunicación presentada por la India, los Estados Unidos señalaron que, a su juicio, el ATV no exigía al país importador que optara entre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave al hacer su determinación, y por ello los Estados Unidos se habían basado en ambos, y se habían referido a ambos, en su solicitud de consultas. Además, el párrafo 3 del artículo 6 del ATV no establece ningún criterio separado para evaluar el perjuicio grave, por una parte, y la amenaza real de perjuicio grave, por la otra. El ATV tampoco contiene ninguna disposición que contemple concretamente la amenaza real (a diferencia de otras disposiciones jurídicas de la OMC concernientes

a los derechos antidumping, las medidas compensatorias, o el artículo XIX del GATT sobre salvaguardias). La India también hizo referencia en su comunicación a incrementos "bruscos y substanciales" e "inminentes". No obstante, a juicio de los Estados Unidos, esos criterios se aplicaban a la determinación de la atribución prevista en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV, y no eran pertinentes a una determinación formulada con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 de dicho Acuerdo.

4.3 Costa Rica hizo suyos los argumentos y observaciones contenidos en la comunicación presentada por la India y los incorporó formalmente a su propia comunicación; expresó la opinión de que el Grupo Especial debía hacer referencia en su informe escrito a los argumentos desarrollados por la India y pronunciarse sobre cada uno de ellos.

* * * * *

V. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES

A. LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA ADOPTADA POR LOS ESTADOS UNIDOS

Informe sobre la existencia de perjuicio grave: categoría 352/652 (Informe de marzo de 1995 sobre la situación del mercado)

5.1 Costa Rica señaló que el Informe de marzo sobre la situación del mercado, presentado por los Estados Unidos (que figura como Anexo al presente informe), no decía nada acerca del porcentaje del "comercio 807" en los datos sobre la producción y las importaciones ni intentaba analizar el impacto de este factor sobre el comercio en esta categoría. En consecuencia, no se podía determinar si la producción nacional había aumentado realmente o no, cuál era la participación efectiva en el mercado de la rama de producción estadounidense; ni la verdadera relación entre las importaciones y la producción nacional.

5.2 Los Estados Unidos explicaron en la exposición de los antecedentes que la Oficina para los Textiles y el Vestido (OTEXA) del Departamento de Comercio se encargaba de reunir los datos y redactar comunicaciones sobre la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, que sometía a la consideración del CITA. A principios de 1995, el CITA había examinado los datos sobre las importaciones totales de los Estados Unidos de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales (categoría 352/652) de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. Siguiendo los criterios establecidos en ese artículo, los Estados Unidos habían considerado las importaciones totales de la categoría 352/652 y habían constatado que esas importaciones aumentaron de 65.507.000 docenas, en 1992, a 79.962.000 docenas, en 1993. El CITA constató que las importaciones totales continuaron aumentando bruscamente en 1994, y alcanzaron un total de 97.375.000 docenas, es decir, superaron en un 22 por ciento al nivel de 1993 y en un 49 por ciento al nivel de 1992. Esos datos incluían las reimportaciones.

5.3 El CITA había estimado que aproximadamente 395 establecimientos fabricaban ropa interior en los Estados Unidos y empleaban alrededor del 6 por ciento del total de los trabajadores de la industria del vestido estadounidense, con envíos anuales por valor de 3.200 millones de dólares, es decir, alrededor de un 5 por ciento del total de envíos anuales de prendas de vestir. La concentración de empresas en esta industria es mayor en el sector de la ropa interior para hombres que en el sector de la ropa interior para mujeres. En el primero de esos sectores, cuatro empresas realizan más del 60 por ciento de los envíos. La producción de ropa interior para mujeres está más sujeta a los cambios por la influencia de la moda. Como consecuencia, la producción está menos normalizada, exige el empleo de diferentes tipos de máquinas de tejer y necesita un mayor número de trabajadores. Sin embargo, existe un gran número de pequeños productores cuyas operaciones no están integradas sino que normalmente compran tejidos para después cortarlos y coserlos.

5.4 El CITA examinó luego los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, tales como la producción de los Estados Unidos, la pérdida de cuota en el mercado, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones, la capacidad de producción y las ventas. El CITA comprobó que la producción estadounidense de las categorías 352/652 disminuyó de 175.542.000 docenas, en 1992, a 168.802.000 docenas en 1993, lo que representaba un descenso de un 4 por ciento. La producción siguió disminuyendo en 1994 y llegó a 126.962.000 docenas durante los primeros nueve meses de 1994, es decir, registró un descenso de un 4 por ciento respecto del nivel de producción registrado entre enero y septiembre de 1993. La participación de los fabricantes estadounidenses en el mercado interno disminuyó de un 73 por ciento, en 1992, a un 68 por ciento, en 1993, o sea que se verificó una contracción de 5 puntos porcentuales. Durante los primeros nueve meses de 1994 esa participación se redujo a un 65 por ciento. Como porcentaje de la producción estadounidense, las importaciones aumentaron de un 37 por ciento en 1992 a un 47 por ciento en 1993, y en los primeros nueve meses de 1994 habían aumentado en un 54 por ciento.

5.5 Costa Rica se preguntaba si los datos sobre el empleo y las horas-hombre constituían una situación especial vinculada al aumento de las importaciones o si reflejaban una tendencia continua dentro de esa rama de producción. También observó que no se daban cifras con respecto a los despidos. Tampoco se establecía un nexo causal entre las importaciones y las pérdidas de empleo; así como tampoco había ningún fundamento con respecto a las afirmaciones acerca de la postergación de las inversiones o de las "desinversiones", ni se consideraba la posibilidad de que éstas pudiesen representar decisiones económicamente razonables por parte de las empresas interesadas, sin tener relación causal alguna con la tendencia o nivel de las importaciones. También hizo el mismo comentario con respecto al desplazamiento de la capacidad de producción hacia otras líneas de productos, en el sentido de que debería considerarse como una tendencia positiva, a favor de los intereses de las propias empresas estadounidenses.

5.6 Costa Rica afirmó que los Estados Unidos no habían demostrado de manera satisfactoria la existencia de problemas que afectaban al empleo, las ventas y ganancias, la inversión o la capacidad en su rama de producción en tanto que no era posible demostrar claramente la situación de una rama de producción sobre la base de las pruebas aportadas por una o dos empresas. Los Estados Unidos no habían demostrado correctamente los hechos relacionados con las importaciones, la producción nacional y el tamaño del mercado, especialmente porque en el Informe de marzo no analizaban para nada la cuestión relativa al "comercio 807".

5.7 Los Estados Unidos señalaron también que el CITA había comprobado que el número de trabajadores empleados en la producción de ropa interior en los Estados Unidos había descendido de 46.377 en 1992 a 44.056 en 1994, lo que representaba una disminución de un 5 por ciento y una pérdida de 2.321 trabajadores. El promedio anual de horas-hombre trabajadas había descendido de 86,2 millones en 1992 a 81,5 millones en 1994. Sobre la base de una encuesta realizada en distintas empresas productoras de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales se llegó a las siguientes conclusiones: varias empresas habían tenido que proceder a despidos, se habían cerrado instalaciones como consecuencia de las importaciones y era menor el ritmo de las ventas; una empresa indicó que sus ventas habían disminuido un 17 por ciento en 1994 y sus beneficios un 18 por ciento, y existía una presión sobre las condiciones económicas para toda la industria a causa de los crecientes costos y la fuerte competencia de las importaciones. La incertidumbre debida al incremento de las importaciones hacía que las empresas estadounidenses aplazasen las inversiones en esta rama de la producción. Algunas empresas habían cerrado sus instalaciones permanentemente o habían trasladado la capacidad de producción al extranjero, y las empresas que fabricaban ropa interior contemplaban la posibilidad de otras desinversiones de esa naturaleza. Los precios de las importaciones eran muy bajos y ejercían una presión considerable sobre los productores estadounidenses.

5.8 Costa Rica no admitía que el incremento de los precios del algodón hubiese afectado a los productores de tela o hilaza de algodón o a los productores de ropa interior de algodón o fibras sintéticas o artificiales. Por lo que respecta a la ventaja en el precio de la que gozaban las importaciones en relación con la producción nacional, nada indicaba si ello significaba que todas las importaciones o algunas importaciones se producían con tejidos de un precio inferior ni se daba ninguna justificación de esas afirmaciones. Además, dichas declaraciones no tomaban en consideración que la preponderancia en el crecimiento de las "importaciones" de estos productos, que se concentraba en aquéllos ensamblados fuera de los Estados Unidos a partir de componentes estadounidenses. Ello implicaba que la rama de producción nacional utilizaba la misma materia prima que las "importaciones" de productos ensamblados con componentes estadounidenses, de modo que el citado aumento del precio del algodón no tenía influencia alguna en los niveles de importación.

5.9 Los Estados Unidos, alegaron que las importaciones competidoras tenían una ventaja en los precios respecto de los artículos de producción nacional porque las importaciones se elaboraban con tejidos extranjeros de precio inferior. Como consecuencia de la mayor penetración de las importaciones en el mercado de ropa interior, los precios medios al por menor de la ropa interior en los Estados Unidos habían en general descendido durante los dos últimos años, en unos momentos en que los costos de los fabricantes estadounidenses, en particular por lo que se refería al algodón en bruto, habían aumentado sustancialmente. Esa evolución había erosionado gravemente la rentabilidad de los fabricantes de ropa interior estadounidenses. Sobre la base de los factores mencionados y de conformidad con los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, el CITA determinó que existía un perjuicio grave, o una amenaza real de perjuicio grave, para la rama de producción de ropa interior de los Estados Unidos. Así pues, los Estados Unidos procedieron a la identificación de los países Miembros a los que podía atribuirse ese perjuicio, según lo estipulado en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

Atribución a los países exportadores

5.10 Costa Rica señaló que los datos sobre sus exportaciones hacia los Estados Unidos no hacían ninguna referencia al proceso de coproducción entre ambos países, a pesar de que todo el aumento de las importaciones podía atribuirse precisamente a esa coproducción.

5.11 Los Estados Unidos explicaron que al aplicar los criterios establecidos en el párrafo 4 del artículo 6, el CITA había atribuido el perjuicio grave, o la amenaza real de perjuicio grave, a las importaciones procedentes de cinco países Miembros de la OMC -Costa Rica, Honduras, la República Dominicana, Tailandia y Turquía- y a dos países que no tenían aún esa condición, Colombia y El Salvador. Las importaciones totales procedentes de los cinco países Miembros de la OMC habían aumentado de 22.675.508 docenas, en 1992, a 40.293.259 docenas, en 1994. Estos aumentos habían representado un incremento brusco y sustancial del 78 por ciento. Consideradas en conjunto, esas importaciones habían aumentado en 1994 un 32 por ciento con respecto al nivel alcanzado en 1993. En 1992 las importaciones procedentes de esos países representaban el 35 por ciento de las importaciones totales estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales. En 1994, ese porcentaje había ascendido al 41 por ciento.

5.12 En el caso de Costa Rica, el CITA constató que el aumento de las importaciones procedentes de este país solamente superaba el nivel de las importaciones de la categoría 352/652 procedentes de al menos otros 85 países, así como los niveles correspondientes a otros seis proveedores cuyas importaciones estaban sujetas a contingentes. Costa Rica era, por orden de importancia, el segundo proveedor de los Estados Unidos. De conformidad con los criterios del párrafo 4 del artículo 6 del ATV, el CITA constató que se había producido un incremento brusco y sustancial de importaciones a bajo precio procedentes de Costa Rica, por cuanto en 1994 las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales alcanzaron la cifra de 14.423.178 docenas, un incremento del 22 por ciento con respecto al nivel de 1993, de 11.844.331 docenas, y del 61 por ciento con respecto

al nivel de 1992. Esas importaciones entraron en los Estados Unidos procedentes de Costa Rica con un valor medio sobre muelle después de pagados los derechos de 9,39 dólares la docena, valor que era inferior en el 69 por ciento al precio medio de los fabricantes estadounidenses correspondiente a ese producto. El CITA constató además que en el ejercicio que finalizó en septiembre de 1994, las importaciones procedentes de Costa Rica equivalían al 8,8 por ciento de la producción estadounidense de productos de la categoría 352/652.

Consultas con Costa Rica

5.13 Los Estados Unidos señalaron que, sobre la base de esas constataciones, el CITA había solicitado la celebración de consultas con Costa Rica. De conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, la solicitud fue acompañada de un informe (el Informe de marzo sobre la situación del mercado), con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6 del ATV. Además, conforme a lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos propusieron un nivel de limitación para las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica que no sería inferior al existente en 12 de los 14 meses precedentes a aquél en que se presentó la solicitud de consultas.

5.14 Durante la primera ronda de consultas, los días 1º y 2 de junio de 1995, los Estados Unidos habían examinado el fundamento de su solicitud de celebración de consultas y el elevado nivel de reimportaciones estimadas en el comercio costarricense, que en el momento de la convocatoria representaba aproximadamente el 94 por ciento de su comercio total, que ascendía a 14.423.178 docenas. Teniendo en cuenta la cifra estimada de las reimportaciones procedentes de Costa Rica, los Estados Unidos propusieron la aplicación de un límite específico (SL) de 1,25 millones de docenas a la parte de las importaciones no acreedoras de un trato más favorable, límite que hubiera ascendido a 1.488.770 docenas en el último de los tres años del período de limitación previsto en el ATV. Las reimportaciones representaban un porcentaje significativo de las exportaciones totales de ropa interior de Costa Rica a los Estados Unidos. Por tanto, y en consonancia con la política de los Estados Unidos y con la obligación que imponía a ese país el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV de conceder un trato más favorable a esas reimportaciones, los Estados Unidos propusieron un nivel de acceso garantizado (GAL) de 20 millones de docenas. Costa Rica no hizo ninguna contrapropuesta y se limitó a sostener que no se había justificado la solicitud de celebración de consultas.

5.15 Con respecto a la primera ronda de consultas bilaterales, Costa Rica dijo que en esas consultas había señalado varias incoherencias, defectos y omisiones en el Informe de marzo, y había planteado varios argumentos con miras a poner en tela de juicio la compatibilidad de ese Informe con los parámetros establecidos en el artículo 6 del ATV y, en consecuencia, demostrar que el Informe no podía servir de base para la imposición de una restricción.

5.16 Costa Rica observó también que el remedio propuesto por los Estados Unidos (21,25 millones de docenas) consistía en una dosis extra (30 por ciento o más) del nivel que se pretendía atacar (14,4 millones de docenas). Es decir que mientras 14,4 millones de docenas estaban supuestamente ocasionando un perjuicio grave, los Estados Unidos habían propuesto restringir el comercio en 21,52 millones de docenas. A partir de este momento, un serio cuestionamiento surgía en relación con el objetivo que perseguían los Estados Unidos en su intento por establecer nuevas restricciones: ¿era, acaso, proteger a los productores de ropa interior -garantizándoles un nuevo aumento de las importaciones- o no sería más bien favorecer a los productores estadounidenses de la tela utilizada para la fabricación de ese producto? Aun sin responder a ninguna de las preguntas formuladas por Costa Rica en relación con el Informe de marzo, el 22 de junio de 1995, los Estados Unidos propusieron nuevamente el establecimiento de una restricción cuantitativa, esta vez ofreciendo 1,3 millones de docenas en SL y 20 millones en GAL para el período comprendido entre el 1º de enero de 1996 y el 31 de diciembre del mismo año, previendo un aumento del 6 por ciento en el contingente para los períodos

siguientes. Costa Rica rechazó una vez más esta propuesta pues los Estados Unidos aún seguían incumpliendo los requisitos establecidos en el ATV para la aplicación de una salvaguardia de transición.

B. EXAMEN POR EL ÓRGANO DE SUPERVISIÓN DE LOS TEXTILES

Determinación de los datos del mercado interno

5.17 Durante el examen (véanse los párrafos 2.15 a 2.18), los miembros del OST habían preguntado con respecto al doble cómputo en los datos presentados por los Estados Unidos, porque en los datos oficiales de los Estados Unidos las reimportaciones habían aparecido tanto en los datos correspondientes a las importaciones como en los correspondientes a la producción. Ese doble cómputo había dado lugar a una sobrevaloración del mercado interno. Los Estados Unidos señalaron que la Oficina del Censo de los Estados Unidos cuantificaba la producción nacional de prendas de vestir recopilando los datos sobre las partes de prendas cortadas en los Estados Unidos antes de que fueran ensambladas en el país o se enviaran a otros países para ser ensambladas. En consecuencia, en las estadísticas del Censo las reimportaciones figuraban como prendas cortadas en los Estados Unidos, enviadas al extranjero para ser cosidas y devueltas a los Estados Unidos dentro de la asignación arancelaria correspondiente a las reimportaciones como prendas acabadas. Las reimportaciones estaban incluidas en la producción nacional (partes cortadas), en las exportaciones (partes cortadas no ensambladas), y en las importaciones (prendas acabadas).

5.18 Dado que los datos cuantitativos sobre las exportaciones suelen ser menos fiables que los relativos a las importaciones, los Estados Unidos, a los efectos de los contingentes, delimitaban el mercado interno de las categorías de productos textiles y prendas de vestir utilizando la fórmula: producción + importaciones. Habida cuenta de que el OST solicitó los datos relativos a las exportaciones, los Estados Unidos estaban definiendo el mercado interno como sigue: producción + importaciones - exportaciones. En consecuencia, el mercado interno había sido sobrevalorado por el número de productos reimportados, dado que esos productos se habían computado dentro de la producción (antes de ser ensamblados) y dentro de las importaciones (una vez acabados). Con el fin de eliminar ese doble cómputo en el cálculo del mercado estadounidense, los Estados Unidos dedujeron las reimportaciones de la producción nacional. En el curso del examen del OST Costa Rica sostuvo que, para corregir esa sobrevaloración, las reimportaciones debían deducirse de las cifras correspondientes a las importaciones y no a la producción. Sin embargo, como excepción a la norma general, el Arancel de Aduanas Armonizado consideraba artículos extranjeros a los textiles y las prendas de vestir reimportados, por lo que era procedente incluir a las reimportaciones en las cifras correspondientes a las importaciones. Tras realizar el reajuste para corregir la sobrevaloración del tamaño del mercado, la cuota en el mercado interno de los productores estadounidenses se redujo del 69 por ciento, en 1992, al 62 por ciento en 1993, y al 55 por ciento, en 1994, lo que representaba una disminución de 14 puntos porcentuales en dos años.

5.19 Costa Rica puso de relieve que en el caso de las importaciones de partes cortadas para ser ensambladas en los Estados Unidos, el Gobierno de los Estados Unidos había tratado al producto como originario del país en el que las piezas habían sido cortadas. Por ejemplo, el tejido cortado en China y luego ensamblado en Costa Rica había sido tratado como producto de China al entrar al mercado de los Estados Unidos. Asimismo, la Oficina del Censo de los Estados Unidos consideró que el tejido cortado, por ejemplo, en Alabama para ser ensamblado en Costa Rica era producción nacional estadounidense. Esa era la razón por la que la Oficina del Censo de los Estados Unidos consideraba a las "reimportaciones" producción nacional y por la que los Estados Unidos las incluyeron como tales en su Informe de marzo. No obstante, era también claro que los Estados Unidos consideraban a las mismas prendas de vestir como "importaciones" cuando se consignaban en la partida 9802 de su Arancel a efectos de percibir el derecho sobre el valor añadido en el exterior y evitar la utilización de la etiqueta "Made in the United States".

5.20 Los Estados Unidos también afirmaron que cuando el OST había sugerido, más tarde durante el procedimiento, que la sobrevaloración del mercado interno estadounidense debía ser corregida introduciendo datos sobre las exportaciones de los Estados Unidos, éstos habían señalado al OST que los datos derivados de esa fórmula seguirían estando distorsionados porque los datos relativos a las exportaciones en general eran menos fiables que los datos sobre las importaciones. A pesar de sus inquietudes acerca de la validez de los datos disponibles sobre las exportaciones, los Estados Unidos habían proporcionado al OST los datos solicitados. La introducción de los datos sobre las exportaciones no alteró la relación importaciones/producción respecto a la relación indicada en el Informe de marzo, exponiendo el mismo cuadro de una producción nacional decreciente y de importaciones en brusco aumento. En primer lugar se presentaron los datos que reflejaban el valor de las exportaciones debido a su mayor fiabilidad. También se presentaron datos cuantitativos en un cálculo revisado del mercado. Se puso de manifiesto una disminución de la cuota de los productores estadounidenses en el mercado interno, cuota que había pasado del 70 por ciento en 1992 al 63 por ciento en 1993 y al 57 por ciento en 1994, lo que representaba una disminución de 13 puntos porcentuales en dos años.

5.21 Costa Rica recordó que en numerosas ocasiones había afirmado que los requisitos para la "amenaza real de perjuicio grave" no se habían evaluado en el Informe de marzo ni se habían incluido en las publicaciones en el Federal Register, así como tampoco habían sido alegados por los Estados Unidos en las primeras cuatro propuestas de restricción que habían presentado a Costa Rica.

El Informe de julio de 1995 sobre la situación del mercado

5.22 Costa Rica consideró que los datos actualizados presentados por los Estados Unidos no aportaban una información que desarrollara la información contenida en el Informe de marzo, sino una información que abierta y expresamente contradecía a la del Informe inicial. Los Estados Unidos estaban procurando presentar información completamente corregida y ajustada para tratar de fundamentar la adopción de una restricción que ya habían adoptado. La presentación de un nuevo Informe en ese momento resultaba inaceptable para Costa Rica en cuanto los datos y las determinaciones contenidos en el Informe de marzo habían sido aquellos que sirvieron de base para iniciar las consultas, imponer una restricción unilateral y proporcionar las razones para el examen por parte del OST.

5.23 Los Estados Unidos señalaron que en las actuaciones del OST de julio de 1995, habían suministrado datos actualizados y nuevas informaciones pertinentes que, aunque no habían sido solicitados, se presentaron de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV y como parte de la práctica del CITA de actualizar los datos, ajustándolos en la mayor medida posible al período de referencia correspondiente al Informe de marzo de 1995, y con el fin de proporcionar nueva información que pusiera de manifiesto que la constatación de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave seguía estando justificada a la luz de la información adicional de que se iba disponiendo continuamente. El CITA había basado su determinación de la existencia de perjuicio grave, o de amenaza real de perjuicio grave, en informaciones de fuentes oficiales del Gobierno de los Estados Unidos que estaban al alcance del público. No era necesaria una verificación independiente de esa información. Los datos sobre la producción, las importaciones y la cuota de mercado en que se basaban las alegaciones eran publicados trimestralmente por OTEXA y estaban a disposición de todas las partes interesadas. La recopilación y el análisis de esos datos formaban parte de un proceso que se remontaba al momento en que había habido un acuerdo internacional amplio sobre el comercio de textiles, es decir a comienzos del AMF, en 1974.

5.24 La información pertinente adicional facilitada en esta ocasión se refería a la asistencia comercial para el ajuste prestada a las empresas estadounidenses afectadas negativamente por las importaciones y los precios de importación. Todas las informaciones presentadas en ocasión de la reunión del OST de julio habían apoyado el Informe de marzo de 1995 y eran compatibles con él, y la justificación básica

de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos con respecto a las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica seguía teniendo plena validez.

5.25 Costa Rica señaló que según el Informe de julio había 302 establecimientos en los Estados Unidos que fabricaban prendas de vestir clasificadas en la categoría 352/652, mientras que según el Informe de marzo el número de establecimientos era 395. Los Informes de marzo y de julio indicaban que los envíos anuales habían ascendido a 3.200 millones de dólares, aunque los datos sobre los que se basaban (producción interna y precio medio de los productores estadounidenses) no eran los mismos en los dos informes. Según el Informe de julio, en 1992 el empleo en el sector era de 35.191, y en 1994 había descendido a 33.309. Según el Informe de marzo, en cambio, el empleo en ese sector era de 46.377, en 1992, y en 1994 había descendido a 44.056. El Informe de julio no explicaba por qué debía existir esta diferencia (aproximadamente 10.000) entre las cifras indicadas en ambos informes. Tampoco los datos correspondientes a las horas-hombre anuales coincidían, dado que el Informe de julio indicaba 65,4 millones, en 1992, cifra que descendía a 61,6 millones en 1994, mientras que las cifras correspondientes en el Informe de marzo eran 86,2 millones y 81,5 millones respectivamente.

5.26 Costa Rica también señaló que el Informe de julio incorporaba una sección sobre asistencia comercial para el ajuste de las empresas estadounidenses afectadas negativamente por las importaciones, con datos sobre los programas federales existentes en los Estados Unidos para asistir a las empresas y trabajadores afectados. Costa Rica señaló que era extraño que se argumentara la utilización de estos programas como justificación adicional para imponer una restricción cuantitativa, cuando su razón de ser era, precisamente, brindar alternativas a la imposición de una restricción a las importaciones. La cuarta sección del Informe de julio, relacionada con los países que contribuían al perjuicio grave, se refería a la diferencia de precios entre la producción estadounidense de ropa interior y la producción de ropa interior hecha en otros países. Se señaló que esta sección contenía una de las divergencias entre el Informe de julio y el de marzo, a saber, que mientras en este último se señalaba que el precio promedio de la producción estadounidense era de 30 dólares por docena, en el Informe de julio se consignaba que este precio oscilaba entre los 16 y los 20 dólares por docena, según el lugar donde se ensamblara el producto. No se incluía información alguna que explicara el por qué de este error tan sustancial en el Informe de marzo.

5.27 Los Estados Unidos observaron que la descripción de Costa Rica del Programa de asistencia para el ajuste comercial como una "alternativa" a la medida de salvaguardia que podía adoptarse en virtud de la ATV era incorrecta. Los Estados Unidos no habían creado ese programa para sustituir los derechos y obligaciones que les correspondían con arreglo al ATV, el artículo 204, o medidas similares con arreglo a la legislación estadounidense y a la OMC. Con respecto a las diferencias entre precios y otras cifras consignados en los Informes de marzo y julio, los Estados Unidos señalaron que incluso aunque hubiese diferencias en los datos actualizados, la determinación del CITA de la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave seguía siendo válida.

Resultado del examen del OST

5.28 Al concluir su examen, el OST decidió que los Estados Unidos no habían demostrado la existencia de perjuicio grave, pero no pudo llegar a un consenso sobre la existencia de una amenaza real de perjuicio grave (G/TMB/R/2). En consecuencia, el OST no llegó a tratar la cuestión de la atribución. Sin embargo, recomendó que los Estados Unidos, Costa Rica y Honduras celebraran consultas adicionales,

"con objeto de llegar a un entendimiento mutuo, teniendo presente lo anterior y tomando debidamente en cuenta las características particulares del caso, así como consideraciones de equidad" (G/TMB/R/2).

5.29 Según Costa Rica, en la nueva ronda de consultas recomendada por el OST, celebrada los días 17 y 18 de agosto de 1995, Costa Rica solicitó a los Estados Unidos que aclararan la diferencia entre perjuicio grave y amenaza real de perjuicio grave, y que proporcionaran la información fáctica pertinente que sirviera para sustentar la existencia de amenaza real de perjuicio grave. Igualmente, Costa Rica instó a los Estados Unidos a que explicaran por qué, ante un mercado presuntamente amenazado por la importación de 14,4 millones de docenas de prendas provenientes de Costa Rica, proponían como solución a esa situación el establecimiento de una restricción cuantitativa de conformidad con la cual las importaciones de ropa interior costarricenses podrían ascender a 33 millones de docenas. Los Estados Unidos no habían dado ninguna explicación al respecto, al menos en esa reunión, que concluyó sin que se lograra alcanzar una solución satisfactoria. Ambas partes enviaron su informe al OST para la revisión correspondiente.

5.30 Costa Rica señaló también que en octubre de 1995, la Oficina para los Textiles y el Vestido (OTEXA), del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, había publicado nuevas estadísticas con respecto a la categoría en cuestión, que indicaban una situación con respecto a la producción diferente de la indicada en los Informes de marzo y julio. Según el Informe de marzo, la producción había descendido un 4 por ciento entre 1992 y 1993 y un 4 por ciento entre 1993 y 1994, en cambio, los datos preparados en julio indicaban que este decrecimiento era del 4 por ciento durante el primer período y prácticamente inexistente en el segundo período, mientras que ateniéndose a la información de octubre, los porcentajes de decrecimiento eran del orden del 1,5 por ciento y 2,6 por ciento, respectivamente.

5.31 En la reunión celebrada del 16 al 20 de octubre de 1995, el OST recibió los informes de Costa Rica y los Estados Unidos sobre las consultas bilaterales que habían celebrado siguiendo su recomendación. Tomó nota de los informes y del hecho de que ambas partes no habían llegado a un entendimiento mutuo durante esas consultas. Los debates del OST confirmaron sus anteriores conclusiones a ese respecto. Al no haber nuevas solicitudes de las partes interesadas, el OST consideró terminado su examen de la cuestión (G/TMB/R/5).

C. LA NORMA DE EXAMEN Y LA CARGA DE LA PRUEBA

Norma de examen - El "Caso de los sombreros de fieltro"²

5.32 Los Estados Unidos consideraron que la norma apropiada para aplicar a la determinación del país importador era una norma de "razonabilidad". El artículo 6 se refería a "una determinación formulada por un Miembro", basada en la ponderación de las pruebas relativas a determinados factores. La norma aplicable a la evaluación por el Grupo Especial de esas determinaciones debería seguir la práctica establecida en el GATT, que se basaba en un caso planteado en el marco del GATT de 1947 con respecto al retiro por los Estados Unidos, al amparo del artículo XIX, de una concesión arancelaria para los sombreros y formas de sombreros para mujer de fieltro de pelo. En el "Caso de los *sombreros de fieltro*" el Gobierno de Checoslovaquia solicitó una determinación en el sentido de que la invocación del artículo XIX por parte de los Estados Unidos era incorrecta, afirmó que los Estados Unidos no habían cumplido determinadas condiciones previstas en el artículo XIX para adoptar esa medida, y pidió la revocación de la misma. El Grupo de Trabajo rechazó el argumento de Checoslovaquia y señaló lo siguiente:

Como era natural, el Grupo de Trabajo no podía disponer de las mismas facilidades que las autoridades estadounidenses para consultar a las partes interesadas y a testigos independientes

²Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, con respecto a los sombreros y formas de sombrero para mujer de fieltro de pelo, 27 de marzo de 1951 -CP/106 (denominado en adelante "Caso de los *sombreros de fieltro*") (sólo en inglés).

de las regiones de los Estados Unidos donde se fabricaban sombreros y para formarse una opinión basándose en esas consultas. Además, quizás fuera inevitable que los gobiernos concedieran a las dificultades o a los temores de los productores de su país más importancia de la que les concedería un órgano internacional, y que por razones sociales -por ejemplo, por falta de otros empleos en las localidades de que se tratara- consideraran necesario prestar una fuerte protección a determinadas industrias que por su costo de producción no eran económicas. Por otra parte, los Estados Unidos no tenían que probar de manera terminante que el grado de perjuicio causado o que se amenazaba causar en ese caso debía reputarse grave; dado que lo que se consideraba era si infringían o no infringían el artículo XIX, tenían derecho al beneficio de la duda. ("Caso de los *sombreros de fieltro*", párrafo 30).

5.33 Los Estados Unidos recordaron que la medida estadounidense examinada en el informe de 1951 del Grupo de Trabajo del GATT se había adoptado al amparo del párrafo 1 del artículo XIX del Acuerdo General, que se refiere a la existencia fáctica de un aumento de las importaciones

"en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores."

La norma legal, y los hechos que es preciso constatar, son análogos en este caso y en el de las salvaguardias de transición previstas en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV.

5.34 En octubre de 1950, poco antes del quinto período de sesiones de las PARTES CONTRATANTES, los Estados Unidos anunciaron su intención de retirar la concesión correspondiente al amparo del artículo XIX. El Gobierno de los Estados Unidos entabló consultas con la parte contratante con la que se habían negociado las concesiones y con varias partes contratantes que tenían un interés sustancial como abastecedores. El mes siguiente, Checoslovaquia presentó una reclamación en la que alegaba que la medida adoptada no cumplía los criterios del párrafo 1 del artículo XIX y solicitaba que las PARTES CONTRATANTES resolvieran que dicha medida era incompatible con el precepto citado. La reclamación se remitió a un grupo de trabajo para que la examinara. El Grupo de Trabajo examinó las condiciones necesarias para poder recurrir al artículo XIX y presentó en marzo de 1951 un informe en el que se recogían las constataciones de los miembros, excluidas las dos partes en la diferencia. El informe fue adoptado posteriormente en 1951, en el sexto período de sesiones. En él se constataba que los Estados Unidos habían cumplido esas condiciones.

5.35 Los Estados Unidos señalaron que la información utilizada por el Grupo de Trabajo sobre los *sombreros de fieltro* como base de sus conclusiones comprendía las notificaciones efectuadas en el marco del GATT, las actas resumidas de los debates del quinto período de sesiones, algunos datos complementarios facilitados a instancia del Grupo de Trabajo y el informe elaborado por la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos en conexión con su determinación de la existencia de daño grave. A pesar de ello, al examinar la existencia de un daño grave y la concurrencia de las demás condiciones establecidas en el párrafo 1 del artículo XIX, el Grupo de Trabajo optó por basarse fundamentalmente en los datos del informe de la Comisión Arancelaria. Tales datos no eran perfectos; por ejemplo, no se disponía de las cifras desglosadas de la producción de formas de sombreros para hombres y para mujeres. No obstante, eran los datos de que se disponía en el momento que el Grupo de Trabajo determinó que era jurídicamente pertinente para la evaluación del cumplimiento de las disposiciones del artículo XIX. Como indica el informe:

"Dado que se ha pedido al Grupo de Trabajo que examinara si la medida adoptada por los Estados Unidos en otoño de 1950 se ajustaba a las prescripciones del artículo XIX, la cuestión que hay que analizar es si puede considerarse que existía un daño grave o una amenaza de daño grave a la producción estadounidense de formas de sombreros para mujeres en el momento

de la investigación de la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos en que se había basado la medida adoptada por los Estados Unidos ...".

5.36 El Grupo de Trabajo examinó a continuación los datos y consideró que no eran concluyentes. Según el Grupo de Trabajo:

"... los Estados Unidos no tienen que probar de manera determinante que el grado de daño causado o que se amenace causar en este caso deba considerarse grave; dado que lo que se considera es si infringen o no infringen el artículo XIX, tienen derecho al beneficio de la duda. No se ha aducido ningún hecho que pruebe de manera convincente que sería contrario a la razón considerar que los efectos desfavorables para la industria nacional causados por el aumento de las importaciones constituyen un daño grave o una amenaza de tal daño; y los hechos, tomados en conjunto, tienden ciertamente a probar que se ha causado o amenaza causarse un cierto efecto desfavorable. Por consiguiente, debe llegarse a la conclusión de que el Gobierno checoslovaco no ha podido demostrar que no se ha causado o amenazado causar ningún daño grave."

5.37 Los miembros del Grupo de Trabajo, excluidas las dos partes en la diferencia, llegaron a la conclusión de que, a su juicio, las autoridades estadounidenses habían investigado exhaustivamente el asunto sobre la base de los datos de que disponían en el momento en que llevaron a cabo su investigación, y habían llegado de buena fe a la conclusión de que la medida propuesta estaba amparada por el artículo XIX. Aun cuando el Grupo de Trabajo al evaluar los hechos, daba lógicamente mayor peso a factores internacionales, en tanto que normalmente las autoridades estadounidenses atribuían más importancia a los factores internos:

Hay que reconocer que es inevitable que cualquier opinión al respecto dependa en cierta medida de la apreciación económica y que es lógico que los gobiernos, en algunos casos concretos, presten gran atención a los factores sociales, como los problemas de empleo en el país. No sería procedente considerar la retirada consiguiente de la concesión arancelaria contraria *ipso facto* al artículo XIX, a no ser que la importancia atribuida a esos factores por el gobierno sea a todas luces exagerada.

En consecuencia, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que no había pruebas concluyentes de que las medidas de salvaguardia en cuestión violaran obligaciones derivadas del Acuerdo General.

Aplicación al presente caso del "Caso de los sombreros de fieltro"

5.38 Los Estados Unidos alegaron que el razonamiento seguido en el "Caso de los *sombreros de fieltro*" era aplicable también al asunto sometido al Grupo Especial. La función, tanto de aquel Grupo de Trabajo como de este Grupo Especial, es determinar si se actuó correctamente al adoptar una medida de salvaguardia *en el momento en que se adoptó la decisión*. En el caso del artículo XIX, el Grupo de Trabajo examinó la información recopilada por la Comisión Arancelaria en la investigación que sirvió de base a la decisión, y analizó si la Comisión había evaluado esa información de forma razonable. En el asunto que se examina, se había encomendado al Grupo Especial que evaluara la compatibilidad de la determinación formulada por el CITA al amparo del párrafo 2 del artículo 6 con las prescripciones de los párrafos 2 y 3 de ese artículo. El párrafo 2 del artículo 6 hace referencia a la necesidad de que se demuestren ciertos hechos "sobre la base de una determinación formulada por un Miembro" y el párrafo 3 de ese mismo artículo requiere que se realicen determinados análisis al formular tal determinación. En consecuencia, a juicio de los Estados Unidos, el centro del examen del Grupo Especial no debe ser la existencia actual de un perjuicio grave o una amenaza de perjuicio grave, sino la posibilidad del CITA de determinar razonablemente, en el momento en que formuló su determinación de marzo de 1995, si existía ese perjuicio o amenaza de perjuicio y, tras conceder al CITA el beneficio

de la duda, podía considerarse que Costa Rica acreditó que en aquel momento no había perjuicio grave ni amenaza de perjuicio grave.

5.39 En consecuencia, la evaluación de la determinación del CITA sólo podía basarse en los datos disponibles en el momento en que se formuló inicialmente. Los datos facilitados posteriormente al OST, aun cuando de hecho corroboraran el análisis realizado en marzo de 1995, no eran jurídicamente pertinentes a la evaluación de la conformidad de la actuación de los Estados Unidos con los párrafos 2 y 3 del artículo 6. El párrafo 10 del artículo 6 prevé la posibilidad de perfeccionar posteriormente los datos y regula las respuestas a las peticiones de información adicional formuladas por el OST, en consonancia con el espíritu de conciliación, compromiso y negociación de ese Órgano, pero los datos jurídicamente pertinentes para evaluar la determinación eran los datos de marzo y no los últimos. La determinación del CITA se basó enteramente en los datos recogidos en el Informe de marzo sobre la situación del mercado.

5.40 No era necesario que los datos de que se disponía en marzo fueran perfectos, como se había visto en el "Caso de los *sombreros de fieltro*". El artículo 6 era una disposición *de salvaguardia* a la que se recurría en caso de perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave a una rama de producción nacional, y no cabía interpretar que por el hecho de que no se hubiese realizado un censo completo de la rama de producción el Miembro importador estaba obligado a esperar hasta que esa rama de producción hubiese sucumbido. El párrafo 7 del artículo 6 lo reconoce así, por cuanto únicamente requiere que la información presentada con la solicitud de consultas sea "lo más actualizada posible".

5.41 En el asunto que se examina incumbía a Costa Rica la carga de aportar pruebas y exponer argumentos en los que pudiera basarse una presunción *prima facie* de que los Estados Unidos habían actuado de forma incompatible con lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV. Al evaluar el análisis realizado por el CITA de los datos de que disponía en marzo de 1995, el Grupo Especial debía tener en cuenta que las autoridades nacionales se encontraban en una posición privilegiada para analizar y evaluar la situación de la rama de producción nacional, y que de los hechos recogidos en el Informe de marzo se desprendía claramente que se habían producido efectos desfavorables para la industria estadounidense de producción de ropa interior como consecuencia del aumento de las importaciones de ropa interior. El Grupo Especial debía examinar si Costa Rica había expuesto hechos que probaban de forma convincente que no era razonable que el CITA determinara que los efectos desfavorables del aumento de las importaciones de ropa interior sobre la rama de producción estadounidense representaban un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave. Un examen análogo debía realizarse respecto de las determinaciones formuladas en conexión con el párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

5.42 Los Estados Unidos consideraron que el "Caso de los *sombreros de fieltro*" seguía siendo pertinente a la diferencia que se examina incluso después de la incorporación del Acuerdo sobre Salvaguardias al Acuerdo sobre la OMC. El Acuerdo sobre Salvaguardias establece una serie de derechos y obligaciones diferente de la serie de derechos y obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT de 1994. Este conjunto de derechos y obligaciones comprende nuevos requisitos de procedimiento y prescripciones en materia de transparencia; obligaciones adicionales en relación con la duración y revisión de las medidas de salvaguardia; la prohibición expresa de medidas de la zona gris; y, en contrapartida, una prohibición de la suspensión compensatoria de concesiones al amparo del párrafo 3 del artículo XIX cuando la medida de salvaguardia de que se tratara cumpliera determinadas condiciones. En las normas de actuación establecidas en el Acuerdo se hacía patente también una modificación del enfoque por la que se incorporaba la jurisprudencia del "Caso de los *sombreros de fieltro*". A pesar de que el texto del artículo XIX se refiere a la existencia de un daño grave o amenaza de daño grave, en el "Caso de los *sombreros de fieltro*" el Grupo de Trabajo centró su análisis en los datos constatados por las autoridades del país importador antes de su determinación, así como en la medida en que se había demostrado que la evaluación de esos datos por las autoridades no era razonable. El Acuerdo

sobre Salvaguardias adopta ese mismo enfoque. Sus normas no están formuladas en términos de los hechos que el Miembro importador ha de probar (en caso necesario ante un Grupo Especial) sino haciendo referencia expresa a la investigación que han de realizar las autoridades competentes del país importador. Por ejemplo, el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula lo siguiente:

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

En consecuencia, los Estados Unidos adujeron que al evaluar las medidas adoptadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, los grupos especiales debían seguir el enfoque adoptado en el "Caso de los *sombreros de fieltro*".

5.43 Los Estados Unidos señalaron que el enfoque adoptado en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el "Caso de los *sombreros de fieltro*" fue adoptado también en el Acuerdo sobre Salvaguardias porque había recibido una amplia aceptación. En 1951 se consideraba que el Informe sobre el "Caso de los *sombreros de fieltro*" constituía un importante precedente, y se convino en que, por razón de su valor en relación con la interpretación del artículo XIX del Acuerdo General, debía publicarse el texto del informe". El Informe de este Grupo de Trabajo se convirtió en una referencia aceptada para la evaluación de medidas de salvaguardia por los grupos especiales. No se alegó en ninguna ocasión que el enfoque adoptado por dicho Grupo de Trabajo fuese jurídicamente incorrecto. De hecho, la aceptación general de esta norma, a pesar de las numerosas ocasiones en que a lo largo de los 45 años de historia del GATT se había recurrido al párrafo 1 del artículo XIX, ponía de manifiesto que ese enfoque se había convertido en norma consuetudinaria, o al menos en

"práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado"

en el sentido del párrafo 3 b) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

5.44 Los Estados Unidos afirmaron que no habían sostenido ni pretendían sostener que el régimen aplicable actualmente al comercio de textiles en la OMC fuese un régimen *sui generis*. Es un régimen de salvaguardias, como el del artículo XIX y el del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ambos regímenes permiten a un Miembro restringir el comercio equitativo de mercancías sobre la base de una determinación formulada por dicho Miembro, dentro de ciertas limitaciones. Aunque el régimen aplicable a los textiles se ha separado del artículo XIX, muchos de sus conceptos básicos dependen de los conceptos fundamentales que subyacen a este último; como en el caso del derecho inglés y el derecho estadounidense, ambos regímenes fueron inicialmente uno, se han separado en el curso del tiempo, pero siguen teniendo los mismos conceptos fundamentales y la misma estructura. Cuando los negociadores han indicado su deseo de establecer una diferencia entre ambos regímenes (por ejemplo, en lo que respecta a la selectividad de las medidas adoptadas o a la duración de las medidas de salvaguardia una vez impuestas), debía respetarse la diferencia entre los textos negociados en lo concerniente a los derechos y obligaciones. No obstante, el "Caso de los *sombreros de fieltro*", que era un precedente aceptado anterior a la separación de ambos regímenes, era pertinente y proporcionaba argumentos convincentes en relación con la interpretación de las disposiciones de ambos regímenes, o de cualquiera de ellos, sobre la decisión inicial de adoptar medidas de salvaguardia.

5.45 Los Estados Unidos confirmaron su argumento de que la norma de examen apropiada para este caso era la enunciada en el "Caso de los *sombreros de fieltro*". Es decir el Grupo Especial debía examinar si las determinaciones de la autoridad eran razonables a la luz de las prescripciones del Acuerdo aplicable, en este caso el ATV, y considerar los datos disponibles en ese momento. Los Estados Unidos no propugnaban la realización de un examen *de novo*. En respuesta a la pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos dijeron que si por "suficientemente motivado" se entendía que el Grupo Especial debía explorar los posibles motivos que habían llevado al CITA a la adopción de decisiones, discrepaban con esa norma de examen. En cambio, si por "suficientemente motivado" se entendía que el Grupo Especial debía examinar si las autoridades nacionales habían basado su determinación en un examen de los factores previstos en el ATV, y si el fundamento para esa determinación se había explicado en forma adecuada, los Estados Unidos estarían de acuerdo con esta fórmula pues era compatible con la norma de examen aplicada en el "Caso de los *sombreros de fieltro*", y los Estados Unidos no sustentaban ninguna posición particular con respecto a la forma en que la conclusión adoptada por consenso por el OST con respecto al perjuicio grave debía ser considerada por el Grupo Especial. Solamente afirmaban que los Estados Unidos no estaban de acuerdo con la conclusión adoptada por el OST, y que el artículo 8 del ATV no les exigía que comunicaran al OST su opinión sobre las conclusiones a las que llegara. En cambio, el ATV exigía que los Miembros intentaran cumplir las recomendaciones e informaran al OST si las recomendaciones no podían ser aceptadas. En este caso concreto, la recomendación del OST no incluía una recomendación de que expresara determinada opinión con respecto a la conclusión a la que había llegado el OST por consenso o con respecto a la falta de consenso en cuanto a la existencia de amenaza.

Opiniones de Costa Rica sobre la norma de examen

5.46 Con respecto a la norma de examen, Costa Rica recordó que los Estados Unidos habían propuesto que el Grupo Especial se limitara, sola y exclusivamente, a verificar si los Estados Unidos habían seguido el procedimiento establecido en el artículo 6 del ATV y a demostrar que la determinación que habían formulado era razonable considerando la información disponible en el momento en que se formuló. Costa Rica alegó, y solicitó al Grupo Especial que dictaminara en consecuencia, que con respecto a este punto los Estados Unidos estaban equivocados, puesto que la norma de examen que el Grupo Especial debía aplicar era muy distinta.

5.47 A juicio de Costa Rica, la norma de examen aplicable a este caso, que debía basarse en los principios jurídicos generales del GATT y en particular en las disposiciones del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por lo que se rige la solución de diferencias (ESD), exigía que el Grupo Especial emprendiera un análisis y examinara los siguientes cinco aspectos: cumplimiento de las normas de procedimiento; establecimiento adecuado de los hechos; evaluación objetiva e imparcial de los hechos a la luz de las disposiciones del ATV; ejercicio adecuado de la discrecionalidad en la interpretación de las normas; y cumplimiento de las normas.

5.48 Si bien el tema de la norma de examen que debe aplicar un grupo especial es novedoso en la esfera textil, no lo era en el contexto del mecanismo de solución de diferencias del GATT ni en el contexto de muchos otros sistemas jurídicos. Tampoco es un tema ajeno a la OMC, en tanto se encuentra recogido en varios de sus Acuerdos. Y finalmente tampoco es un tema extraño a la doctrina, la cual, si bien no es abundante, proporciona importantes luces sobre este aspecto.

5.49 En primer término, Costa Rica señaló que este tema había sido tratado en numerosas ocasiones en distintos informes de grupos especiales establecidos para analizar la conformidad de una determinada medida con las reglas del GATT, particularmente en materia antidumping. Por ejemplo, en el caso

de los transformadores neozelandeses³, el Grupo Especial no compartió el argumento expresado por Nueva Zelandia en el sentido de que la determinación de un "perjuicio importante" no podía ser cuestionada o analizada por otras partes contratantes, ni siquiera por las PARTES CONTRATANTES. En apoyo de su decisión, el Grupo Especial señaló que:

"Toda conclusión en otro sentido daría a los gobiernos una libertad completa y una discreción ilimitada para tomar decisiones respecto de casos de dumping sin que hubiera posibilidad alguna de examinar en el GATT las medidas adoptadas al respecto. Ello conduciría a una situación inadmisibles desde el punto de vista de la observancia de las normas y el mantenimiento del orden en las relaciones comerciales regidas por el Acuerdo General."

5.50 Así pues, lo primero que Costa Rica señaló fue que la jurisprudencia del GATT sobre este punto concreto no había sido uniforme a lo largo del tiempo ni en las distintas materias. De allí, entonces, que el citado "Caso de los *sombreros de fieltro*" no pudiera ser considerado como el caso líder en este campo, que debiera ser seguido por otros Grupos Especiales posteriores. El segundo argumento se basaba en un principio general del derecho del GATT de conformidad con el cual, en ausencia de norma expresa en contrario, no es posible presumir ninguna limitación a la norma de examen. Este principio se encuentra claramente recogido en el artículo 11 del ESD, según el cual:

"La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados..."

5.51 Al mismo tiempo, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, las funciones esenciales del sistema de solución de diferencias de la OMC -y, en consecuencia, las del OSD- son las siguientes:

"... preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y ... aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público ...".

5.52 Sobre la base de estas disposiciones, a juicio de Costa Rica, para el adecuado cumplimiento de su función preservadora de los derechos y obligaciones de los Miembros y de su función aclaratoria de las disposiciones vigentes de los Acuerdos de la OMC, el OSD debe requerir que la labor que realicen los Grupos Especiales no encuentre limitaciones *a priori*, basadas en la presunción de la restricción de sus posibilidades de revisión en un caso determinado.

5.53 Refiriéndose al argumento de Costa Rica en el sentido de que la referencia a la evaluación objetiva que contiene el artículo 11 del ESD significaba que el alcance del examen de los grupos especiales no debía ser limitado, los Estados Unidos señalaron que no habían aducido que los grupos especiales no podían examinar las determinaciones adoptadas por las autoridades nacionales en virtud del artículo 6; simplemente habían alegado que era necesario atribuir a estas determinaciones la importancia debida. También era preciso señalar que esta referencia a la "evaluación objetiva" y a la formulación de conclusiones, contenida en el artículo 11 del ESD, no significaba una iniciativa en el plano normativo adoptada en la Ronda Uruguay, sino que era lisa y llanamente la incorporación

³Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, IBDD 32S/58, párrafo 4.4.

del párrafo 16 del Entendimiento del GATT relativo a la notificación, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia, de 1979. Así como los redactores del ESD habían procurado establecer un texto general que incorporase todos los esfuerzos anteriores de codificación en materia de solución de diferencias, las Partes Contratantes del GATT, con el Entendimiento de 1979 y su anexo, habían intentado reflejar la práctica consuetudinaria y las mejoras de esa práctica, que incluían la norma de examen aplicada en el "Caso de los *sombreros de fieltro*".

5.54 Costa Rica señaló que en el caso del Acuerdo sobre Salvaguardias y del ATV no existía ninguna disposición expresa (ni implícita) que estableciera limitaciones a la libertad de examen de los grupos especiales, razón por la cual era el principio general citado el que debía ser aplicado. En materia antidumping, la situación era diferente. Dado que existe efectivamente el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (denominado en adelante el Acuerdo Antidumping), según el cual, en el examen del asunto que se le haya encargado, al Grupo Especial:

- "i) al evaluar los elementos de hecho del asunto, determinará si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos. Si se han establecido adecuadamente los hechos y se ha realizado una evaluación imparcial y objetiva, no se invalidará la evaluación, aun en el caso de que el Grupo Especial haya llegado a una conclusión distinta;
- ii) interpretará las disposiciones pertinentes del Acuerdo de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Si el Grupo Especial llega a la conclusión de que una disposición pertinente del Acuerdo se presta a varias interpretaciones admisibles, declarará que la medida adoptada por las autoridades están en conformidad con el Acuerdo si se basa en alguna de esas interpretaciones admisibles."

Opiniones de distintos autores con respecto a la norma de examen

5.55 Costa Rica hizo referencia a esta disposición y a la historia de su negociación y observó que los autores Croley y Jakson habían señalado que el objetivo de los que impulsaron a la redacción de este artículo fue establecer límites a la norma de examen que podía ser aplicada por un grupo especial de la OMC, basándose para ello en la jurisprudencia del derecho administrativo de los Estados Unidos.⁴ Se trataba de establecer una regla expresa cuyo propósito principal era introducir limitaciones, como en el caso específico de los asuntos antidumping, al principio general señalado *supra*.

5.56 Los Estados Unidos consideraron que el artículo citado *supra* de Croley y Jackson no era pertinente, en su mayor parte, para la labor de este Grupo Especial pues se concentraba casi íntegramente en disposiciones concretas de otro Acuerdo, cuya consideración no entraba en el mandato del Grupo, el Acuerdo Antidumping. Señalaron no obstante que al examinar ese artículo se reconocía también la importancia del "Caso de los *sombreros de fieltro*" en el derecho del GATT⁵ y que se remitía a otros casos planteados en el GATT en los que se reconocía una norma de examen limitada.⁶ Los

⁴Steven P. Croley y John H. Jackson, "WTO Dispute Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments", in American Journal of International Law, Vol. 90, N° 2, abril de 1996, página 199.

⁵Croley y Jackson, *op cit*, página 196.

⁶Las citas incluían los siguientes casos: "Estados Unidos - Restricciones a la importación de atún", DS29/R, párrafo 3.73; "Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico fresco y refrigerado procedentes de Noruega", ADP/87, párrafo 232; "Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de salmón del Atlántico fresco y refrigerado procedentes de Noruega", SCM/153, párrafos 209-212.

Estados Unidos señalaron que esos autores también, en sus conclusiones, habían recomendado en general prudencia a los grupos especiales de la OMC, alegando que los grupos especiales también debían reconocer que los gobiernos nacionales a menudo tenían razones legítimas para adoptar las decisiones que adoptaban. En algunas oportunidades, por ejemplo, esos gobiernos podían con razón aducir que debían atribuirse facultades adecuadas especialmente a aquellos gobiernos nacionales más cercanos a los electores que resultarían más afectados por determinada decisión.⁷

Relación con otras disposiciones del GATT

5.57 A juicio de Costa Rica, los autores mencionados habían explicado claramente, tal como se deducía inequívocamente de la Decisión sobre el examen del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, de la Declaración relativa a la solución de diferencias de conformidad con el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo 6 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o de la Parte V del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que esta norma de examen limitada era aplicable únicamente al examen de las medidas antidumping. Era importante tener esto claro por cuanto brindaba una guía útil para definir cuál debía ser la norma de examen en un caso en que lo que se analizaba era la conformidad de una restricción al comercio de prendas de vestir con las prescripciones del artículo VI. Como ya se había señalado, la limitación con respecto a la norma de examen en materia antidumping se aplicaba única y exclusivamente en este campo y, en ese sentido, debía entenderse como una excepción a la regla general antes esbozada.

5.58 Costa Rica adujo que, en atención a lo antes señalado, no era posible admitir una norma de examen que fuese igual o todavía más restringida que la establecida en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping en un caso en que un grupo especial analizaba una materia distinta de la regulada en ese Acuerdo, como pretendían hacerlo los Estados Unidos. En efecto, en el caso objeto de examen los Estados Unidos deseaban que la norma de examen consistiera en comprobar que se habían seguido los procedimientos establecidos en el artículo 6 del ATV y concluir que la determinación de los Estados Unidos era razonable, y ello era todavía más restringido que la obligación que tenía cualquier grupo especial en virtud del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping. Esa interpretación no era aceptable. La norma de examen de este Grupo Especial era y debía ser mucho más amplia que la que proponían los Estados Unidos y que la que el mismo párrafo 6 del artículo 17 establecía para el examen de las medidas antidumping.

5.59 Los Estados Unidos tomaron nota de los diversos casos planteados en el marco del GATT con respecto a las determinaciones antidumping que Costa Rica había citado. No obstante, opinaban que éste no era un caso antidumping. Una interpretación del GATT o del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI estaba claramente fuera del mandato de este Grupo Especial. De cualquier modo, los Estados Unidos nunca habían alegado que el Miembro importador no debía llevar a cabo una investigación ni examinar cuidadosamente los hechos antes de formular sus determinaciones con arreglo al párrafo 2 y al párrafo 4 artículo 6 del ATV. Los Estados Unidos tampoco habían alegado nunca que las determinaciones estaban exentas de examen por parte del Grupo Especial. Las autoridades estadounidenses habían llevado cabo una cuidadosa investigación, cuyos resultados aparecieron en el Informe de marzo, anexo a su primera comunicación. En esa comunicación, habían constatado los hechos del caso a través de Informe de marzo y habían señalado sistemáticamente cómo el CITA había cumplido los requisitos establecidos en el artículo 6 del ATV. Simplemente habían alegado que debía asignarse a los conocimientos especializados de las autoridades estadounidenses y a las conclusiones a las que se había llegado en la investigación la importancia o el margen de valoración adecuados. Ello también sería coherente con el carácter de transición del ATV y el papel del OST en la supervisión

⁷Croley y Jakson, páginas 212-213.

de medidas adoptadas mientras se integraba al GATT de 1994 y a otros Acuerdos del Anexo 1A el comercio sobre los textiles y las prendas de vestir.

5.60 Por otra parte, según los Estados Unidos la referencia de Costa Rica a los casos antidumping también era improcedente porque en un caso antidumping ante un grupo especial de la OMC, el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping prevalecía sobre los informes de los grupos especiales al amparo del artículo VI del GATT. Incluso en el caso de los "Transformadores" citado por Costa Rica, el Grupo Especial había reconocido la conveniencia, de que se tomaran en consideración los conocimientos técnicos fácticos de las autoridades investigadoras nacionales, en los siguientes términos:

"El Grupo Especial consideró luego las pruebas presentadas por ambas partes en cuanto a la adecuación de los elementos relativos al costo utilizados por las autoridades neozelandesas para llegar a su decisión de que había habido dumping. El Grupo Especial observó que tales pruebas eran de carácter sumamente técnico, en especial porque se referían a productos complejos y fuera de serie. Observó asimismo que en el artículo VI no se preveía ninguna directriz concreta para calcular el costo de producción, y estimó que el método utilizado en este caso particular parecía ser razonable. En vista de ello, y tras haber examinado los argumentos expuestos por ambas partes ... el Grupo Especial consideró que no había ningún motivo para discrepar de la determinación de existencia de dumping hecha por las autoridades neozelandesas ...".⁸

5.61 Costa Rica adujo que a efectos de definir la norma de examen aplicable al caso concreto en cuestión, era importante tener presentes varias premisas. En primer término, no era posible lograr el efectivo cumplimiento de los requisitos sustantivos establecidos en el ATV para adoptar una salvaguardia de transición sin la certeza de que las determinaciones del Miembro importador podrían ser revisadas en toda su magnitud. Es decir, sin la garantía de dicha revisión, existía muy poco incentivo para que un Miembro importador cumpliera las normas de fondo del Acuerdo, lo cual implicaría, de hecho, regresar a una situación como la que existía en el comercio de los textiles y prendas de vestir antes de la Ronda Uruguay. En ese sentido, era importante recordar la creciente legalización que había venido introduciéndose en el sistema de solución de diferencias, primero del GATT y ahora de la OMC con el objetivo de fortalecer las normas jurídicas. No en vano el artículo 8 del ATV y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias sujetaban las medidas adoptadas al amparo de sus disposiciones a una revisión, de conformidad con las normas del citado sistema de solución de diferencias.

Consideración a las autoridades nacionales

5.62 Costa Rica reconoció que si bien era cierto que normalmente las autoridades nacionales podían contar con mayor información fáctica para llevar a cabo una investigación más efectiva a efectos de determinar, por ejemplo, si una rama de la producción nacional había sufrido un perjuicio grave, también era cierto que esa misma autoridad nacional podía convertirse en un rehén de las fuerzas proteccionistas de su país de un modo tal que le impidiese conducir su investigación acertadamente o interpretar y aplicar las normas del Acuerdo de la mejor manera posible. A este respecto, por ejemplo, Meier escribió que por la consideración que merecían las decisiones de un órgano nacional:

"... there should be agreement that the national body be independent of government, that all interests be given due consideration, and that the national procedure of enquiry be similar to that followed by the United States International Trade Commission".⁹

⁸L/5814, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58, 71, párrafo 4.3.

⁹Gerald M. Meier, "Externality Law and Market Safeguards: Applications in the GATT Multilateral Trade Negotiations", in Harvard International Law Journal, Volume 18, Number 3, Summer 1977, nota de pie de página 10, página 510.

(Es necesario que se reconozca que el órgano nacional debe ser independiente del gobierno, que deben tenerse debidamente en cuenta todos los intereses y que el procedimiento nacional de investigación debe ser similar a aquél seguido por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos.)

Al profundizar sobre este mismo tema, Meier consideraba que el artículo XIX del GATT debería reformarse a fin de incorporar dos principios esenciales:

- "i) that the determination of conditions on which the executive is called to take action be entrusted to a statutory body whose term of office should not be coextensive with that of the executive, and (ii) that, after a preliminary investigation by its own specialized personnel, this body should hold public hearings in which all interested parties, including the foreign firms, could be represented and not only present their views but also cross-examine each other within an adversary procedure".¹⁰
- (i) que la determinación de las condiciones con respecto a las cuales el ejecutivo deba adoptar medidas quede a cargo de un órgano cuyo mandato no tenga el mismo alcance que el del ejecutivo y ii) que, tras una investigación preliminar por su propio personal especializado, este órgano deba celebrar audiencias públicas en las que todas las partes interesadas, incluidas las empresas extranjeras, puedan estar representadas, y no solamente exponer sus opiniones sino también formularse mutuamente repreguntas en un procedimiento contencioso.)¹⁰

5.63 Costa Rica consideró que la autoridad nacional encargada de aplicar la salvaguardia de transición en los Estados Unidos, el CITA, no se asemejaba en forma alguna al órgano que describía Meier, y el procedimiento por ella utilizado para llegar a su determinación y tampoco se asemejaba en nada al que dicho autor recomendaba para que las decisiones del órgano nacional fuesen más respetadas. En consecuencia, al menos en el caso de la revisión de una determinación de aplicar una salvaguardia de transición, este argumento no debía tener gran peso en las consideraciones del Grupo Especial. Finalmente, las motivaciones que podían haber inspirado la adopción de una norma de examen restrictiva en el derecho administrativo interno de algunos países, por ejemplo los Estados Unidos, no sólo no eran transplantables al ámbito de la OMC, sino que en muchos casos, si se transplantaban, tenían en este plano el efecto contrario.

5.64 A juicio de los Estados Unidos, los argumentos que Costa Rica había citado del artículo de Meier eran equivocados o extraños. Al parecer, los negociadores de la Ronda Uruguay habían descartado en la práctica a Meier pues negociaron un Acuerdo sobre Salvaguardias que facilitaba el acceso al artículo XIX pero al mismo tiempo prohibía las medidas de la zona gris. Por otra parte, Costa Rica había instado al Grupo Especial a que adoptara las propuestas formuladas por Meier en 1977 con respecto a la revisión del artículo XIX, y ello equivalía a exigir que todos los gobiernos establecieran una imitación de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. Los negociadores de la Ronda Uruguay habían rechazado también esa posición. Los Acuerdos de la OMC no regulaban la separación de poderes ni la delegación de facultades por los gobiernos a las instituciones nacionales de cualquier Miembro de la OMC. El derecho estadounidense distingue entre la facultad de aplicación de salvaguardias en la esfera de los textiles y las prendas de vestir y la facultad relativa a las salvaguardias previstas en el artículo XIX. Sería inadecuado, e injustificado jurídicamente, imponer un modelo a cualquier gobierno como si se tratara de obligaciones que le corresponden en el ámbito de la OMC, o asignar a ese modelo una posición jurídicamente privilegiada, como postuló Costa Rica. Las notificaciones hechas a la OMC con respecto a los sistemas nacionales de salvaguardia demuestran

¹⁰Idem, página 515.

claramente una gran diversidad en la adopción y la aplicación de políticas comerciales, diversidad que la OMC no solamente ha tolerado sino celebrado. De cualquier modo, la determinación de la existencia de perjuicio grave o amenaza real del mismo hecha por las autoridades estadounidenses en este caso no debe ser evaluada a la luz de una propuesta académica sino a la luz del derecho y la práctica en el marco del ATV.

5.65 Sobre la base de lo anterior, y aún así dando un grado de deferencia muy importante a la decisión adoptada por las autoridades nacionales, Costa Rica sostuvo que la norma de examen aplicable en este caso requería que el Grupo Especial formulara un análisis y ejerciera un control sobre los siguientes aspectos:

- i) El cumplimiento de las normas de procedimiento: esto implica no sólo la constatación formal de que se han seguido en forma cronológica cada una de las etapas del proceso de aplicación de la salvaguardia de transición -como pretenden los Estados Unidos- sino el efectivo respeto de cada una de esas normas. Dentro de este aspecto cobra fundamental importancia la obligación de demostración que tiene el Miembro importador, según lo señalado, y, sobre todo, el efectivo cumplimiento de ésta mediante la presentación de información concreta y pertinente, según lo prescribe el ATV, y el debido examen de esta información en relación con los parámetros del Acuerdo, según lo señaló ya Costa Rica. Dentro de este mismo aspecto se ubica la obligación que tiene el Miembro importador de definir, en el momento de tomar su determinación, si ha aplicado el supuesto de perjuicio grave o el de amenaza real de perjuicio grave, así como la obligación de celebrar consultas con el Miembro exportador sobre la base del supuesto que haya definido como el que brinda fundamento a su caso.
- ii) El establecimiento adecuado de los hechos: de conformidad con este aspecto, el Grupo Especial debe constatar que, sobre la base de la información concreta y pertinente presentada, se realizó un examen detallado que permitió establecer los hechos de manera adecuada. Lo anterior implica que debe existir una correlación fidedigna y lógica entre la citada información y su examen, por una parte, y entre éste y el establecimiento de los hechos, por otra. Ello significa, entre otras cosas, que se deben justificar adecuadamente cada uno de los hechos establecidos y, a la inversa, que no es posible establecer hechos que no estén debidamente justificados. En atención a lo señalado, por ejemplo, no era posible a juicio de Costa Rica considerar que los Estados Unidos habían demostrado la existencia de problemas en materia de empleo, ventas y ganancias, inversión o capacidad de su industria, en tanto estos hechos no habían sido debidamente justificados al haberse definido sobre la base de lo alegado por una o dos empresas. Tampoco era posible considerar que los datos acerca de importaciones, producción interna y tamaño del mercado conducían al establecimiento de los hechos que aducidos por los Estados Unidos, por el problema que representaba en este caso particular la doble contabilización del "comercio 807", así como la carencia absoluta de análisis de este tema dentro del comercio de ropa interior.
- iii) La evaluación objetiva e imparcial de los hechos a la luz de las normas del ATV: el Grupo Especial está obligado a determinar si los hechos fueron objetiva e imparcialmente evaluados por la autoridad nacional en el marco de las normas del ATV. De conformidad con esto, el Grupo Especial debe comprobar que el proceso de subsunción de los hechos en el supuesto de derecho previsto por la norma ocurra de forma lógica y natural, sin que ello implique tergiversar la evaluación de los hechos o cometer errores de apreciación o abusos de poder que conduzcan a un resultado distinto del que, en condiciones de objetividad e imparcialidad, podría esperarse. Así, por ejemplo, en atención a lo señalado, no es posible llegar a la conclusión de que el establecimiento

evaluados por la autoridad nacional en el marco de las normas del ATV. De conformidad con esto, el Grupo Especial debe comprobar que el proceso de subsunción de los hechos en el supuesto de derecho previsto por la norma ocurra de forma lógica y natural, sin que ello implique tergiversar la evaluación de los hechos o cometer errores de apreciación o abusos de poder que conduzcan a un resultado distinto del que, en condiciones de objetividad e imparcialidad, podría esperarse. Así, por ejemplo, en atención a lo señalado, no es posible llegar a la conclusión de que el establecimiento de un nivel SL menor al nivel del llamado a consulta pueda constituir el trato más favorable para las reimportaciones que prevé el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV.

- iv) El ejercicio adecuado de la discrecionalidad en la interpretación de las normas: cuando sea necesario interpretar una norma del ATV, la autoridad nacional no puede hacer gala de una discrecionalidad ilimitada, por cuanto el propio ATV le impone límites que debe respetar. Así, como ya ha sido señalado por el Gobierno de Costa Rica, los principios que informan la adopción de una salvaguardia de transición están claramente establecidos en el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, según el cual la salvaguardia debe aplicarse,

"con la mayor moderación posible y de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo"

De conformidad con estos límites, por ejemplo, no es posible interpretar que el ATV autorice la imposición retroactiva de una medida de salvaguardia.

- v) El cumplimiento de las normas: finalmente, el Grupo Especial debe controlar si, no obstante el cumplimiento de los aspectos antes señalados, el Miembro importador ha, de otro modo, violado el ATV.

5.66 Sólo un caso que hubiera podido mantenerse en pie después de haber sido sujeto al examen pormenorizado de un Grupo Especial sobre la base de la anterior norma de examen podía ser considerado conforme con el ATV. En el caso en cuestión, sobradamente se había demostrado ya como la restricción adoptada por los Estados Unidos en esta oportunidad no podía sobrevivir un examen de esta naturaleza, razón por la cual el Gobierno de Costa Rica había solicitado al Grupo Especial que se pronunciara de conformidad.

Carga de la prueba

5.67 Recordando que las medidas objeto de examen fueron adoptadas invocando las disposiciones de salvaguardia acordadas multilateralmente y establecidas en el artículo 6 del ATV, los Estados Unidos alegaron que, de conformidad con la práctica aceptada de solución de diferencias del GATT, que había sido recogida por la OMC, correspondía a Costa Rica en primer lugar la carga de demostrar que las medidas de los Estados Unidos eran incompatibles con el ATV. No correspondía a los Estados Unidos la carga de volver a demostrar que sus medidas estaban justificadas. Se había considerado que los Estados Unidos habían presentado amplia documentación en el OST justificando la medida de salvaguardia y estaban dispuestos a refutar las alegaciones que había hecho Costa Rica; no obstante, el Grupo Especial debía determinar en primer lugar si Costa Rica había efectivamente presentado información fáctica y argumentos jurídicos que sustentaran su alegación, y ello, a juicio de los Estados Unidos, Costa Rica no lo había hecho.

5.68 Costa Rica adujo que esta conclusión de los Estados Unidos era errónea, pues la carga de la prueba, en un procedimiento de solución de diferencias instaurado al amparo del ESD a efectos de

presentar la información concreta y pertinente sobre los hechos que daban lugar a su pretensión y, en segundo lugar, formular un examen de los factores enumerados en el artículo 6 del ATV y de la forma en que el supuesto que esté presentando puede enmarcarse dentro de los criterios sustantivos establecidos por el ATV como requisitos para la adopción de una salvaguardia especial de transición.

5.69 A juicio de Costa Rica, el Miembro importador tenía la obligación de demostrar el cumplimiento de estos requisitos no solamente frente al Miembro exportador en el proceso de consultas, sino también frente al OST y, en su caso, frente al Grupo Especial. De conformidad con los párrafos 7, 9 y 10 del artículo 6 del ATV, era claro que el Miembro importador debía demostrar al OST el cumplimiento de los requisitos de fondo establecidos en el ATV. En el caso en cuestión, el OST había determinado que "no se había demostrado la existencia de un perjuicio grave" y "no llegó a un consenso sobre la existencia de una amenaza real de perjuicio grave". De esto se deducía, a todas luces, que la carga de la prueba frente al OST recaía en el Miembro importador, el cual tenía el deber de demostrar la existencia de las condiciones exigidas por el ATV. El Miembro importador también estaba obligado a demostrar la existencia de perjuicio en el procedimiento de solución de diferencias al amparo del ESD, pues la lógica impedía sostener que, en esta etapa, de pronto y sin ningún fundamento, se revirtiese la carga de la prueba, y que le correspondiera al Miembro exportador demostrar que no se habían cumplido los requisitos de fondo exigidos por el ATV por parte del Miembro importador. Si así se procediese, se estaría estableciendo una presunción a favor de este último, en el sentido de que cualquier restricción al comercio de textiles y prendas de vestir adoptada por un Miembro debería presumirse en conformidad con el artículo 6 del ATV, salvo que el Miembro exportador demostrara lo contrario. Era evidente que una regla tal haría completamente nugatoria la existencia de los requisitos sustantivos establecidos por el ATV como garantía para asegurarse de que la salvaguardia especial de transición fuese una medida de excepción y no la regla general. No había razón alguna para "recompensar" al Miembro que no logró demostrar sus alegaciones frente al OST, eximiéndole de este deber probatorio. Más aún, no tenía sentido alguno establecer una presunción a favor del Miembro importador incluso en contra de la decisión del OST, pues eso implicaría ya despojar al OST cualquier función de supervisión del funcionamiento del ATV.

5.70 Costa Rica señaló que los Estados Unidos alegaban como fundamento para sostener su posición un único caso, cuyas conclusiones no debían ser tomadas en consideración por este Grupo Especial, por estar francamente equivocadas. Subrayaron que ningún otro grupo especial, desde 1951 hasta hoy, había basado sus conclusiones en dicho caso. Más bien, era importante recordar que los grupos especiales establecidos en otros casos, en particular en materia antidumping, se habían referido a este tema de la carga de la prueba de una manera muy diferente. Por ejemplo, cuando Finlandia había solicitado el examen de la diferencia entre Finlandia y Nueva Zelandia en relación con el procedimiento antidumping iniciado contra los envíos de transformadores eléctricos de una empresa finlandesa a una sociedad local de electricidad de Nueva Zelandia (véase también el párrafo 5.49), el Grupo Especial había compartido la opinión manifestada por el Grupo de Expertos encargado de examinar una reclamación contra los derechos antidumping aplicados por Suecia (IBDD, 3S/81) de la versión inglesa), en el sentido de que:

"de la redacción del artículo VI (del GATT) se desprende claramente que no debe percibirse ningún derecho antidumping hasta que se hayan establecido determinados hechos. Como esto último representa una obligación para la parte contratante que imponga tales derechos, es razonable esperar que dicha parte contratante establezca la existencia de tales hechos cuando se cuestionen las medidas por ella adoptadas."

El informe de este Grupo Especial no hacía más que recoger lo que era un principio general del derecho del GATT, según el cual la carga de la prueba recaía sobre el Miembro que invocaba el artículo VI o el artículo XIX del Acuerdo General. En este sentido, este principio estaba contemplado claramente en los artículos 3 y 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de conformidad con los cuales era el Miembro

importador el que debía demostrar, con arreglo a una serie de pasos preestablecidos, el cumplimiento de los requisitos de fondo para poder proceder a adoptar una medida de salvaguardia. Como el principio era de aplicación general, este principio debía guiar también la adopción de una salvaguardia especial de transición al amparo del ATV, más aún cuando el propio párrafo 2 del artículo 6 del ATV estaba claramente inspirado en el mismo.

5.71 Los Estados Unidos no veían la pertinencia de los argumentos de Costa Rica en el sentido de que los derechos dimanantes del ATV derivaban de un principio general del derecho del GATT; que la carga de la prueba recaía en el Miembro que invocaba el artículo VI o el artículo XIX del GATT; o que habida cuenta de que el Miembro que invocaba una medida de salvaguardia adoptada con arreglo al artículo XIX debía demostrar determinados hechos con arreglo a los artículos 3 y 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ese principio debía aplicarse a las medidas de transición adoptadas con arreglo al ATV. La interpretación del GATT o del Acuerdo de Salvaguardias no estaba comprendida en el mandato de este Grupo Especial. Por otra parte, dado que los Estados Unidos aún no habían integrado las categorías de prendas de vestir en cuestión, ni el GATT ni el Acuerdo sobre Salvaguardias se aplicaban a este caso. Incluso si se aplicaran los artículos 3 y 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, sus disposiciones solamente exigían que el país importador realizara una investigación, aplicara las reglas del debido proceso a las partes interesadas y publicara un informe. En particular, no había ninguna disposición en cualquiera de esos artículos que desplazara la carga de la prueba en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC hacia el Miembro importador.

5.72 Costa Rica, indicó que diversos autores habían criticado muy negativamente el informe sobre el "Caso de los *sombreros de fieltro*". Por ejemplo, Meier escribió lo siguiente:

"In the United States withdrawal case (Hatters' Fur case), for example, the working party held that the invoking party (United States) was 'entitled to the benefit of any reasonable doubt' and that the complainant (Czechoslovakia) 'has failed to establish that no serious injury has been sustained or threatened'. This has made it difficult to maintain the substantive requirements with respect to causation of 'injury', and it has made access to Article XIX freer than it should be. This procedural rule should be revised to require the invoking party to go forward with the burden of proof of 'serious injury'."

(En el caso de la retirada de la concesión por los Estados Unidos ("Caso de los *sombreros de fieltro*"), por ejemplo, el Grupo de Trabajo sostuvo que la parte que invocaba la disposición (los Estados Unidos) estaba facultada a beneficiarse de cualquier duda razonable y que el demandante (Checoslovaquia) no había logrado demostrar la existencia de perjuicio grave o de amenaza de perjuicio grave.) Por ello había resultado difícil mantener los requisitos de fondo con respecto a la causa del "perjuicio", y se había facilitado más de lo debido el acceso al artículo XIX. Esta norma de procedimiento debía ser revisada para exigir que la parte que invocara dicho artículo tuviese que cumplir más requisitos con respecto a la carga de la prueba del "perjuicio grave".)¹¹

5.73 Comentando el mismo caso, Dam señaló lo siguiente:

"Whatever distinctions may be made between the burden of coming forward with evidence and the burden of convincing the working party, it is clear that the effect of this procedural

¹¹Meier, *op cit*, página 516.

rule is to permit much freer access to Article XIX relief than might appear possible from the language of that article ...".¹²

(Cualquier distinción que pueda hacerse entre la carga de presentar la prueba y la carga de convencer al grupo de trabajo, es evidente que el efecto de esta norma procesal es facilitar un acceso mucho más libre al recurso previsto en el artículo XIX de lo que podría aparecer posible ateniéndose al texto de dicho artículo...).

5.74 Costa Rica sugirió que el Grupo Especial debía aprovechar esta oportunidad para rectificar el criterio expuesto en el caso citado por los Estados Unidos y proceder, sobre la base de las consideraciones formuladas antes, a establecer claramente que la carga de la prueba en este caso recaía sobre los Estados Unidos, los cuales debían demostrar a satisfacción de este Grupo Especial el cumplimiento de los requisitos establecidos por el ATV para la adopción de una salvaguardia de transición.

5.75 Los Estados Unidos observaron que el párrafo 1 del artículo 3 del ESD afirmaba la adherencia de los Miembros al principio establecido en el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo por el que se establece la OMC, en el sentido de que los Miembros debían regirse por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria del GATT de 1947, y que esa práctica incluía las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Trabajo que se ocupó del caso de los *sombreros de fieltro*. En consecuencia, los Estados Unidos sugirieron al Grupo Especial que se abstuviese de intervenir, como lo solicitaba Costa Rica, para modificar la práctica establecida.

D. ARTÍCULO 6 DEL ATV: CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE SU APLICACIÓN

5.76 Costa Rica sostuvo que los Estados Unidos no habían cumplido los principios aplicables a la adopción de una medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 6 del ATV. El párrafo 1 de ese artículo estipula dos principios por los que debía regirse la aplicación de toda salvaguardia que se adoptase en virtud de la mencionada disposición. En primer lugar, "La salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor moderación posible ...". Ese principio de moderación en la aplicación de la medida conllevaba una obligación de temprar o ajustar las acciones con cordura o sensatez, evitando el exceso. Imponía la obligación de ser lo más escrupuloso posible al tratar de establecer nuevas restricciones. El no proceder de conformidad con este principio dificultaría o incluso podría impedir por completo el logro del objetivo de una mayor liberalización del comercio de textiles y prendas de vestir. Segundo, el párrafo 1 del artículo 6 del ATV dice además que la salvaguardia de transición deberá aplicarse "... de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo".

5.77 Costa Rica sostuvo además que, de conformidad con este segundo principio, resultaba claro, por un lado, la obligación de todo Miembro que deseara utilizar este mecanismo de cumplir con las disposiciones que el propio artículo establecía al efecto, y, por otro, que la aplicación de la medida debía ser guiada por el objetivo último del ATV, que era la integración plena de los textiles y el vestido a las reglas del GATT. Al considerar ambos principios en conjunto, era evidente que el artículo 6 pretendía impedir la utilización arbitraria y/o injustificada de la salvaguardia de transición, imponiéndole a todos los Miembros un marco de referencia al cual se sujetaba la aplicación de toda medida de salvaguardia y contra el cual debería evaluarse la adopción de cada una de ellas. La imposición de la restricción unilateral por parte de los Estados Unidos al comercio de Costa Rica de la categoría en

¹²Kenneth W. Sam, The GATT Law and International Economic Organization, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1970, página 103.

examen había infringido el párrafo 1 del artículo 6 pues, se trataba de una acción arbitraria e injustificada que no se ajustaba a las disposiciones de ese artículo.

5.78 Los Estados Unidos señalaron que el argumento de Costa Rica dependía firmemente de la hipótesis de que el proceso de integración del ATV debía interpretarse en el contexto del artículo 6 a fin de acelerar el ritmo de la integración. Pero no era así. Estaba claro que en el ATV la integración constituía un proceso determinado de forma independiente, y que el artículo 6 regía únicamente para productos que no estaban aún integrados.

5.79 Los Estados Unidos señalaron que ambas partes en la diferencia habían convenido en que el ATV era el único Acuerdo pertinente en ese caso. En su opinión, de la estructura del ATV, y del artículo 6 en particular, así como del sentido expreso del párrafo 2 del artículo 3 del ESD, se desprendía claramente que el informe del Grupo Especial,

"no puede entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados".

En consecuencia, en los casos en que los negociadores del ATV no habían podido alcanzar un acuerdo sobre determinadas disposiciones o habían decidido no incluirlas en el ATV, el Grupo Especial debía evitar la impresión de que creaba tales obligaciones. El artículo 6 del ATV hacía hincapié en que era el Miembro importador quien formulaba la determinación basándose en "información ... pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible" y en información que guarde "la relación más estrecha posible con segmentos identificables de la producción y con el período de referencia fijado en el párrafo 8" del artículo 6 del ATV.

5.80 En consecuencia, al examinar la conformidad con los procedimientos pertinentes del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos sostuvieron que el Grupo Especial debía intentar solamente determinar si la autoridad investigadora había seguido el procedimiento previsto en el artículo 6 del ATV y si, basándose en los datos disponibles, había procedido de manera razonable (véase "La norma de examen" en la sección C). La norma de fondo aplicable a la formulación de las determinaciones relativas a las salvaguardias para los textiles y las prendas de vestir, que aún no había sido incorporada al GATT de 1994, se encontraba en el ATV y era, sustancialmente, como lo había admitido Costa Rica en su comunicación, la misma que la contenida en el artículo 3 del Acuerdo Multifibras (AMF).

5.81 Los Estados Unidos argumentaron también que el artículo 6 del ATV no era equivalente a otras disposiciones que preveían medidas comerciales correctivas en relación con las normas de fondo. Los artículos anteriormente mencionados eran las disposiciones pertinentes que el Grupo Especial debía considerar en sus actuaciones. Esas disposiciones contenían el conjunto de factores y procedimientos que debían seguir los Miembros que adoptasen medidas de salvaguardia. El artículo 6 del ATV no incluía procedimientos de investigación más detallados, ni proporcionaba definiciones más concretas para interpretar la norma de derecho que debía aplicarse. Esa omisión había sido una elección deliberada de los negociadores de la Ronda Uruguay quienes, en otros contextos, tales como el Acuerdo sobre Salvaguardias o el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, pudieron establecer normas y procedimientos detallados.

5.82 En opinión de los Estados Unidos, la norma que correspondía aplicar a la determinación que formulara el país importador era una norma de razonabilidad. El artículo 6 del ATV hacía referencia a "una determinación formulada por un Miembro," basada en la ponderación de las pruebas relativas a determinados factores. La norma aplicable a la evaluación por el Grupo Especial de esas determinaciones debía seguir la práctica establecida en el GATT, que estaba basada en el Caso de 1951 sobre los *sombreros de fieltro*" (véase la Sección C).

5.83 Los Estados Unidos sostuvieron que, si bien el "quántum" de perjuicio que debía demostrarse de conformidad con el artículo XIX era mayor que a tenor de lo dispuesto en el artículo 6 del ATV, el proceso fundamental para ponderar la información era el mismo. El Grupo Especial debía determinar si, basándose en la información disponible, la determinación de los Estados Unidos se había hecho aplicando de buena fe el artículo 6 del ATV y, en consecuencia, estaba en conformidad con dicho artículo.

E. REQUISITOS PARA LA APLICACIÓN DE UNA MEDIDA DE SALVAGUARDIA

5.84 Costa Rica sostuvo que los Estados Unidos no habían cumplido los requisitos específicos para la adopción de una medida de salvaguardia de transición. Esa medida requería la demostración de la existencia de diversos elementos de fondo, recogidos en el artículo 6 del propio ATV. Así pues, de conformidad con los párrafos 2 y 4 del mencionado artículo, podían distinguirse dos etapas, con sus requisitos de fondo correspondientes, que debían cumplirse estrictamente a fin de poder imponer esa medida. En una primera fase, era necesario demostrar la existencia de los requisitos previos de fondo para que el Miembro importador estuviese facultado a recurrir a una salvaguardia de transición. Así pues, el párrafo 2 del artículo 6 del ATV estipulaba 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 ...".

5.85 Los Estados Unidos sostuvieron que el CITA había seguido todos los procedimientos exigidos en el artículo 6 del ATV para formular la determinación de existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave.

Determinación de existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave

5.86 En opinión de Costa Rica, el párrafo 2 del artículo 6 del ATV establecía tres requisitos de cumplimiento obligatorio y que constituían las condiciones previas para poder imponer una salvaguardia especial, a saber: a) aumento de las importaciones totales de un determinado producto, independientemente de su origen; b) existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores; y c) nexo causal entre el aumento de las importaciones totales y la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave.

5.87 El establecimiento de esos tres requisitos, que estaban explicados detalladamente en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, no era una novedad en el derecho del comercio exterior, puesto que de una u otra forma éstas eran las condiciones estipuladas por el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC para la imposición de una medida de salvaguardia. En términos generales, la idea era que esas medidas constituían por definición una excepción a la regla del libre comercio. Y, lo que es más, puesto que su finalidad era restringir el sistema de comercio leal y no el de comercio desleal, esas medidas debían cumplir diversos requisitos rigurosos como para que se "justificara" alejarse de los principios del libre comercio. El hecho de que el ATV hubiese establecido un mecanismo especial de salvaguardia para su utilización durante el período de transición, no lo eximía de la naturaleza o filosofía intrínsecas a todo mecanismo de salvaguardia, en particular, su carácter de excepción temporal al libre comercio basada en el estricto cumplimiento de una serie de requisitos. Lógicamente, en la medida en que la salvaguardia de transición prevista por el ATV no requería compensación, su aplicación debía estar estrictamente sujeta a los criterios de fondo establecidos en el ATV, y ello debía ser evaluado con toda rigurosidad.

5.88 Los Estados Unidos señalaron que la salvaguardia de transición prevista en el ATV no incluía el requisito establecido en el artículo XIX del Acuerdo General, de que la salvaguardia se debe aplicar de forma no discriminatoria y se debe proporcionar una compensación. La condición para aplicar la salvaguardia era el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave. De conformidad con el ATV, los Miembros debían en primer lugar determinar que las importaciones de un producto -en el caso presente la ropa interior- habían aumentado en tal cantidad que causaban o amenazaban realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que producía productos similares o directamente competidores. El párrafo 2 del artículo 6 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 omite la nota de pie de página], se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. Deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales del producto de que se trata y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores."

5.89 Costa Rica afirmó que, para tener derecho a la adopción de una medida de salvaguardia, el Miembro importador debía cumplir los presupuestos establecidos al efecto en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV, desarrollados en detalle en esa misma disposición y en el párrafo 3 del artículo 6 del mencionado Acuerdo. El párrafo 2 del artículo 6 del ATV estipula que todo Miembro importador deberá poder demostrar que se han cumplido los requisitos de fondo antes de proceder a la imposición de una salvaguardia de transición. Dicho procedimiento de demostración exigía que el Miembro presentase información específica y pertinente de los hechos que habían dado lugar a la alegación y que se procediese al examen requerido de esa información en relación con los parámetros del Acuerdo. Esa información, junto con el análisis correspondiente, debía ser presentada en el momento oportuno, a saber, en el momento en que el Miembro importador determinara la situación del mercado, de forma que el Miembro exportador pudiera ejercer su derecho de defensa. El incumplimiento de esas disposiciones no podía ser subsanado mediante la presentación posterior de información (los Informes de julio o de octubre) puesto que la información que era jurídicamente pertinente para proceder al análisis de la conformidad de la medida con el ATV era la que figuraba en el Informe de marzo. El agotamiento de esta primera etapa, con el cumplimiento de todos y de cada uno de sus requisitos, era una condición *sine qua non* para la adquisición de lo que podría denominarse un derecho "genérico" a la utilización de una medida de salvaguardia especial, el cual únicamente podrá singularizarse o materializarse contra un determinado Miembro en caso de que también se cumpla la segunda etapa del proceso. Los Estados Unidos no habían cumplido su obligación de demostrar la existencia de los elementos de fondo que constituían parte de esa primera etapa, incumpliendo de esa manera con lo previsto por los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV.

5.90 Los Estados Unidos señalaron que el párrafo 3 del artículo 6 del ATV preceptúa que, al formular una determinación de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, el Miembro

"examinará los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo."

Ese texto exigía que el Miembro examinase seriamente los efectos de las importaciones en el estado de la rama de producción, tal como se reflejasen en los cambios verificados en los datos económicos correspondientes a esa rama de la producción. No obstante, no exigía que el Miembro importador examinase únicamente las variables enumeradas, o todas las variables enumeradas. Únicamente exigía que el Miembro importador examinase las variables enumeradas. El CITA había examinado de hecho muchas variables, especialmente las enumeradas como pertinentes en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. En el Informe de marzo constaba que el CITA había examinado la producción, la participación en el mercado, las importaciones, el empleo, los beneficios, las inversiones, las ventas, la capacidad, los precios y las horas-hombre. Toda la información contenida en ese Informe suministraba todos los datos económicos importantes en los que se había basado la decisión del CITA. Si bien Costa Rica había hecho hincapié particularmente en las exportaciones, éstas constituían sólo una variable de una larga lista contenida en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV y, como ese artículo estipulaba, ninguno de esos factores por sí solo constituía necesariamente un criterio decisivo.

5.91 Los Estados Unidos hicieron notar que, si bien los datos sobre las exportaciones generalmente no eran tan fidedignos como los correspondientes a las importaciones, a petición del OST, los Estados Unidos habían proporcionado un cuadro de las exportaciones. Aún después de utilizar los datos sobre las exportaciones a fin de ajustar la sobrevaloración del mercado, las cifras que el OST tuvo ante sí confirmaban la determinación efectuada por el CITA. Tras el examen de los datos sobre las importaciones, el CITA examinó la información sobre la producción, la participación en el mercado, el empleo, los precios internos y los beneficios y las inversiones. Esa información permitió al CITA llegar a la conclusión de que se trataba de un caso de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave para la rama de la producción nacional de los Estados Unidos. Si bien éstos no proporcionaron datos sobre la productividad, las existencias, los salarios y las exportaciones, no era necesario hacerlo a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. Las variables expuestas en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV no directamente incluidas en el Informe de marzo (productividad, existencias y sueldos) habían sido examinadas durante el examen del OST en las respuestas orales de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por Miembros del OST. Costa Rica había omitido reconocimiento alguno de la cláusula expresa del párrafo 3 del artículo 6 del ATV en el sentido de que:

"ninguno de [estos factores] por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo."

El párrafo 4 del artículo 6 del ATV contenía también una cláusula similar sobre los factores adicionales que debían examinarse. No obstante, los Estados Unidos habían proporcionado al OST respuestas verbales a las preguntas concernientes a la productividad, los sueldos y las existencias.

Aumento de las importaciones en los Estados Unidos

(véase también "El cómputo de las reimportaciones", párrafos 5.142-5.149)

5.92 Costa Rica argumentó además que, en cumplimiento de su obligación de demostrar la existencia de un aumento de las importaciones, los Estados Unidos debían haber presentado información fáctica específica sobre ese tema, y, seguidamente, hacer un análisis de ella. No obstante, a ese respecto el Informe de marzo indicaba únicamente que las importaciones en esa categoría se habían incrementado, al pasar de 65,5 millones de docenas en 1992 a 79,9 millones de docenas en 1993 y a 97,3 millones en 1994, lo que reflejaba cada año aumentos del 22 por ciento en relación con el año anterior. Los Estados Unidos no habían realizado distinción alguna en relación con la naturaleza de ese comercio, ni tampoco ningún análisis al respecto, omisión que en este caso era especialmente grave dada la importancia creciente del "comercio 807" en esta categoría. En efecto, en los últimos seis años había habido un cambio sustancial en la industria estadounidense productora de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales. Se había pasado de producir y ensamblar este producto en el país a producir los componentes del producto, los cuales eran ensamblados en el exterior y devueltos a las

mismas empresas en los Estados Unidos para su comercialización. Este proceso de coproducción (véase la Sección II) había permitido a las empresas estadounidenses mantener su participación en el mercado de ese país.

5.93 Costa Rica se preguntaba si, frente a una prenda de vestir producida sobre la base de un proceso de coproducción como el señalado, se estaba en presencia de "importaciones" o si, más bien, se trataba de producción nacional que, si bien era ensamblada en otro país, no perdía, por ese solo hecho su carácter de tal. De hecho, los propios Estados Unidos consideraban las importaciones de piezas cortadas para ser ensambladas en los Estados Unidos como productos del país en el que las piezas fueron cortadas. Siguiendo ese razonamiento, lo lógico era que las exportaciones estadounidenses de piezas cortadas fuesen consideradas productos de los Estados Unidos. Asimismo, los propios Estados Unidos entregaron, con ocasión de la revisión del caso por parte del OST en julio de 1995, una hoja suelta en la que incorporaban los supuestos datos de exportación en esta categoría, en la que se incluían como exportaciones las piezas cortadas que luego eran ensambladas en el exterior, lo cual revelaba lógicamente, que ellas eran en el sentido de esta industria, producción nacional.

5.94 Costa Rica hizo notar que el "comercio 807" había crecido de 31,8 millones de docenas en 1992 a 42 millones de docenas en 1993 y a 57 millones de docenas en 1994, convirtiéndose en una parte cada vez más sustancial del comercio en la categoría 352/652. Ello reflejaba un patrón que, según todo indicaba, tenderá a mantenerse y a acentuarse cada vez más en el futuro, promovido por las mismas políticas e incentivos de inversión que los Estados Unidos mantenían en relación con la Cuenca del Caribe y México.

5.95 En opinión de Costa Rica, gran parte del citado aumento de las importaciones no existía y, en consecuencia, los Estados Unidos no tenían derecho a utilizar una salvaguardia de transición. Al haberlo hecho no obstante ello, infringieron el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. Ahora bien, si de todas formas se considerase que existía efectivamente un aumento de las importaciones de ropa interior, resultaba muy claro que si tales importaciones estaban aumentando era porque la producción estadounidense de las piezas cortadas que luego eran ensambladas estaban creciendo en esa misma proporción. Es decir, si en otros países se ensamblaba cada día más ropa interior era porque en los Estados Unidos se producían cada día más piezas cortadas de ropa interior que requerían ser ensambladas, de lo cual se deducía necesariamente, que cualquier rama de la producción que producía piezas cortadas de ropa interior se encontraba en una condición excelente y que no requería, en consecuencia, ser protegida de algo que más bien la beneficiaba.

5.96 Los Estados Unidos estimaron que el ATV no prohibía la inclusión de las reimportaciones en el capítulo de las importaciones; por el contrario, el párrafo 2 de su artículo 6 estipulaba que los Miembros importadores debían examinar los aumentos de las importaciones "totales". Tampoco el ATV exigía a los Miembros que separasen las reimportaciones de las importaciones totales. De hecho, todas las reimportaciones de textiles y de prendas de vestir estaban definidas en la legislación estadounidense como artículos extranjeros. Las estadísticas de la Oficina del Censo de los Estados Unidos consideraban las reimportaciones de la partida 9802 del HTSUS como prendas de vestir cortadas en los Estados Unidos, exportadas para su ensamblado, y reimportadas posteriormente dentro de la partida 9802 del HTSUS como prendas de vestir acabadas. Las reimportaciones de la partida 9802 del HTSUS fueron incluidas en la producción nacional (partes cortadas), exportaciones (partes cortadas) e importaciones (prendas de vestir acabadas). Las reimportaciones debían ser objeto de despacho de aduana como cualquier mercancía importada. Costa Rica había admitido ante el OST que las empresas que producían mercancías para la reimportación en los Estados Unidos estaban sujetas a las mismas leyes, derechos e impuestos que los demás fabricantes costarricenses. Las reimportaciones de prendas de vestir de la partida 9802 en los Estados Unidos se beneficiaban con reducciones de derechos en la medida en que incorporaban contenido estadounidense.

Aplicación de la salvaguardia a un Miembro o varios Miembros considerados individualmente

5.97 Costa Rica sostuvo que, en el caso del ATV, como éste permitía la aplicación selectiva y discriminatoria de una medida de salvaguardia, era necesario cumplir una segunda etapa que no estaba normalmente presente en los otros mecanismos de salvaguardia existentes en el sistema multilateral, precisamente para poder identificar a qué Miembro o Miembros se aplicaría la medida. Así pues, el párrafo 4 del artículo 6 del ATV estipula lo siguiente:

"Toda medida a que se recurra al amparo de las disposiciones del presente artículo se aplicará Miembro por Miembro. Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo ...".

5.98 En opinión de Costa Rica, en la segunda etapa, la de atribución, el Miembro importador deberá demostrar el cumplimiento de dos requisitos sustantivos: un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones de ese Miembro o esos Miembros considerados individualmente; y el nexo causal entre ese incremento y el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave generados por las importaciones totales. De conformidad con las disposiciones mencionadas, el cumplimiento de los tres requisitos establecidos en la primera etapa constituía una condición indispensable a efectos de poder pasar a la segunda etapa del proceso de demostración. Sólo habiendo cumplido los requisitos de la primera etapa, y tras haber cumplido los dos requisitos de la segunda, podrá el Miembro importador aplicar una salvaguardia de transición a un Miembro exportador.

Obligación de demostración - Cumplimiento de los requisitos sustantivos

5.99 Costa Rica sostuvo que, para poder cumplir los requisitos indicados, el ATV imponía al Miembro importador una obligación de demostración. Es decir, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV, el Miembro que pretende aplicar una salvaguardia de transición está obligado a formular una determinación antes de la adopción de la medida. En la determinación, el Miembro tenía la obligación de demostrar el cumplimiento de los requisitos sustantivos exigidos para poder establecer una medida como la indicada. Se hizo notar que, si bien correspondía al Miembro la formulación de la determinación, el contenido de ésta estaba claramente definido por el propio artículo 6 y consistía en demostrar la existencia de los requisitos de fondo que debían cumplirse para adoptar una salvaguardia de transición. No se trataba de decir, alegar o repetir opiniones sin fundamento, sino de hacer ver o probar que la situación de hecho con respecto a la cual el Miembro se proponía adoptar una medida de protección cumplía plenamente las condiciones indicadas. La carga de la prueba recaía sobre el Miembro que se proponía restringir el comercio. Si el Miembro adoptaba una medida de salvaguardia sin haber demostrado la existencia de todos los requisitos de fondo en las dos etapas señaladas -como lo habían hecho en este caso los Estados Unidos- estaba violando el ATV (véase también la Carga de la Prueba, en la Sección C).

5.100 Este proceso de demostración que debía llevar a cabo el Miembro que pretendía imponer la salvaguardia podía dividirse, a su vez, en dos: en un primer término el Miembro debía presentar la información concreta y pertinente sobre los hechos que daban lugar a su pretensión según lo prescribe el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, y, en un segundo, tenía la obligación de formular un examen de los factores enumerados en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6 y de la forma en que el supuesto que estaba presentando podía subsumirse dentro de los criterios sustantivos que el ATV establece como

requisitos necesarios para justificar la adopción de una medida de salvaguardia. Evidentemente, si no se presentaba la información, era imposible efectuar el análisis requerido y, en consecuencia, se estaría violando las reglas del ATV. En el caso en cuestión, los Estados Unidos no demostraron la existencia de los elementos de fondo de la primera etapa del proceso de demostración y, muchos menos, los de la segunda, violando por esa razón los párrafos 2, 3, 4 y 7 del artículo 6 del ATV.

5.101 Los Estados Unidos declararon que habían cumplido todos los requisitos de fondo del artículo 6 del ATV y que, tras ello, procedieron a cumplir su obligación relativa a la carga de la prueba, por lo que la medida de salvaguardia transitoria estaba justificada. Correspondía ahora a Costa Rica demostrar que la determinación de los Estados Unidos era injustificada y no era conforme a lo estipulado en el ATV, especialmente en los párrafos 2, 3, 4, 7 y 6 d) del artículo 6.

Consultas sobre la salvaguardia

5.102 Los Estados Unidos hicieron notar que, después de adoptada la determinación, el Miembro importador debía solicitar entablar consultas con los Miembros exportadores correspondientes. El párrafo 7 del artículo 6 del ATV establecía asimismo que la solicitud de consultas sobre las medidas de salvaguardia propuestas habría de ir acompañada de "información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible" especialmente en lo que respecta a los factores mencionados en los párrafos 3 y 4 del artículo 6.

5.103 Como ocurría en el sistema del Acuerdo Multifibras (AMF), durante la celebración de consultas sobre la aplicación de la salvaguardia, los Miembros importadores debían tener en cuenta cuatro sectores que debían recibir un trato más favorable, según correspondiera. Un sector al que correspondía un trato más favorable y que resultaba pertinente para este análisis era el de las reimportaciones incluidas en una determinación de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave y que constituía un porcentaje significativo del comercio de un Miembro exportador. No se solicitó a los Estados Unidos que otorgaran un trato más favorable con arreglo al párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV hasta la celebración de consultas. El ATV establecía que la definición de la reimportación y la manera de aplicar el trato más favorable incumbían al Miembro importador. Si las consultas estipuladas en el párrafo 7 del artículo 6 del ATV no daban lugar a una solución mutuamente satisfactoria, el Miembro importador podía optar por adoptar medidas a fin de limitar las importaciones correspondientes dentro de los 30 días. El artículo 6 del ATV exigía que, después de que se adoptase esa medida, el OST debía examinar automáticamente la cuestión.

Datos que deben presentarse en las consultas y demás informaciones pertinentes

5.104 Costa Rica consideró que las "demás informaciones pertinentes" debían entenderse como información pertinente o conexa a la información especificada en el párrafo anterior, que fue tomado en consideración por el Miembro importador en el momento de efectuar su determinación sobre la situación del mercado y a la que tenía acceso el Miembro exportador. La tarea principal del OST a ese respecto era, en virtud de lo estipulado en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, examinar si la determinación efectuada por el Miembro importador cumplía los requisitos del ATV. Así pues, el examen estaba limitado a aquellos elementos que el Miembro importador había tomado en consideración al efectuar su determinación y sobre los cuales el Miembro exportador estaba debidamente informado en la fecha. Estos podían ser diferentes de los elementos fácticos mencionados en el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, pero debían guardar relación con ellos. No podía sostenerse que el OST pudiese efectuar su examen basándose en información que el Miembro importador no había tomado en consideración en el momento de adoptar su determinación - porque ésta no existía, no estaba disponible o por cualquier otra razón - y que el Miembro exportador no tuvo la oportunidad de examinar y rechazar antes de la imposición de la limitación. Actuar de otro modo atentaría contra los derechos del Miembro exportador y sería contrario a las disposiciones del ATV.

5.105 Costa Rica reconoció que los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6 del ATV no distinguían entre "reimportaciones" e importaciones, sino que utilizaban únicamente el último término. No obstante, no consideraba que esto, por sí mismo, debía interpretarse como que el "comercio 807" tuviese que ser considerado necesariamente como importaciones. Por el contrario, el término "importaciones" debía ser analizado en el contexto del caso en cuestión y del fundamento económico del "comercio 807", a fin de determinar si, en este caso específico, el "comercio 807" podía ser o no considerado como importaciones a los efectos de los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6.

5.106 Los Estados Unidos destacaron que el párrafo 7 del artículo 6 del ATV exigía que la solicitud de consultas habría de ir acompañada de "información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible" en especial en lo que respecta a los factores mencionados en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 del ATV. A semejanza del Grupo de Trabajo en el "Caso de los sombreros de fieltro", el párrafo 7 del artículo 6 del ATV no requería datos perfectos. Los datos sobre los que se basó el CITA en el momento de su determinación en marzo eran, de hecho, lo más actualizados posible, y proporcionaban información lo más cercana posible al período de referencia. En julio los Estados Unidos habían presentado información revisada y actualizada al OST que no hacía más que confirmar que el análisis realizado por el CITA en marzo era correcto en el sentido de que la medida de salvaguardia transitoria era pertinente.

5.107 Los datos que debían utilizarse para examinar si una determinación era conforme al artículo 6 del ATV eran los datos utilizados realmente por las autoridades del Miembro importador en el momento en que éste formuló la determinación. Los datos pertinentes en ese caso eran los exigidos por el párrafo 7 del artículo 6 del ATV. No obstante, toda la información posterior, actualizada o complementaria, no hacía más que corroborar los datos contenidos en el Informe de marzo.

5.108 Los Estados Unidos indicaron que el OST debía examinar la cuestión, determinar si la medida de salvaguardia estaba justificada y formular las recomendaciones apropiadas a los Miembros interesados. Además de los datos proporcionados de conformidad con el párrafo 7, el párrafo 10 del artículo 6 del ATV permitía también al OST examinar "las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados". Los Miembros importadores debían facilitar al Presidente del OST los datos fácticos pertinentes junto con la solicitud de consultas. En caso de existencia de una restricción, el ATV establece un plazo máximo de tres años para el mantenimiento en vigor de las medidas de salvaguardia aplicadas por los Miembros, salvo que el producto en cuestión hubiese quedado integrado con anterioridad.

F. PERJUICIO GRAVE O AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE

5.109 Costa Rica declaró que el segundo requisito de fondo que todo Miembro que pretendía adquirir el derecho a aplicar una medida de salvaguardia debía demostrar era el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional que producía productos similares y/o directamente competidores, según lo señalaba el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. Se hizo notar que esa disposición del ATV hacía referencia al cumplimiento de un requisito que puede asumir una de dos formas: puede ser que lo que exista sea el perjuicio grave de la rama de la producción nacional o puede ser que lo que exista sea la amenaza real de perjuicio grave a dicha producción nacional. Convenía observar, sin embargo, que aun cuando el requisito se cumple con la existencia de cualquiera de los dos supuestos, se trata, precisamente, de dos supuestos distintos, en razón del factor tiempo. En el caso del perjuicio grave, el daño a la rama de producción ya se había producido, mientras que en el caso de la amenaza real de perjuicio grave el daño aún no había ocurrido, pero existía la inminencia y consecuente posibilidad real de que llegase a darse. No era posible utilizar la misma información y el mismo tipo de análisis para probar que un presunto hecho había ocurrido o que estaba por ocurrir.

5.110 Costa Rica afirmó que el propio OST entendía que perjuicio grave y amenaza real de perjuicio grave no eran lo mismo, en tanto en este caso específico concluyó que no se había constatado la existencia de un perjuicio grave, pero no pudo alcanzar un consenso acerca de la existencia de una amenaza real de perjuicio grave. Si ambos supuestos fueran uno solo, la conclusión de la no existencia de uno llevaría necesariamente a la inexistencia del otro. El OST, sin embargo, no lo consideró así. La consecuencia más importante de esa diferencia era que la naturaleza de la información que se presente y el análisis que se realice para demostrar cada supuesto son necesariamente distintas, pues no es lo mismo demostrar que un perjuicio ya ha ocurrido que demostrar que un perjuicio puede llegar a ocurrir. Es por ello que el derivado lógico de esta diferencia es que un Miembro importador no puede, presentando la misma información al respecto y efectuando el mismo tipo de análisis, alegar indistintamente que lo que existe es perjuicio o amenaza. En un momento determinado -el momento de la convocatoria a consultas- o existe un supuesto o existe el otro. Para demostrarlo apropiadamente, el Miembro importador debe definir en ese momento cuál es la situación en la que supuestamente se encuentra la rama de producción y formular la convocatoria, presentar la información correspondiente y, en caso de que sea procedente, adoptar la restricción sobre la base del supuesto que seleccionó.

5.111 Costa Rica manifestó que la identificación correcta por el Miembro importador de la supuesta alegación hecha en relación con el estado de su producción nacional era esencial para cumplir adecuadamente con su obligación de demostración. En su opinión, únicamente cuando el OST determinó que no había sido probada la existencia de perjuicio grave, los Estados Unidos cambiaron de táctica y, al parecer, asumieron que podían mantener su restricción basándose en la supuesta amenaza, que no había sido alegada ni probada previamente. Los Estados Unidos afirmaron que la terminología utilizada por el ATV no era la misma que la de otros Acuerdos de la OMC, por lo que no era posible exigir la presentación de información diferente a fin de probar la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave. No obstante, Costa Rica adujo que aun cuando ello pueda no estar específicamente estipulado en el Acuerdo, el sentido común así lo exigía, porque no era posible utilizar la misma información y el mismo tipo de análisis para probar que un hecho supuesto se había producido que para probar que estaba a punto de producirse.

5.112 Costa Rica afirmó que, en cierta medida, eso era lo que los Estados Unidos habían hecho en ese proceso. La vasta mayoría de las comunicaciones enviadas inicialmente por los Estados Unidos en relación con el caso, el Informe presentado en marzo y la adopción de la restricción unilateral en junio se fundamentaban todos ellos en la supuesta existencia de perjuicio grave para la rama de producción de los Estados Unidos. Éstos habían iniciado ese caso y habían adoptado esa restricción sobre la base de la existencia de perjuicio grave, pues no habían considerado que existiese una amenaza. Esa era la razón por la que el elemento de amenaza real no había sido siquiera tomado en cuenta. Por ello, en el momento en que el OST determinó la inexistencia de perjuicio grave, los Estados Unidos debieron haber retirado la restricción unilateral que habían impuesto.

5.113 No obstante, los Estados Unidos no retiraron la restricción, sino que la mantuvieron e incluso la renovaron. Si bien los Estados Unidos no lo habían alegado expresamente en ningún momento, parecían haber considerado que estaban autorizados a mantenerla basándose en que el OST no había llegado a un consenso sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave. En opinión de Costa Rica, este razonamiento era incorrecto y violaba los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, que exigían específicamente la demostración de ese supuesto, con la presentación y análisis de la información concreta y pertinente sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave. El hecho era que no existía ni perjuicio grave para la rama de producción de los Estados Unidos ni amenaza real de perjuicio grave a esa rama de la producción, razón por la cual, al haber adoptado una restricción en ausencia del cumplimiento de ese segundo requisito, los Estados Unidos habían violado los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV.

5.114 Los Estados Unidos afirmaron que el párrafo 2 del artículo 6 del ATV exigía que un Miembro determinase que un producto determinado estaba siendo importado en su territorio en tales cantidades que causaban "un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave" a la rama de producción nacional que producía productos similares y/o directamente competidores. A diferencia de otros acuerdos como el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VI, el ATV no contenía requisitos distintos para las determinaciones de amenaza de daño. Los términos "perjuicio grave" o "amenaza real" nunca aparecían individualmente en el texto del artículo 6 del ATV; cada referencia a uno de esos dos conceptos jurídicos distintos iba acompañada de una referencia al otro. Por lo tanto, el artículo 6 del ATV contenía sólo una norma, con un conjunto de criterios, para las determinaciones de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. Esa norma y esos criterios habían sido utilizados en la determinación del CITA de marzo de 1995. Así pues, esa determinación de "perjuicio grave, o amenaza real de perjuicio grave", era plenamente conforme con los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV.

5.115 Los Estados Unidos hicieron notar que en su Nota Diplomática de 27 de marzo de 1995 dirigida a Costa Rica, en la que se formulaba la convocatoria efectiva a consultas se hacía referencia al "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave" a la rama de producción que producía ropa interior en los Estados Unidos, aun cuando en el Informe de marzo que lo acompañaba se hacía referencia de forma abreviada al "perjuicio grave". Además, durante la celebración de consultas con Costa Rica, Los Estados Unidos sostuvieron en todo momento que las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica estaban causando a la vez un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave. Durante las deliberaciones del OST, en julio de 1995, se aclaró que la referencia hecha en el Informe de marzo había incluido el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave, y los Estados Unidos habían rectificado su comunicación en ese sentido.

5.116 Costa Rica opinaba de que la Nota Diplomática de los Estados Unidos de fecha 27 de marzo de 1995 era meramente un formulario utilizado por los Estados Unidos para sus llamadas. Aun cuando la Nota alegaba una amenaza de perjuicio grave, el hecho era que el Informe adjunto a ésta para justificar la restricción -el Informe de marzo- no contenía información o análisis algunos en relación con esa alegación. Además, durante las consultas celebradas entre los dos gobiernos a tenor de lo establecido en el artículo 6 del ATV no se presentó ninguna prueba o análisis de ningún tipo que pudiese haber demostrado la existencia de esa amenaza. Análogamente, no se hacía mención alguna de la existencia de amenaza de perjuicio grave como justificación para la adopción de una salvaguardia en las notas que los Estados Unidos habían adjuntado a las diversas propuestas de limitación que presentaron al Gobierno de Costa Rica.

5.117 Con respecto a las conclusiones del OST de que no se había demostrado la existencia de perjuicio grave, los Estados Unidos señalaron que no estaban de acuerdo con la conclusión del OST ni lo estuvieron en el momento en que se llegó a ella; no existía ninguna disposición en el ATV en virtud de la cual las conclusiones o recomendaciones del OST fuesen vinculantes para las partes interesadas. Desde el punto de vista práctico, los Estados Unidos, en función de la conclusión inicial del OST, se vieron forzados a hacer mayor hincapié en la "amenaza real de perjuicio grave" después de julio de 1995, pero, jurídicamente, el ATV no faculta al OST para establecer conclusiones de hecho jurídicamente vinculantes para los Miembros. Además, como habían señalado en relación con la norma de examen, incumbía a Costa Rica la carga de probar que concurrían los elementos para establecer una presunción *prima facie* de que la determinación estadounidense era incompatible con los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV; a este respecto, los Estados Unidos no estaban obligados a probar que sus medidas eran compatibles con el ATV (véase también la Sección V:C). Además, lo que había que analizar no era la existencia de un "perjuicio grave" en sí, sino si se habían presentado datos que aportasen pruebas convincentes de que no era razonable que el CITA determinara que los efectos desfavorables del aumento de las importaciones de ropa interior sobre la rama estadounidense de producción entrañaban un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave.

5.118 Costa Rica señaló que, en su primer examen de este caso, el OST llegó a la contundente conclusión de que "no se había demostrado la existencia de un perjuicio grave", conforme exigían los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV. Estaba claro que la restricción impuesta por los Estados Unidos violaba la citada disposición, en tanto éstos no pudieron demostrar la existencia de perjuicio grave a la industria estadounidense. No habiendo sido cuestionada la decisión del OST sobre el particular, había de entenderse que ambas partes aceptaron la misma y, en consecuencia, que no procedía en ese momento reabrir la discusión sobre la supuesta existencia de perjuicio grave, pues estaba claro que ésta no había sido demostrada en el momento en que debió haberse demostrado.

5.119 Costa Rica sostuvo que los Estados Unidos no habían podido demostrar la supuesta amenaza real de perjuicio grave. La rama de producción que produce prendas de vestir clasificadas en la categoría 352/652 no sólo no estaba sufriendo ningún perjuicio grave sino que tampoco estaba sufriendo amenaza real alguna de perjuicio grave, como se exigía a tenor del artículo 6 del ATV. En primer lugar, los propios Estados Unidos no consideraban que la amenaza real de perjuicio grave existiese en ese caso. Éstos nunca sostuvieron que ese fuese el caso a fin de justificar la restricción unilateral impuesta a Costa Rica. Ello quedaba demostrado por la información no fiable, errónea, contradictoria e incompleta que los Estados Unidos habían incluido en el Informe de marzo sobre la situación del mercado, que no permitía efectuar un análisis sobre la existencia de perjuicio grave, y que no estaba siquiera concebido para ser utilizado como una base de la amenaza real alegada de perjuicio grave. Cuando los Estados Unidos formularon la convocatoria a consultas, la condición que éstos tenían presente era la de perjuicio grave y no la de amenaza real de perjuicio grave. Esa era la razón por la que el Informe de marzo no hacía referencia específica alguna a la cuestión de la amenaza, excepto de forma indirecta en una única frase del texto. Ello también explicaba que cuando los Estados Unidos publicaron en el Registro Federal la petición de observaciones públicas en relación con esas negociaciones, hicieron referencia únicamente al perjuicio grave, y no a la amenaza real de perjuicio grave.

5.120 La suposición de amenaza real de perjuicio grave adquirió importancia cuando el OST, tras haber dictaminado que la existencia de perjuicio grave no había quedado demostrada, no pudo lograr un consenso en cuanto a la existencia de amenaza real de perjuicio grave -una decisión extraña, habida cuenta de que la condición hipotética de amenaza real no estaba en sí misma sometida a consideración- y recomendó que las partes celebrasen nuevas consultas teniendo esto presente, entre otras cosas. Podría pensarse que, tras la decisión del OST, la única opción que le quedaba a los Estados Unidos era tratar de justificar *a posteriori* la restricción adoptada, invocando en esta ocasión una supuesta amenaza a su industria productora de ropa interior. No obstante, el hecho fue que tampoco pudieron demostrar esa justificación, incluso en los meses posteriores.

5.121 Costa Rica argumentó que ni el Informe de marzo sobre la situación del mercado, ni el de julio, ni ninguna otra información proporcionada por los Estados Unidos, ni siquiera con posterioridad a la imposición de la restricción unilateral, constituía prueba ni realizaba un análisis del tipo requerido para fundamentar la existencia de amenaza real. La obligación de demostrar la amenaza real de perjuicio grave tenía dos dimensiones. En primer lugar, era preciso demostrar que existía un aumento inminente de las importaciones, sobre la base de criterios objetivos, tales como que las mercancías habían sido ya exportadas y venían en camino: que estaban en el puerto en espera de ser transportadas, o que habían sido ya objeto de control y serían enviadas una vez que se concluyese su producción. Una segunda dimensión, estrechamente vinculada a la primera, hacía referencia al volumen, en el sentido de que no todo posible aumento de las importaciones era susceptible de generar una amenaza. De lo anterior se deducía que era necesario que las mercancías pudiesen ser contadas, lo cual tenía a su vez relación con la necesidad de disponer de criterios objetivos para determinar la inminencia de las importaciones.

5.122 Los Estados Unidos afirmaron que el ATV no exigía que los Estados Unidos escogiesen entre el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave al formular su determinación. Las disposiciones

del ATV autorizaban a los Miembros a hacer valer al mismo tiempo el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. Su significado ordinario indicaba simplemente que podía haber una determinación basada en el perjuicio grave o en la amenaza real de perjuicio grave. Ninguna de las dos excluía a la otra. En otros procedimientos de salvaguardia no existía ninguna obligación de invocar una causa en lugar de otra. El ATV las trataba de forma igual, es decir, que no establecía factores especiales para poder invocar una u otra causa. La simple realidad era que los Miembros podían invocar ambas basándose en los mismos factores. Además, contrariamente a lo afirmado por Costa Rica, no se podía concluir que si el OST determinaba que no había perjuicio grave y no llegaba a un consenso respecto de la amenaza, entonces tampoco había amenaza. La falta de consenso sobre la amenaza era simplemente eso. Por consiguiente, la falta de consenso sobre esa conclusión significaba que no se adoptaba ninguna conclusión ni decisión sobre la amenaza.

5.123 A petición del Grupo Especial, los Estados Unidos aclararon que ellos no habían sostenido que la constatación de amenaza real de perjuicio grave implicase cierto tipo de análisis prospectivo, puesto que no existía disposición alguna de este tipo en el ATV en la que se hubiesen basado los Estados Unidos para formular su determinación. Los Estados Unidos no separaban la frase "perjuicio grave, o amenaza real de perjuicio grave" y no le estaban pidiendo al Grupo Especial que lo hiciese. El ATV no estipulaba criterios distintos para la amenaza. La posición sustentada por los Estados Unidos era que, cualquiera fuese el análisis escogido por el Grupo Especial, éste no debía acrecentar ni disminuir los derechos y obligaciones de las partes. Consideraban éstos que el ATV debía ser respetado y que toda interpretación que volviese a redactar el ATV requeriría probablemente la reapertura del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.

El Informe de marzo de 1995 sobre la situación del mercado

5.124 Costa Rica consideraba que los Estados Unidos podían fundamentar su restricción únicamente en el Informe de marzo, que era el Informe que éstos habían notificado de conformidad con lo estipulado en el artículo 6 del ATV y sobre cuya base se habían entablado las consultas. Ese Informe constituía asimismo el fundamento para la adopción por los Estados Unidos de una limitación unilateral. En consecuencia, estaba claro que sólo el mencionado Informe debía ser examinado por el Grupo Especial a fin de poder determinar si la restricción aplicada por los Estados Unidos se ajustaba al artículo 6 del ATV.

5.125 Por el contrario, Costa Rica era de la opinión de que la constatación de amenaza real de perjuicio grave implicaba un análisis prospectivo. Habida cuenta de que el ATV exigía que la amenaza fuese "real", ello implicaba que el Miembro que pretendiese apoyarse en ese fundamento no podía hacerlo basándose en conjeturas o especulaciones, sino que debía demostrar efectivamente que un efecto perjudicial inminente para la rama de producción estaba próximo a ocurrir en el futuro. Una vez que esa información específica y pertinente había sido expuesta, el Miembro importador debía efectuar un análisis prospectivo, con perspectiva de futuro, de lo que podría ocurrir a su rama de producción, teniendo presente que lo que se estaba examinando era la inminencia de una situación que aún no se había producido. En el caso sometido a debate, los Estados Unidos no habían presentado información alguna con la finalidad de demostrar la existencia de amenaza real de perjuicio grave, y mucho menos habían efectuado ningún tipo de análisis a ese fin. Por ello, era imposible considerar que la restricción unilateral impuesta pudiese haber estado basada en la existencia de una supuesta amenaza real.

5.126 Costa Rica comparó los requisitos del párrafo 3 del artículo 6 del ATV con la información incluida en el Informe de marzo. De conformidad con el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, para formular una determinación de existencia de perjuicio grave,

"El Miembro examinará los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como

la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo."

5.127 Costa Rica sostuvo que, a tenor de esta disposición, los Estados Unidos debían demostrar el efecto de las importaciones procedentes de Costa Rica en el estado de su rama de producción de ropa interior, tal como se reflejaba en los cambios operados en las variables económicas pertinentes. La primera etapa de este proceso de demostración consistía en la presentación de la información necesaria para poder efectuar posteriormente un análisis de la misma. A ese respecto, el párrafo 7 del artículo 6 del ATV estipula:

"La solicitud de consultas habrá de ir acompañada de información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible, en especial en lo que respecta a: a) los factores a que se hace referencia en el párrafo 3 sobre los que el Miembro que recurra a las medidas haya basado su determinación de la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave; ...".

5.128 Dadas las características de la información contenida en el Informe de marzo sobre la situación del mercado -resumida por Costa Rica en el cuadro expuesto a continuación- era imposible en su opinión que los Estados Unidos cumpliesen su obligación de demostrar la existencia de perjuicio grave.

Información requerida por el ATV e información presentada
por los Estados Unidos

ATV	Información contenida en el Informe de marzo presentado por los Estados Unidos (IM)
Producción	El IM señala que la producción disminuyó entre 1992 y 1993 un 4 por ciento y entre 1993 y 1994 otro 4 por ciento; en julio los Estados Unidos señalan que se mantiene el porcentaje de disminución del primer período, pero que para el segundo no hay decrecimiento; en octubre cree que para el primer período hay un decrecimiento del 1,5 por ciento, mientras que para el segundo el supuesto decrecimiento es del 2,6 por ciento.
Productividad	No se incluye información al respecto
Utilización de la capacidad	No se incluye información específica al respecto, más que una frase que señala que, debido a la competencia provocada por las importaciones, las empresas están cambiando su capacidad de producción a otras líneas -como si esto fuese, por sí mismo, algo negativo-. La fuente de esta información es la encuesta que los Estados Unidos dicen que han realizado, pero cuyos datos mínimos se desconocen.
Existencias	No se incluye información al respecto

ATV	Información contenida en el Informe de marzo presentado por los Estados Unidos (IM)
Participación en el mercado	El IM indica que la participación de la industria nacional en el mercado decreció de un 73 por ciento a un 68 por ciento. La problemática de cómo tratar el comercio 807 no es tomada en consideración, por lo que no se determina a ciencia cierta si la participación de la industria nacional en el mercado más bien se ha incrementado.
Exportaciones	El IM no incluye información al respecto. En julio, los Estados Unidos presentaron una hoja suelta en la que se señala que las exportaciones crecen de 284 millones de dólares en 1992 a 406 millones de dólares en 1993 y a 458 millones de dólares en 1994. Esta hoja suelta no indica la fuente de la información.
Salarios	No se incluye información al respecto
Empleo	El IM indica que el empleo decreció de 46.377 trabajadores en 1992 a 44.056 trabajadores en 1994. En julio, sin embargo, los Estados Unidos indican que el número de trabajadores en 1992 era de 35.191 y que cree que el mismo decreció a 33.309.
Precios internos	El IM establece que el precio promedio de producción es de 30 dólares por docena en 1994, sin indicar la fuente de la información. En julio, los Estados Unidos "corrigen" esta información y aclaran que ahora cree que dicho precio se ubica entre los 16 y los 20 dólares por docena.
Beneficios	El IM indica que las ganancias decrecieron en un 18 por ciento en una empresa -de las 395 que supuestamente existían- y que hay presión hacia la baja en toda la industria debido al aumento de costos y a la competencia provocada por las importaciones. Por otra parte, el IM señala que las ventas descendieron, y que una empresa comunicó que sus ventas descendieron alrededor de un 17 por ciento en 1994. No se incluye ninguna estadística al respecto. La fuente de esta información es la encuesta que los Estados Unidos dicen que han realizado, pero cuyos datos mínimos se desconocen.
Inversiones	El IM señala que las empresas "en general" han estado posponiendo la inversión en esta industria, que algunas empresas han cerrado plantas o reubicado su producción en el exterior y que una desinversión adicional "está siendo considerada". No se incluye ninguna estadística al respecto. La fuente de esta información es la encuesta que los Estados Unidos dicen que han realizado, pero cuyos datos mínimos se desconocen.

5.129 Costa Rica hizo notar que, de los 11 factores que el párrafo 3 del artículo 6 del ATV enumeraba, el Informe de marzo no contenía ningún tipo de información en relación con cuatro de ellos; además,

en el caso de tres de ellos (dos de los cuales son nada menos que producción y precios), incluía información que posteriormente los propios Estados Unidos consideraron errónea e incorporaba información con respecto a tres factores sobre la base de una encuesta cuya cobertura, metodología, representatividad, fechas etc. no habían sido indicadas, sino que, inclusive, en otra oportunidad, los propios Estados Unidos señalaron que no podían utilizarla para recabar información en esos casos. En esas condiciones, sólo era posible llegar a la conclusión de que la información presentada por los Estados Unidos no era confiable, era errónea, contradictoria y omisa, con lo cual cualquier medida basada en la misma era violatoria de los párrafos 2, 3 y 7 del artículo 6 del ATV.

5.130 Costa Rica sostuvo que la información presentada no era confiable por tres razones: primero, buena parte de ella no indicaba la fuente que la originaba; en segundo lugar, en aquella parte donde se especificaba una fuente, ésta resultaba ser muy poco seria, y, finalmente, la mayor prueba de que la información del Informe de marzo no era confiable era que los propios Estados Unidos presentaron en el mes de julio nueva información que contradecía sustancialmente todos los indicadores importantes comprendidos en el Informe de marzo. Pocos meses después, nuevamente, los Estados Unidos publican información que difiere de la producida en julio y de la incluida en su Informe de marzo.

5.131 Costa Rica recordó que la Sección III del Informe de marzo se dividía en dos apartados, el primero de ellos denominado "Perjuicio grave a la rama de producción nacional" y el segundo "Informes de la rama producción". En el primero de esos apartados se incluían datos sobre la producción nacional, la pérdida de participación en el mercado y la penetración de las importaciones, para los cuales no se indicaba la fuente de procedencia. En el caso de la información sobre empleo y horas-hombre, se indicaba que se trataba de información derivada de distintas fuentes, las cuales no se identificaban con ningún grado de precisión. Se hizo notar que el apartado denominado Informes de la rama de producción tenía una fuente bastante dudosa pues decía:

"En una encuesta realizada en distintas empresas productoras de ropa interior de algodón y fibras sintéticos o artificiales ... Las observaciones se concentran en el sector de ropa interior de hombre, pero también incluyen el sector de ropa interior de mujer que sufrió aún en mayor medida la repercusión de las importaciones."

5.132 En efecto, los datos sobre empleo, ventas, beneficios, inversiones, capacidad y precios incluidos en el Informe de marzo estaban basados en una supuesta encuesta cuya cobertura, metodología, representatividad, fecha, etc., se desconocían, pues el Informe no hacía ninguna mención al respecto. Ello explicaba las opiniones tan poco fundamentadas o justificadas que el Informe incluía. Estaba claro que no era posible formular generalizaciones de ninguna naturaleza, ni determinar el estado de la industria, sobre la base de una serie de opiniones de una o dos empresas -recuérdese que el propio Informe indicaba que existían 395 establecimientos que producían en esta categoría-, no fundamentadas o explicadas, incorporadas en una encuesta cuyos datos mínimos se desconocían. Evidentemente, también esto no podía constituir demostración alguna del impacto de las importaciones sobre la industria en cuestión, pues no aclaraba de ninguna manera el efecto del aumento de las importaciones sobre las variables indicadas.

5.133 Costa Rica no consideraba que los datos basados en la supuesta encuesta realizada en empresas individuales, de la cual nada se conocía, fuesen serios. La encuesta se refería a opiniones de una o dos empresas sobre la utilización de la capacidad, las existencias, las exportaciones, los salarios, los beneficios y las inversiones. La presentación de información era tan trascendental que los Estados Unidos debían haber incluido en su Informe datos, cuando menos, en relación con todos los factores

establecidos en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV y, quizás también, inclusive algunos otros; sin embargo, no lo hicieron.

5.134 El problema del Informe de marzo no se limitaba sólo a la falta de información, sino, también, a la carencia absoluta de un análisis de la misma. Los Estados Unidos no realizaron ningún tipo de análisis acerca de la citada información, aunque hay que reconocer que, dadas las incoherencias de la misma, eso hubiera resultado un trabajo bien difícil. Ello condujo a Costa Rica a la conclusión de que, con la información presentada, los Estados Unidos no cumplieron su obligación de demostrar la existencia de perjuicio grave a su rama de producción, según lo exigen los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, y según la conclusión del propio OST.

El Informe de julio de 1995 sobre la situación del mercado

5.135 Costa Rica consideraba que la confiabilidad de la información era también puesta en duda por los Estados Unidos, quienes publicaron nuevos datos en julio y, de nuevo, en octubre de 1995, modificando sustancialmente los datos de marzo. De esta forma, los datos de julio que diferían de los datos de marzo y que correspondían a esferas esenciales, comprendían: a) número de establecimientos que producen ropa interior de la categoría 352/652: en marzo su número era 395, pero en julio había 302; b) supuesto decrecimiento de la producción: mientras que en marzo se creía que ésta había disminuido en un 4 por ciento entre 1992 y 1993 y otro 4 por ciento entre 1993 y 1994, en julio se indicaba que el primer porcentaje se mantenía, pero que, en el caso del segundo período, no había decrecimiento; c) tamaño del mercado: mientras en marzo se contabilizaba incorrectamente la producción "807" dos veces, como producción nacional y como importaciones, en julio se "ajustaba" ese tamaño de mercado, introduciéndose alteraciones significativas en relación con el Informe de marzo; d) número de trabajadores empleados en el sector: mientras en marzo se había indicado que 46.377 personas trabajaban en ese sector en 1992, en julio se indicó que no era ese el número, sino más bien 35.191 personas, es decir que el Informe de marzo se equivocó por 11.000 personas; e) precio promedio de la producción estadounidense de ropa interior: mientras que en marzo se dijo que era de 30 dólares la docena, en julio se "aclaró" que, ni más ni menos, ese precio tenía un margen de error de cerca de un 100 por ciento, pues resultaba que ahora el precio se ubicaba entre los 16 y 20 dólares por docena.

5.136 Costa Rica hizo hincapié en que el Informe de marzo, que sirvió de base para la celebración de las consultas y la restricción unilateral impuesta en junio de 1995, tenía tantos errores que todos sus principales parámetros fueron modificados en julio. Virtualmente, la única sección de éste que no fue modificada había sido la que estaba basada en la encuesta. Además, en octubre de 1995, la Oficina de Textiles y Vestido del Departamento de Comercio de los Estados Unidos había publicado estadísticas actualizadas al mes de junio de 1995 para la categoría 352/652 en las que se "revisaban" nuevamente algunos de los datos presentados en julio que eran, a su vez, datos "revisados" del Informe de marzo, y los resultados obtenidos fueron diferentes de los presentados anteriormente. Resultó pues que, de nuevo, los datos correspondientes a la producción y al tamaño del mercado eran distintos. Esa falta de confiabilidad de la información presentada por los Estados Unidos fue suficiente para dejar fuera de duda que ese país no había cumplido su deber primario de presentar la información necesaria para proceder a realizar un análisis a fin de determinar la existencia efectiva del perjuicio grave que alegó.

5.137 El Informe de julio había sido utilizado por los Estados Unidos desde julio de 1995 y hasta el establecimiento del Grupo Especial como una justificación "*ex post facto*" de la restricción aplicada al comercio costarricense en esa categoría en junio de 1995. No obstante, Costa Rica siempre había

mantenido que el Informe de julio no podía ser considerado como el fundamento de la llamada, puesto que no lo era. La información contenida en el Informe de julio no era la que debía ser analizada a fines de determinar si la restricción adoptada por los Estados Unidos se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 6 del ATV. A ese respecto, era correcto afirmar que ese Informe carecía de pertinencia jurídica. El Informe de julio permitía confirmar cuán errónea era la información incluida en el Informe de marzo, que constituía la base de la restricción unilateral adoptada en junio de 1995. Ese Informe -que, en su mayor parte, se basaba en la misma información de que se disponía en marzo- era útil como prueba, en la medida en que mostraba que la información que constituía la base para la adopción de la restricción en cuestión adolecía de graves deficiencias.

5.138 Los Estados Unidos sostuvieron que su práctica general era supervisar y actualizar la producción de textiles y de vestido y los datos sobre el comercio. Los datos proporcionados en julio sólo confirmaban la corrección del análisis efectuado por el CITA en marzo de que las medidas de salvaguardia de transición eran apropiadas. En lo tocante a la información actualizada proporcionada en octubre de 1995, tampoco ésta era pertinente. No obstante, los Estados Unidos subrayaron que los datos de octubre de 1995 también mostraban un descenso cifrado en el 5,5 por ciento de la producción de ropa interior durante el período comprendido entre enero y junio de 1995. Además, actualizaciones de publicación más reciente, de marzo de 1996, mostraban que la producción de ropa interior realmente descendió en un 2,8 por ciento durante el período comprendido entre el 1º de octubre de 1994 y el 30 de septiembre de 1995. Ésta y otra información actualizada ponía de relieve que la situación de los fabricantes estadounidenses de ropa interior se deterioró progresivamente durante 1995.

Análisis de los Informes de marzo y de julio sobre la situación del mercado

5.139 Según Costa Rica, de conformidad tanto con el Informe de marzo como con el de julio, el monto de los embarques anuales ascendía a la suma de 3.200 millones de dólares. Sin embargo, si se analizaban los datos sobre cuya base se obtenía esa información, resultaba que esa cifra no era correcta. Considerando que el monto de los envíos anuales se obtuvo al multiplicar el volumen de prendas producidas por el precio promedio de producción de esas prendas, si se realizaba esta multiplicación para 1994, los resultados obtenidos serían, según los datos incluidos en el Informe de marzo, 5.060 millones, mientras que, según la información contenida en el Informe de julio, esa cifra podría ser de 3.370 millones y 3.030 millones, según el precio estadounidense de producción que se utilizara. En todo caso, lo que interesaba resaltar era que, mientras una sección de cada uno de los informes establecía un dato, si se realizaba la multiplicación para obtener ese mismo dato, utilizando la información incluida en el mismo Informe, se obtenía un número diferente. Evidentemente, había un error en la cifra de los envíos anuales, un error en los datos de producción o un error en el precio, lo cual, entonces, afectaba de manera significativa también a otros datos incluidos en los Informes.

5.140 Los Estados Unidos consideraron que las informaciones presentadas en los Informes de marzo y julio no eran contradictorias y eran compatibles con los requisitos del artículo 6 del ATV. Costa Rica había sostenido que los datos que se presentaron en marzo de 1995 estaban en contradicción con los datos actualizados que los Estados Unidos presentaron al OST en julio de 1995. El Informe de los Estados Unidos del mes de marzo contenía datos procedentes de diversas fuentes oficiales, que estaban al día en ese momento. El párrafo 7 del artículo 6 dispone que, cuando se solicite la celebración de consultas, el Miembro que las solicite deberá presentar "información sobre los hechos lo más actualizada posible". Los datos presentados en marzo cumplían ese requisito, incluso aunque una parte de la información era preliminar. Durante las consultas y el procedimiento tramitado ante el OST, se había solicitado a los Estados Unidos que presentaran otra información actualizada. Además, el OST había formulado a los Estados Unidos numerosas preguntas para que éstos las respondieran durante

el procedimiento. En el contexto del párrafo 10 del artículo 6, en el que se establece que el OST debe examinar la información anterior y "las demás informaciones pertinentes", los Estados Unidos presentaron en el procedimiento del mes de julio una información revisada que fue aceptada por el OST.

5.141 La información contenida en el Informe de julio no estaba en contradicción, en opinión de los Estados Unidos, con la que figuraba en el Informe del mes de marzo, sino que, por el contrario, le servía de apoyo. Como el párrafo 7 del artículo 6 del ATV establece que

"la solicitud de consultas habrá de ir acompañada de información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible, ..." y que "... la información deberá guardar la relación más estrecha posible con segmentos identificables de la producción y con el período de referencia ...".

fijado en relación con la solicitud de consultas, no se planteaba ninguna cuestión de credibilidad en lo que respecta a los datos presentados en marzo o en julio. En el párrafo 7 del artículo 6 se reconocía claramente que los datos en los que se basaba la solicitud inicial de celebración de consultas serían necesariamente imperfectos. De modo análogo, en el párrafo 10 del artículo 6 se reconocía que en el momento de la solicitud de consultas la información no sería todo lo exacta que se deseaba, ya que se establece que el OST

"tendrá a su disposición los datos fácticos facilitados a su Presidente, a los que se hace referencia en el párrafo 7, así como las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados".

Este precepto preveía claramente la posibilidad de incluir nueva información actualizada que estuviese disponible en el momento en que el OST realizase su examen.

El cómputo de las reimportaciones

(Véase también Aumento de las importaciones, párrafos 5.92-5.96)

5.142 De conformidad con Costa Rica, uno de los errores más graves del Informe de marzo era la doble contabilización de la producción "807" y el problema de la alteración del tamaño del mercado. Estados Unidos incluía correctamente en sus estadísticas como producción nacional la producción de las piezas que forman parte de una prenda de vestir que es luego ensamblada en otro país y posteriormente reimportada a los Estados Unidos al amparo de la partida arancelaria 9802.00.80. Sin embargo, incluía también como importaciones esas mismas piezas una vez que habían sido ensambladas, aun cuando habían sido ya consideradas como producción nacional. Esto daba lugar a una alteración del tamaño del mercado, porque incluía un mismo producto dos veces.

5.143 Conscientes de este problema -a raíz de las observaciones que Costa Rica les habían formulado- los Estados Unidos trataron de corregir la situación en su Informe de julio aunque, según Costa Rica, de forma incorrecta. Por ello, en julio, los Estados Unidos contabilizaron la producción "807" una sola vez; sin embargo, optaron por incluirla como importaciones y no como producción nacional, lo que no tenía sentido porque la producción "807" era producción nacional, en el sentido de fabricación y/o corte de la tela. El ensamblado, que es la única parte del proceso que se realiza en el exterior, tenía un peso mucho menor en el costo final de producción de la ropa interior, razón por la cual esta producción "807" no debía ser contabilizada como importaciones.

5.144 En apoyo de esta misma tesis aunque, por supuesto, en forma contradictoria con lo que hicieron en el Informe de julio, los Estados Unidos entregaron, con ocasión de la revisión del caso por parte del OST en julio, una hoja suelta que contenía los supuestos datos de exportación en esta categoría y en la que se incluían como exportaciones a las piezas cortadas. Es decir, mientras que en el Informe de julio los Estados Unidos incluyeron la producción "807" como importaciones, en los datos correspondientes a las exportaciones que entregaron ese mismo mes la incluyeron como producción nacional. Posteriormente, en los datos publicados en octubre, se volvió a la situación de marzo, ignorando toda la problemática de la doble contabilización de la producción "807", que había tratado de considerarse en el Informe de julio.

5.145 Los Estados Unidos explicaron que, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV, antes de adoptar una medida de salvaguardia, las autoridades de un Miembro importador deberán formular una determinación de que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave; este perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave debe ser causado por un aumento de cantidad de las "importaciones totales" del producto de que se trata. La referencia a las importaciones "totales" incluía las reimportaciones. No se formulaba distinción entre las reimportaciones y demás importaciones en los párrafos 2, 3 ó 4 del artículo 6 del ATV. Los redactores del ATV eran plenamente conscientes de la existencia de las reimportaciones y de un régimen de perfeccionamiento pasivo, que constituían importantes factores comerciales en el comercio mundial de los textiles y del vestido y que estaban explícitamente mencionados en el párrafo 6 del artículo 6 del AMF. Los redactores habían optado por hacer referencia específicamente a las reimportaciones en el inciso d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV en relación con la aplicación de una salvaguardia de transición, una vez efectuadas las determinaciones necesarias para la adopción de una medida de salvaguardia. Así pues, si los redactores hubiesen querido excluir las reimportaciones del alcance de las "importaciones totales" impidiendo así la adopción de una medida de salvaguardia de transición frente a las reimportaciones, no cabe ninguna duda de que podrían haberlo hecho. Sin embargo, no lo hicieron, y debe suponerse que esa omisión fue intencional. No podía pues suponerse que las reimportaciones fuesen incapaces de causar o de amenazar causar un perjuicio a la rama de producción de un Miembro importador. Así pues, el incremento de las "importaciones totales" a que se hacía referencia en el párrafo 2 del ATV incluía también los aumentos de las reimportaciones.

5.146 Los Estados Unidos hicieron referencia a la alegación de Costa Rica de que el Informe de marzo había sobreestimado el nivel de las importaciones mediante su tratamiento de las reimportaciones. Se explicó que durante el proceso de negociaciones y el examen por el OST de este caso, se había reconocido la existencia de una doble contabilidad de las reimportaciones, y los Estados Unidos habían efectuado las correcciones apropiadas. No obstante, el efecto de esa doble contabilidad no era una sobreestimación del nivel de las importaciones sino del tamaño del mercado de ropa interior de los Estados Unidos. La práctica seguida por el CITA, aceptada por el OST desde hacía tiempo, para su examen de las solicitudes de consultas de los Estados Unidos, había sido sistemáticamente tratar el mercado total para una categoría de textiles o prendas de vestir como producción más importaciones. En respuesta a las preguntas formuladas durante las consultas bilaterales con Costa Rica, los Estados Unidos habían deducido las reimportaciones de la producción, puesto que éstas tenían origen extranjero de conformidad con la norma de origen pertinente de los Estados Unidos. Costa Rica había afirmado sin cesar que el origen de las reimportaciones de prendas de vestir estaba determinado por el lugar en el que habían sido cortadas las piezas pero, como se examina a continuación, ello constituía un error fáctico.

5.147 Costa Rica había afirmado posteriormente durante el procedimiento del OST que las reimportaciones debían ser deducidas de las importaciones. El OST había sugerido que la sobreestimación del mercado nacional de los Estados Unidos debía ajustarse mediante la utilización de los datos sobre las exportaciones de los Estados Unidos. Estos habían señalado al OST que los datos sobre las exportaciones eran, por lo general, menos fiables que los relativos a las importaciones, pero proporcionaron al OST los datos solicitados sobre las exportaciones en un cuadro en el que se había ajustado la sobrevaloración en el mercado estadounidense de ropa interior. Los cambios en los datos no contradecían el Informe de marzo. De hecho, los datos corroboraban la determinación original de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. Las modificaciones en los datos eran mínimas; aún ajustados, los datos continuaban mostrando un gran aumento de las importaciones. El ajuste del tamaño del mercado tampoco tenía efecto en los datos en relación con factores importantes enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV tales como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones. Aun tomando en consideración los ajustes, los datos en conjunto arrojaban la imagen de una rama de producción gravemente perjudicada, amenazada con un perjuicio mayor.

5.148 Los Estados Unidos hicieron notar también que los datos actualizados y demás información pertinente presentada al OST no hacían más que apoyar la base de su determinación. En el momento en que los datos fueron inicialmente presentados en el Informe de marzo de 1995, éstos eran los últimos disponibles y los más correctos. Los datos actualizados presentados en el Informe de julio de 1995 al OST también contenían datos de las importaciones hasta abril de 1995, indicando que las importaciones continuaban aumentando, lo que apoyaba la determinación. Contrariamente a la declaración formulada por Costa Rica en su comunicación, los Estados Unidos consideraron que el OST no había excluido o ignorado los datos actualizados proporcionados en julio. De hecho, el OST hacía referencia en su mayor parte a los datos revisados mediante su examen. El OST examinó los datos actualizados y demás datos pertinentes contenidos en el Informe de julio, teniendo plenamente en cuenta las disposiciones pertinentes de los párrafos 7 y 10 del artículo 6 del ATV, a pesar de los intentos de Costa Rica y de otros países de considerar los datos de ambos informes erróneos y contradictorios. De hecho, durante las deliberaciones del OST, los Estados Unidos habían ajustado los datos de forma que reflejasen las inquietudes sobre la doble contabilidad de las reimportaciones. Inicialmente, los Estados Unidos habían deducido también adecuadamente las reimportaciones de la producción. Además, habían respondido a las observaciones y peticiones del OST en cuanto a un mayor ajuste de los datos, utilizando datos sobre las exportaciones de los Estados Unidos. Después de introducir esos ajustes, los datos continuaban mostrando descensos de la producción y aumentos de las importaciones.

5.149 En opinión de Costa Rica, al no tratar este aspecto correctamente en su Informe de marzo, de julio o de octubre, los Estados Unidos no sólo cometían un error, desde la perspectiva de contabilización de la información; ese error, además, resultaba de la mayor importancia en este caso en particular, dada la naturaleza del comercio entre Costa Rica y los Estados Unidos en esta categoría. Si los Estados Unidos no habían diferenciado esa producción "807", no debían de haber llevado adelante este caso. En consecuencia, Costa Rica argumentó que la información presentada por los Estados Unidos para demostrar el supuesto perjuicio grave no sólo era no confiable, errónea y contradictoria, sino que, además de todo, era también incompleta.

G. EXISTENCIA DE UN NEXO CAUSAL

5.150 Costa Rica sostuvo que el tercer requisito cuya existencia, finalmente, tendrían que haber demostrado los Estados Unidos para poder acogerse al derecho a aplicar una medida de salvaguardia de transición era la demostración de que existía un nexo causal entre el supuesto incremento de las

importaciones y el supuesto perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce un producto similar y/o directamente competidor. Los Estados Unidos no lo habían hecho y, en consecuencia, violaban el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. Ese artículo señalaba que podría aplicarse una medida como la indicada cuando un Miembro importador demostrase que:

" las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. Deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales del producto de que se trata y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores".

5.151 De lo anterior se deducía que, como condición previa para demostrar la existencia de un nexo causal, los Estados Unidos tenían que haber demostrado la existencia de los dos supuestos, que en este procedimiento estaban tratando de relacionar, a saber, el aumento de las importaciones y el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave. Como los Estados Unidos no habían cumplido esa etapa, resultaba imposible analizar si existía o no tal nexo causal. Aun suponiendo, para efectos argumentativos, que hubo un aumento de las importaciones y un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a la industria estadounidense de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales -que como ya había sido reiteradamente señalado por Costa Rica, no hubo- no sería posible llegar a la conclusión de que ese supuesto perjuicio o amenaza estaría siendo causado por las importaciones.

Acuerdos de limitación con otros países

5.152 En opinión de Costa Rica, la mejor prueba de la inexistencia de esta relación causal entre ambos supuestos la constituían los niveles de limitación que los Estados Unidos alcanzaron con los países que habían sido llamados a consulta en la categoría 352/652, a saber, Colombia, El Salvador, Honduras, la República Dominicana y Turquía. Se señaló que el acceso que los Estados Unidos habían concedido a los cinco países con los que llegaron a un entendimiento en esta categoría era de unos 170 millones de docenas para 1996, lo que equivalía a un incremento del 478 por ciento en relación con las importaciones provenientes de esos mismos cinco países en 1994, las cuales fueron de 29 millones de docenas. ¿No era extraño que si 29 millones de docenas estaban causando o amenazando causar un perjuicio grave, los Estados Unidos hubiesen negociado para incrementar esa cantidad en un porcentaje del 478 por ciento?

5.153 Costa Rica adujo que lo anterior proporcionaba una base para sostener categóricamente que si la industria estadounidense de ropa interior estuviere sufriendo algún perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave -que, como había alegado, no lo estaba- era imposible pensar que las importaciones fuesen la causa de ello, pues sería muy extraño que, en ese caso, los mismos Estados Unidos pretendiesen incrementar la fuente de sus supuestos problemas de una manera tan significativa como para llevarla a su destrucción. La única conclusión razonable era que las importaciones no causaban ni amenazaban causar un perjuicio grave a la producción estadounidense y que, al haber adoptado una medida de salvaguardia no obstante ello, los Estados Unidos habían violado el párrafo 2 del artículo 6 del ATV.

5.154 Los Estados Unidos hicieron notar en su primera comunicación y en la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, que Costa Rica había utilizado ampliamente la información sobre acuerdos negociados con países que no eran parte en esta diferencia. Esa información, a juicio de los Estados Unidos, no era pertinente a la labor del Grupo Especial, y éste no debía permitir que se utilizase en perjuicio de los derechos que asistían a los Estados Unidos en el asunto que se examinaba. El párrafo 9 del artículo 6

del ATV establecía un mecanismo de revisión colectiva de los acuerdos negociados, en forma de un examen por el OST. La argumentación de Costa Rica constituía un ataque a esos acuerdos, que socavaba también las funciones del OST. Los acuerdos en cuestión y el párrafo 9 del artículo 6 no estaban dentro del ámbito del mandato del Grupo Especial. No obstante, dado que las preguntas del Grupo Especial se referían en parte a esos acuerdos, los Estados Unidos respondieron sin perjuicio de reservarse sus derechos al respecto.

5.155 A petición del Grupo Especial, los Estados Unidos señalaron que éste debía examinar la situación por la que debía imponer la limitación a la ropa interior costarricense en un contexto más amplio. Cuando se efectuaba una constatación de la existencia de perjuicio grave o de amenaza de perjuicio grave, y en la imposición resultante de una limitación y la formulación de una estrategia de negociación, debían tomarse en cuenta diversas consideraciones, algunas de las cuales podrían entrar en conflicto puesto que las medidas estaban destinadas a lograr el mayor grado de equidad para todos los interesados. Ello comprendía: atributos especiales de los principales proveedores individuales, lo que afectaba a las consideraciones de equidad con respecto a los demás países sometidos a restricción; la obligación estadounidense de cumplir lo estipulado en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV; la índole diversa de la rama de producción estadounidense y el diferente efecto de los aumentos de la cantidad de importaciones de ropa interior en cada segmento de la rama de producción. Después de efectuar una constatación de la existencia de perjuicio grave, o de amenaza real de perjuicio grave, que afectaba a la rama de producción que producía un producto determinado, los Estados Unidos debían proceder a considerar la atribución a los países específicos cuyas importaciones estaban causando el perjuicio grave, o la amenaza real de perjuicio grave. Era en esa fase del proceso donde había que integrar en la decisión una gama de factores, tales como la índole de las importaciones, los diversos niveles (controlados o no controlados) de importaciones previstos por los países proveedores, y el efecto específico en las empresas estadounidenses y sus empleados (comprendidos aquellos que participaban en el régimen de tráfico de perfeccionamiento pasivo y los que no lo hacían). Cuando se formularon las llamadas a consulta en relación con la ropa interior, había en juego muchos intereses divergentes.

5.156 En la determinación de la atribución por países, la situación básica a que debió hacer frente el CITA era que en la categoría 352/652, la mitad de las importaciones totales estaba representada por importaciones efectuadas con arreglo al régimen de tráfico de perfeccionamiento pasivo (partes cortadas ensambladas en el extranjero), y el 30 por ciento de las importaciones procedían de los dos principales proveedores, la República Dominicana y Costa Rica, ambas no sometidas a control. Los Estados Unidos debían establecer un equilibrio en la aplicación de políticas que afectaban a sus propios programas de tráfico de perfeccionamiento pasivo sin que ninguna consideración tuviese preferencia sobre las demás. La limitación aplicada a Costa Rica sobre la ropa interior constituía un ejemplo.

5.157 Los Estados Unidos explicaron que muchos países proveedores de ropa interior a los Estados Unidos que estaban sometidos a restricción no utilizaban el programa "807" y tampoco podían acogerse al programa "807A". Muchos de los límites específicos a los que esos países estaban sujetos habían sido considerablemente excedidos por el nivel de las importaciones alcanzado por Costa Rica en el momento en que se impuso la limitación. El elevado nivel alcanzado por Costa Rica se debía a su participación en el régimen de tráfico de perfeccionamiento pasivo, por lo que evidentemente ese país no estaba interesado en participar en el programa destinado a conceder un trato más favorable al comercio. La política estadounidense que prevé un régimen liberal de acceso de las importaciones para las prendas de vestir ensambladas en el Caribe había resultado pues en una situación en la que las importaciones competidoras correspondientes a la categoría 352/652 procedentes de países que no formaban parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe estaban en una situación de desventaja. Los

niveles propuestos tenían por finalidad corregir parcialmente esa situación. En una medida de salvaguardia, diversos factores tales como las consideraciones de equidad con respecto a otros proveedores, los intereses de las empresas estadounidenses y consideraciones más amplias de política comercial se reflejaban asimismo en la posición global adoptada en las negociaciones. Conjuntamente con la oferta de unos niveles de acceso garantizados (GAL) considerables hecha a Costa Rica, los Estados Unidos habían propuesto establecer un Límite Específico a fin de abarcar las importaciones de ropa interior producida con tejido no fabricado ni cortado en los Estados Unidos que, si bien era inferior al nivel de la solicitud, era más que suficiente para permitir el nivel existente estimado de ese comercio. Esa oferta era conforme a las aceptadas por los otros principales proveedores como la República Dominicana, por ejemplo, que convinieron en un SL muy por debajo del nivel de comercio.

5.158 Los límites establecidos en relación con las convocatorias a consulta con respecto a la ropa interior efectuados en 1995 favorecían considerablemente el "comercio 807A". La política estadounidense de permitir un trato más liberal de los productos comprendidos en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe que contenían tejidos producidos en los Estados Unidos obviamente aumentaba los beneficios de la economía estadounidense. Para evaluar el efecto perjudicial de las importaciones, los niveles absolutos eran sólo uno de los muchos elementos tomados en consideración, junto con las tasas de crecimiento, la capacidad de los productores nacionales de introducir ajustes, las pautas del empleo, la estructura de la rama de producción, etc. Las mercancías importadas en el marco de la disposición "807A" no eran consideradas menos perjudiciales que las que no estaban comprendidas en el régimen GAL 807 ni que otras importaciones, pero se reconocía que la índole de su efecto en la rama de la producción nacional podía ser considerablemente diferente. A diferencia de las importaciones GAL, las no GAL no podían beneficiarse de un aumento del acceso contingentario. Una distinción importante entre las empresas estadounidenses era la efectuada entre aquellas que habían trasladado sus instalaciones de ensamblado de prendas de vestir acabadas al Caribe a fin de beneficiarse de la disposición 807 con respecto a los derechos y el acceso en condiciones liberales de conformidad con la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, y aquellas que continuaban produciendo prendas de vestir acabadas en el país. Las primeras eran las empresas que habían trasladado el grueso de su producción de ropa interior al extranjero y estaban cosechando enormes beneficios gracias a las concesiones comerciales en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Paralelamente, las restricciones tenían también por finalidad otorgar un grado de protección temporal a los productores estadounidenses que no habían aún comenzado, o se encontraban en las primeras etapas de los ajustes destinados a mejorar la competitividad internacional de esta categoría de productos.

5.159 En opinión de los Estados Unidos, el programa GAL reconocía las circunstancias económicas concretas de la fabricación de prendas de vestir y tenía por finalidad proporcionar una opción competitiva a las empresas estadounidenses que operaban en esa rama de producción y, desde una perspectiva política, aportaba algunos importantes beneficios: i) los niveles comparativamente elevados ofrecidos permitían la suficiente flexibilidad y margen de maniobra a las empresas estadounidenses y sus interlocutores de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe como para atender en forma eficaz el mercado, al mismo tiempo que proporcionaban cierta seguridad y un nivel de referencia a los productores nacionales que no estaban en condiciones o no deseaban participar en operaciones de perfeccionamiento pasivo; ii) antes de la paridad final de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), el programa GAL constituía un medio de identificar las mercancías que reunían las condiciones necesarias para beneficiarse de la paridad, permitiendo al mismo tiempo que un menor Límite Específico ejerciese cierto grado de control sobre el componente del comercio no abarcado por los GAL, que presumiblemente sería ocupado por mercancías sin contenido estadounidense; y iii) los elevados niveles GAL ofrecidos en la categoría 352/652 eran además una manifestación del deseo de dar una garantía de acceso amplio al mercado estadounidense durante el período de tres años de duración

de la limitación y en previsión de la futura inclusión de los países de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe en una Zona de Libre Comercio de las Américas más amplia. No era previsible que se pudiesen cubrir esos niveles plenamente de forma inmediata.

5.160 Costa Rica sostuvo que ninguna de esas consideraciones estaba incluida en el ATV: por tanto, éstas no podían servir de justificaciones para apartarse de sus disposiciones. Si bien esas consideraciones podían ser de utilidad a nivel nacional, éstas no autorizaban a los Estados Unidos a incumplir sus obligaciones a tenor del ATV.

5.161 Costa Rica hizo hincapié en que el comercio GAL y el "comercio 807" no debían confundirse. Por "comercio 807" se entendían los productos ensamblados utilizando componentes estadounidenses, que podían representar la totalidad o parte de los componentes utilizados para ensamblar el producto y debían ser cortados en los Estados Unidos, si bien la tela podía proceder de cualquier parte del mundo. Así pues, dentro de la categoría de "comercio 807", se podían incluir las prendas de vestir que reunían las condiciones necesarias para beneficiarse de los GAL, es decir fabricadas con tejido producido y cortado en los Estados Unidos, y otras sujetas a un Límite Específico (SL), que serían las fabricadas con tela no producida ni cortada en los Estados Unidos, independientemente de su cantidad. En suma, a efectos de las limitaciones estadounidenses, el comercio "807" comprendía tanto el programa SL como el GAL, en la medida en que ambos compartían la característica de que los productos habían sido fabricados con una cierta cantidad, por lo menos, de tela cortada en los Estados Unidos.

5.162 El punto de vista de los Estados Unidos sobre esa cuestión era que estaban de acuerdo en que era imposible distinguir, con los datos disponibles, entre los productos de la categoría 352/652 que reunían las condiciones para beneficiarse de un contingente GAL y los que no. Esa había sido su posición durante el procedimiento. Esa consideración era, de hecho, un elemento importante de las ofertas estadounidenses de los contingentes GAL en las negociaciones con Costa Rica, puesto que una determinación de ese tipo no podía efectuarse sin que existiese un acuerdo que contuviese una disposición GAL.

5.163 Costa Rica hizo también una referencia específica a la exposición estadounidense contenida en la penúltima frase del párrafo 5.149. A ese respecto, Costa Rica destacó dos aspectos, primero, únicamente después de la constatación de que la imposición de una limitación estaba justificada podía el Miembro importador aplicar esa limitación, teniendo presente su obligación de conceder el nivel mínimo SL prescrito por el párrafo 8 del artículo 6 del ATV, que en ese caso equivaldría a 14.423.178 docenas. Además, debía también concederse, a tenor de lo dispuesto en el párrafo 6 d) del artículo 6, un "trato más favorable" a las reimportaciones, que constituyera necesariamente una mejora de las condiciones a las que el Miembro cuyo comercio había sido restringido hubiera tenido derecho. Toda interpretación diferente de esa disposición se consideraba incorrecta. Costa Rica afirmó además que, al pretender imponerle un contingente SL inferior al nivel propuesto en la solicitud de consultas y tratar de justificar la adopción de la medida de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV mediante la concesión de un contingente GAL de 40 millones, los Estados Unidos infringían el párrafo 8 del artículo 6 del ATV, así como el párrafo 6 d) del artículo 6. El párrafo 8 del artículo 6 prescribe que el nivel SL mínimo sea el nivel del contingente. Por encima de ese nivel, el Miembro importador estaba obligado a ofrecer un trato más favorable a las reimportaciones procedentes del Miembro exportador. En todo caso, un acceso incondicionado no podía ser sustituido por un acceso condicionado, aun si el último fuese mayor en términos de cantidad que el primero.

5.164 Costa Rica reiteró que, en ausencia de procedimientos GAL, era imposible que los Estados Unidos identificasen y vigilasen las importaciones que podían beneficiarse del programa GAL y, de

esa forma, determinasen que el contingente SL ofrecido, si bien inferior al nivel de la solicitud, era más que suficiente puesto que no existían datos para determinar esa cuantía. La norma contenida en el ATV no era un nivel SL que fuese más que suficiente, sino un nivel SL que equivalía al nivel de la solicitud como mínimo. Los Estados Unidos justificaban sus ofertas basándose en estimaciones sin base, que eran únicamente estimaciones arbitrarias realizadas por el Gobierno estadounidense.

5.165 En respuesta a la cuestión anterior, los Estados Unidos convinieron en que el Miembro importador, sólo después de que hubiese determinado que la imposición de una restricción de salvaguardia era necesaria y justificada, podía aplicar la restricción. Los Estados Unidos sostuvieron siempre que esa era la situación en este caso. No estuvieron de acuerdo en que sus propuestas durante las consultas eran incompatibles con el párrafo 8 del artículo 6 del ATV. Era evidente que todas las propuestas hechas a Costa Rica suponían niveles por encima del período de referencia prescrito en el párrafo 8 del artículo 6. Las propuestas hechas en relación con el componente de Nivel de Acceso Garantizado (GAL) de la restricción se ajustaban a lo dispuesto en el párrafo 8 del artículo 6, así como a lo dispuesto en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV. Las propuestas GAL se hicieron en el entendimiento de que ese programa mejoraba el acceso para Costa Rica. El mejor acceso se puso de relieve en acuerdos anteriores concertados con Costa Rica, y otros países de la Cuenca del Caribe, así como el hecho de que las empresas establecidas en Costa Rica que participaban en el programa GAL habían traído aparejada la creación de más empleos para nacionales costarricenses, así como inversiones en Costa Rica, y que los productos exportados a los Estados Unidos en el marco del programa GAL eran considerados incluso en las estadísticas de Costa Rica como productos costarricenses cuando eran exportados a los Estados Unidos (y como importaciones cuando entraban en Costa Rica como partes cortadas).

5.166 Los Estados Unidos habían cumplido su obligación dimanante del ATV de otorgar un trato más favorable a las reimportaciones. El cumplimiento de esa obligación se hizo una vez que los Estados Unidos habían satisfecho los requisitos prescritos en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6. El párrafo 6 d) del artículo 6 otorgaba al Miembro importador amplias facultades sobre cómo proporcionar a las reimportaciones un trato más favorable. Esa era la forma en que se había negociado el texto. Los Estados Unidos habían establecido un programa GAL que exigía, para su adecuada vigilancia y certificación, el consentimiento del Miembro exportador. No podía culparse a los Estados Unidos por la decisión de Costa Rica de no aceptar su oferta de trato más favorable. Todos los programas de tráfico de perfeccionamiento pasivo en otros países solían ser programas preferenciales, que daban al país importador margen suficiente para fijar los criterios de participación en el programa, incluida la condición de la utilización de telas fabricadas en el país importador. Los Estados Unidos no eran el único país que establecía esa condición; otros Miembros de la OMC imponían contingentes, que limitaban el tráfico de perfeccionamiento pasivo. La base normativa de las diversas condiciones para la participación en un programa de tráfico de perfeccionamiento pasivo de un país importador puede representar en sí misma el equilibrio de diversos intereses nacionales. En el caso de los Estados Unidos, el equilibrio de los intereses alcanzado más allá de la rama de producción servía de ayuda cuando se adoptaban medidas de salvaguardia en relación con importaciones que incluían reimportaciones. La medida de salvaguardia adoptada en este caso no era una medida destinada a introducir un ajuste en el producto en una fase inicial del proceso de producción.

5.167 Costa Rica señaló que los Estados Unidos habían mencionado que la equidad era uno de los factores tomados en consideración cuando se establecía una salvaguardia. No obstante, los Estados Unidos, además de no tener justificación, nunca llegaron a la mitad del nivel SL mínimo al que Costa Rica tenía derecho, ni tampoco era ese nivel comparable en términos absolutos ni relativos a los niveles convenidos con los demás países convocados a consulta con respecto a esa misma categoría. Otros países habían recibido un contingente SL mayor que los niveles fijados en la correspondiente solicitud,

en algunos casos con aumentos que ascendían del 54 al 99 por ciento en el acceso SL. En opinión de Costa Rica, la República Dominicana había aceptado un contingente SL inferior al nivel de la solicitud como resultado de las constataciones hechas por los Estados Unidos después de que en diversas investigaciones se había determinado la existencia de reexpediciones de productos en esa categoría.

5.168 Los Estados Unidos respondieron al punto anterior, manifestando que las consideraciones sobre la equidad hechas por los Estados Unidos fueron debatidas a fondo con Costa Rica y con otros países durante las consultas. Costa Rica insistió en un nivel de acceso que iba más allá de lo que era equitativo en el caso del acceso de Costa Rica al mercado estadounidense y en comparación con los demás países. No era cierto que todos los demás países recibieran un SL mayor que el nivel de la solicitud. Lo más extraordinario de las afirmaciones de Costa Rica sobre esa cuestión era la falsa afirmación de que la menor cuota en SL de la República Dominicana debía atribuirse a las reexpediciones supuestas. Las reexpediciones a que hizo referencia Costa Rica ya estaban abarcadas antes del acuerdo con la República Dominicana, y los casos de reexpedición tuvieron lugar antes del plazo correspondiente de la medida de salvaguardia. Además, en opinión de Estados Unidos, ni siquiera la República Dominicana estaba de acuerdo con la afirmación de Costa Rica.

5.169 Costa Rica hizo notar también que los Estados Unidos habían declarado (párrafo 5.158) que "a diferencia de las importaciones GAL, las no GAL no podían beneficiarse de un aumento del acceso contingentario"; no obstante, los Estados Unidos habían notificado los SL y los GAL de conformidad con el artículo 2 del ATV. Así pues, ambos contingentes estaban sujetos a los mayores porcentajes prescritos por el párrafo 1 del artículo 2 del ATV. Asimismo, las consideraciones estadounidenses destinadas a justificar los niveles de los GAL ofrecidos y convenidos en esa categoría (Programa de paridad con el TLC o la Zona de Libre Comercio de las Américas) no podían ser utilizados como justificaciones para apartarse de las disposiciones del ATV.

5.170 Los Estados Unidos argumentaron que Costa Rica no interpretaba correctamente el párrafo 1 del artículo 2 del ATV en relación con el aumento de los contingentes, y en particular con el aumento de los GAL notificado por los Estados Unidos de conformidad con el artículo 2. En primer lugar, Costa Rica no comprendió qué querían decir los Estados Unidos en relación con las condiciones necesarias para beneficiarse de un mayor acceso contingentario. Esas condiciones hacían referencia a los requisitos del programa GAL, que era un programa nacional estadounidense, el cual no se había establecido en el marco del ATV. En segundo lugar, los Estados Unidos no podían discernir ninguna prescripción de aumento de los porcentajes de los contingentes en el párrafo 1 del artículo 2 del ATV como afirmaba Costa Rica. Incluso si Costa Rica deseaba referirse a otra disposición del artículo 2, el precepto se aplicaría únicamente a aquellos niveles que tuviesen específicamente asignado un crecimiento antes de la notificación prevista en el artículo 2. Los GAL notificados según lo dispuesto en el artículo 2 no comprendían específicamente porcentajes de crecimiento, puesto que los contingentes GAL ya proporcionaban acceso en condiciones preferenciales. Las consideraciones de política estadounidense a la hora de proporcionar un trato más favorable o de negociar cualquier solución con Costa Rica, especialmente en los casos en que esas consideraciones incluían beneficios resultantes tanto para los Estados Unidos como para Costa Rica, no constituían violaciones del ATV. No se planteaba aquí si el ATV contenía o requería consideraciones de política. No obstante, los Estados Unidos hicieron notar en este procedimiento que la auténtica facultad discrecional estipulada en el párrafo 6 d) del artículo 6 en cuanto a la concesión de un trato más favorable daba cabida a consideraciones de política -teniendo en cuenta incluso la paridad con el TLC en relación con los productos textiles y del vestido- que los Estados Unidos consideraban de interés general para Costa Rica.

Las medidas adoptadas por los Estados Unidos en la aplicación de la salvaguardia

5.171 En opinión de los Estados Unidos, la determinación del CITA había sido totalmente razonable, fundamentándose en la situación de existencia de perjuicio grave o de amenaza real, y Costa Rica no había demostrado lo contrario. Si bien los Estados Unidos habían dado muestras de generosidad en el contexto de su estrategia de negociación bilateral, ello no modificaba el hecho de que la determinación inicial se había adoptado basándose en la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. En las negociaciones bilaterales sobre los textiles, la posición de los Estados Unidos era el resultado de la consideración conjunta de varios factores de política general, tales como la necesidad de tiempo para introducir el reajuste estructural en la rama estadounidense de producción, consideraciones de equidad frente a otros abastecedores, las prescripciones del párrafo 6 del artículo 6 del ATV y los aspectos generales de la política comercial y la política exterior. El ATV no establecía ningún límite a las políticas que podían tenerse en cuenta al respecto: de hecho, una limitación de ese tipo sería contraria a los intereses de los exportadores de textiles y prendas de vestir. ¿Habría que interpretar, según la argumentación de Costa Rica, que el ATV obligaba a los Miembros importadores a ofrecer en las negociaciones únicamente el acceso más limitado posible a su mercado?

5.172 En el marco del párrafo 6 d) del artículo 6, los Estados Unidos habían propuesto a Costa Rica una limitación de 7 millones de docenas sobre la base de un límite específico (SL) y un nivel de acceso garantizado de otros 40 millones de docenas para el futuro comercio que reuniese las condiciones necesarias para poder beneficiarse de los GAL. El CITA había determinado que las importaciones de productos de la categoría 352/652 causaban o amenazaban realmente causar un perjuicio grave a la rama estadounidense de producción de ropa interior, y que ese perjuicio grave era imputable a las importaciones procedentes de Costa Rica, que alcanzaban un volumen de 14,4 millones de docenas. Con los niveles de acceso propuestos a Costa Rica se pretendía garantizar durante el período de la limitación el acceso al mercado de las exportaciones de Costa Rica. A cambio, el acuerdo habría establecido una entrada ordenada de las importaciones procedentes de ese país, que daría a la industria estadounidense el tiempo suficiente para adaptarse al aumento de la competencia de las importaciones en el mercado estadounidense de ropa interior.

5.173 Los Estados Unidos argumentaron que, al evaluar el programa GAL, el Grupo Especial no debía perder de vista los objetivos generales del ATV. El Acuerdo haría realidad, en sus 10 años de vigencia, una antigua aspiración: la integración del sector de los textiles y prendas de vestir en el GATT. Para alcanzar esa meta era imprescindible que en ese período la industria de textiles y prendas de vestir de los Miembros importadores llevase a cabo un reajuste estructural sustancial y difícil. El programa GAL constituía un mecanismo de reajuste durante ese período. Las salvaguardias del artículo 6 tenían un carácter meramente transitorio y una duración máxima de tres años. No obstante, el Acuerdo había reconocido la necesidad de salvaguardias de esa naturaleza para que la rama de producción se ajustase y preparase al entorno posterior a la integración, que sería una realidad dentro de menos de 10 años. El Acuerdo contenía disposiciones de procedimiento que exigían que esas medidas de salvaguardia no se adoptaran sin celebrar consultas y conversaciones con el país exportador y que aumentaban al máximo la posibilidad de que las medidas se aplicaran por consenso en una forma que tuviese en cuenta los intereses del país exportador. El programa GAL era plenamente compatible con esos principios de política general.

H. ATRIBUCIÓN A UN PAÍS (O PAÍSES) EXPORTADOR(ES) CONSIDERADO(S) INDIVIDUALMENTE

5.174 Costa Rica señaló que la aplicación de una medida de salvaguardia transitoria al comercio de un determinado Miembro requería el cumplimiento de dos etapas sucesivas, cada una de ellas con sus respectivos requisitos de fondo. En el caso en examen, los Estados Unidos no habían demostrado los presupuestos necesarios para tener derecho a recurrir al mecanismo de salvaguardia, según los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV. En consecuencia, no procedía analizar si se habían cumplido o no los requisitos sustantivos establecidos en la etapa de atribución prevista en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV. No obstante, se aportó, a efectos ilustrativos, un análisis de la forma en que los Estados Unidos habían incumplido también esta segunda etapa del proceso, con lo cual se comprobaba, una vez más, la naturaleza injustificada de la restricción adoptada en contra del comercio costarricense en la categoría 352/652.

5.175 El primer requisito que el Miembro importador debe demostrar en esta segunda etapa del proceso es, según el párrafo 4 del artículo 6 del ATV, el siguiente:

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

Para estos efectos, el párrafo 7 del artículo 6 del ATV señala que

" ... La solicitud de consultas habrá de ir acompañada de información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible, en especial en lo que respecta a: ... b) los factores a que se hace referencia en el párrafo 4, sobre la base de los cuales se proponga recurrir a medidas de salvaguardia contra el Miembro o Miembros de que se trate."

Obligación de presentar información concreta y pertinente

5.176 Costa Rica argumentó que de conformidad con lo anterior, los Estados Unidos estaban obligados a presentar la información concreta y pertinente y de efectuar un examen, sobre una base individual, del caso concreto del comercio costarricense. En el Informe de marzo, sobre el cual se basaba la restricción unilateral, los Estados Unidos habían pretendido demostrar en cuatro líneas que existió un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de Costa Rica. Para esos efectos, los Estados Unidos proporcionaron algunas estadísticas, sin efectuar ningún tipo de análisis. Esta omisión del análisis, que formaba parte de su obligación de demostración, era sumamente grave, y todavía más en este caso, pues, el impacto del "comercio 807" en el comercio costarricense de productos clasificados en la categoría 352/652 era determinante.

5.177 La posibilidad de atribuir un determinado supuesto de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave a otro Miembro dependía, evidentemente, de la existencia de tales supuestos. En el caso en examen, por un lado, era muy cuestionable que existiera un incremento de las importaciones costarricenses de este producto -salvo que éstas se considerasen pura y simplemente, dejando de lado sus características especiales- y, por otro, no existía tal perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave.

5.178 Podía demostrarse que, de haber existido tal perjuicio o amenaza, no podía ser atribuible a las importaciones de Costa Rica, con el sólo remitirse a las propuestas formuladas por los Estados Unidos a Costa Rica con miras a alcanzar un acuerdo en cuanto al volumen de la restricción cuantitativa. ¿Cómo era posible sostener que 14,4 millones de docenas de ropa interior, que fue la cantidad que Costa Rica exportó en 1994, causaban un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción estadounidense de ropa interior, si los Estados Unidos habían propuesto a Costa Rica que la restricción en esa categoría se ubicara en el orden de los 47 millones de docenas? La única conclusión posible era que los Estados Unidos tampoco habían cumplido su obligación de demostrar este requisito sustantivo, infringiendo de esa manera el párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

Naturaleza de las exportaciones de Costa Rica

5.179 Costa Rica recordó que el 99,5 por ciento de sus exportaciones en la categoría 352/652 en 1993 y el 99,76 por ciento de esas mismas exportaciones en 1994 habían ingresado en los Estados Unidos bajo la subpartida arancelaria 9802.00.80, a efectos de gozar de la exención arancelaria prevista en dicha subpartida. Eso significaba que, en el caso del comercio de la categoría en examen entre Costa Rica y los Estados Unidos, se trataba, casi exclusivamente, de un proceso de coproducción o producción complementaria. En este supuesto, era cuestionable si se estaba en presencia de "importaciones" o si, más bien, se trataba de producción nacional que, si bien era ensamblada en Costa Rica, no perdía, por ese solo hecho, su carácter de tal. Se recordó que los propios Estados Unidos consideraban las importaciones de piezas cortadas para ser ensambladas en los Estados Unidos como productos del país en el que las piezas habían sido cortadas. En esas circunstancias, lo lógico hubiera sido que las exportaciones estadounidenses de piezas cortadas fueran consideradas productos de los Estados Unidos. De conformidad con lo anterior, no era posible hablar de un incremento de "importaciones" que, en verdad, no eran tales.

5.180 Los Estados Unidos señalaron que el párrafo 6 d) del artículo 6 se refería a la reimportación "según sea ésta definida por las leyes y prácticas del Miembro importador". Todas las reimportaciones de prendas de vestir, reúnan o no las condiciones de acceso a un contingente especial, están definidas según las leyes y prácticas de los Estados Unidos como "artículos extranjeros" y se les concede reducciones de derechos en la medida en que tengan contenido estadounidense. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, los beneficios contingentarios aumentan si se ha concluido un acuerdo con el país exportador con respecto a las prendas de vestir ensambladas con telas producidas y cortadas en los Estados Unidos. No obstante, con arreglo a esa misma legislación, un elevado porcentaje de contenido nacional no confiere automáticamente origen estadounidense, ni convierte a una reimportación en un producto estadounidense.

5.181 Los Estados Unidos consideraron que a Costa Rica se le había proporcionado información incorrecta con respecto a las reimportaciones de textiles y de prendas de vestir. Costa Rica había afirmado en su comunicación que conforme a la norma de origen aplicable en los Estados Unidos a los productos que ingresan bajo la posición arancelaria 9802.00.80, el origen era el lugar donde las piezas habían sido cortadas. Por lo tanto, Costa Rica estaba afirmando que la ropa interior exportada por Costa Rica a los Estados Unidos, como había sido cortada en los Estados Unidos, era un producto de origen estadounidense conforme a la legislación de los Estados Unidos. Sin embargo, en virtud de dicha legislación el corte no confiere origen a estos productos. La norma de origen entonces vigente para los textiles y prendas de vestir y la norma de origen revisada, que entró en vigor el 1º de julio de 1996, no eran aplicables en absoluto a las reimportaciones de prendas de vestir, porque la Nota de los Estados Unidos a la partida 9802 de su Arancel Armonizado establece claramente que esas mercancías son "artículos extranjeros" y no productos estadounidenses. Por lo tanto, la ropa interior

reimportada de Costa Rica a los Estados Unidos era considerada por la legislación estadounidense como producto costarricense.

5.182 Costa Rica adujo que, si se decidiese considerar que había existido un incremento de las importaciones costarricenses de ropa interior, resultaba muy claro que si tales importaciones estaban aumentando era porque la producción estadounidense de las piezas cortadas que luego eran ensambladas en Costa Rica estaba creciendo en esa misma proporción. Si en Costa Rica se ensamblaba cada día más ropa interior era porque en los Estados Unidos se producían cada día más piezas cortadas de ropa interior que requerían ser ensambladas, de lo cual se deducía que cualquier industria que produjera piezas cortadas de ropa interior se encontraba en una condición excelente y no requería, en consecuencia, ser protegida de algo que más bien beneficiaba a la industria productora de ropa interior. En consecuencia, ya sea que se adoptase una u otra tesis, lo cierto era que la medida impuesta por los Estados Unidos en contra del comercio costarricense de productos incluidos en la categoría 352/652 no encontraba fundamento en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

I. TRATO MÁS FAVORABLE APLICABLE A LAS REIMPORTACIONES

5.183 Con respecto a la disposición de trato preferencial prevista en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV, Costa Rica señaló que se debían considerar tres aspectos diferentes: i) antes de establecer una restricción, ésta debía basar su justificación en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV; ii) sólo una vez cumplidos los requisitos de esa etapa, el Miembro importador podía aplicar una restricción de esa naturaleza, teniendo en cuenta su obligación de garantizar el nivel mínimo SL estipulado en el párrafo 8 del artículo 6 del ATV (es decir, en el caso que nos ocupa, un contingente SL de 14.426.178), y sólo una vez cubierto dicho mínimo podía ampliar el trato más favorable establecido en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV; y iii) en consonancia con la expresión utilizada en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV, la concesión de este trato más favorable era obligatoria y debía suponer una mejora de las condiciones a las que el Miembro, cuyo comercio había sido restringido, hubiera podido aspirar legítimamente si no se le hubiese concedido el derecho al trato más favorable en cuestión. A solicitud del Grupo Especial, Costa Rica aclaró que en ningún momento había rechazado un trato más preferencial simplemente porque los Estados Unidos nunca llegaron a ofrecerlo. La mejor oferta de contingentes SL que éstos ofrecieron a Costa Rica no había alcanzado ni siquiera la mitad del nivel mínimo SL al cual tenía derecho en virtud del párrafo 8 del artículo 6 del ATV. Además, se había restringido aún más el SL hasta el punto de hacerlo depender de un sublímite y de la disposición de "ratchet down".

5.184 Los Estados Unidos señalaron que, en el ATV, la única referencia que se hacía a las reimportaciones figuraba después de la etapa en la que el Miembro importador había formulado su determinación de la existencia de perjuicio grave, o amenaza real de perjuicio grave, y había atribuido el mismo, en el contexto de las consultas sobre la aplicación de la salvaguardia de transición. Los Estados Unidos habían intentado dar un trato preferencial a las reimportaciones procedentes de Costa Rica en consonancia con los requisitos establecidos en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV. Dicho apartado dispone, en parte, lo siguiente:

[“En la aplicación de la salvaguardia de transición deberán tenerse especialmente en cuenta los intereses de los Miembros exportadores, en los siguientes términos:”] d) se concederá un trato más favorable a las reimportaciones por un Miembro de productos textiles y de vestido que ese Miembro haya exportado a otro Miembro para su elaboración y subsiguiente reimportación, según sea ésta definida por las leyes y prácticas del Miembro importador, y con sujeción a procedimientos adecuados de control y certificación, siempre que esos productos

hayan sido importados de un Miembro para el cual este tipo de comercio represente un porcentaje significativo de sus exportaciones totales de textiles y vestido."

5.185 Los Estados Unidos argumentaron que, de conformidad con las normas consuetudinarias del derecho internacional aplicable a la interpretación de los tratados, reflejadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, habían examinado el sentido corriente de los términos en el contexto en que habían aparecido, teniendo en cuenta su objeto y fin. Según su sentido corriente, la expresión "trato más favorable" no significa que las reimportaciones deben ser excluidas de la medida de salvaguardia. Si ésta hubiera sido la intención, el Acuerdo así lo hubiera expresado. En lo que respecta al contexto del apartado d) del párrafo 6 del artículo 6, los Estados Unidos consideraron que ésta y las demás disposiciones sobre trato favorable contenidas en el párrafo 6 del artículo 6 aparecían en el texto del artículo 6 a continuación y separadas de las disposiciones que establecían los requisitos para formular determinaciones de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, y para la atribución correspondiente. Además, la parte introductoria del párrafo 6 del artículo 6 dice simplemente "En la aplicación de la salvaguardia de transición...". En la medida en que pueda considerarse ambiguo el sentido corriente del párrafo 6 del artículo 6, el artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados dispone que se podrá acudir a medios de interpretación complementarios "para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31" de la Convención. Para los Estados Unidos era posible encontrar una ayuda complementaria en una disposición análoga del AMF.

5.186 El apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV se basó en el párrafo 6 del artículo 6 del AMF y en el párrafo 15 del Protocolo de 1986 del AMF en lo que respecta al trato más favorable aplicado a las reimportaciones. Estas disposiciones que prevén el trato más favorable para las reimportaciones fueron exigidas principalmente por los países exportadores que se beneficiaban de los programas de tráfico de perfeccionamiento pasivo. El párrafo 6 del artículo 6 del AMF disponía lo siguiente:

["Se dará consideración a la aplicación de un trato especial y diferenciado a las reimportaciones en un país participante de productos textiles que ese país haya exportado a otro país participante para su elaboración y subsiguiente reimportación, a la luz de la naturaleza especial de ese comercio y sin perjuicio de las disposiciones del artículo 3 [salvaguardia AMF]". El párrafo 15 del Protocolo de 1986 añadió lo siguiente: "De conformidad con las disposiciones del párrafo 6 del artículo 6 del Acuerdo, según las cuales se ha de dar consideración a la aplicación de un trato especial, diferenciado y más favorable a la luz de la naturaleza especial del comercio a que se refieren, los participantes acuerdan que, al negociar limitaciones bilaterales, se tomará en cuenta el grado relativo en que esas exportaciones contribuyen a crear situaciones de desorganización del mercado o un riesgo real de que se produzcan."]

5.187 Se señaló que un autor que se ocupó del tema en los Estados Unidos¹³ había observado con respecto a la interpretación del párrafo 15 lo siguiente:

"To the extent it could be argued that paragraph 15 does go beyond Article 6 [of the MFA] by defining 'special and differential treatment' to include an accounting to the extent to which such merchandise contributes to market disruption, it appears to be applicable only in the

¹³Jacob, B. "Renewal and Expansion of the Multifibre Arrangement." 19 Law & Policy in International Business 7,33 (Georgetown University Law Center, 1987)

negotiation of bilateral restraints. In any event, neither the [MFA] nor the Protocol creates a presumption that re-imports cannot cause or contribute to market disruption."

(En la medida en que puede aducirse que el párrafo 15 va más allá del artículo 6 [del AMF] al establecer que la expresión "trato especial y diferenciado" incluye una consideración del grado en que esas mercancías contribuyen a la desorganización del mercado, parece ser aplicable solamente en la negociación de las limitaciones bilaterales. De cualquier modo, ni el [AMF] ni el Protocolo crean una presunción de que las reimportaciones no pueden causar la desorganización del mercado, ni contribuir a ella.)

Ambas disposiciones establecen claramente que la consideración preferencial para las reimportaciones se plantea sólo después de efectuada la determinación de la desorganización del mercado; es decir en el momento de aplicar la salvaguardia y en las propuestas de limitaciones que han de aplicarse por mutuo acuerdo. Los Estados Unidos consideraron que habían respetado los mismos requisitos establecidos en el apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV en las consultas celebradas con Costa Rica.

5.188 Los Estados Unidos argumentaron también que la forma en que se concedía el "trato más favorable" quedaba a juicio del Miembro importador. Si bien otras disposiciones de trato más favorable contenidas en el ATV preveían tipos concretos de trato más favorable que ha de concederse, el apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 indica que es el Miembro importador el que concede el trato más favorable, y los negociadores dejaron librado al criterio del Miembro importador asignar determinado tipo de trato a las reimportaciones. De ello los Estados Unidos dedujeron que incluso la definición del tipo de trato más favorable que había de concederse a las reimportaciones quedaba sujeta a las leyes y prácticas, o en otros términos, al criterio, del Miembro importador. En las leyes y prácticas pertinentes estaban comprendidas las leyes de aduanas, por las cuales se regía el tipo de derecho aplicable a las reimportaciones, así como las leyes y reglamentos que regulaban el programa de contingentes en materia de comercio de textiles y prendas de vestir, por los cuales se regía el trato concedido a las reimportaciones en este contexto.

5.189 El ATV no definía la forma en que el país importador debía conceder el trato más favorable. No había nada ni en el texto ni en la historia de la negociación del apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 que indicase lo contrario. Los países importadores tenían diferentes formas de conceder trato más favorable a las reimportaciones. No había dos países que definieran de la misma manera sus programas de tráfico de perfeccionamiento pasivo. El apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 y las disposiciones del AMF, de las que dicho apartado deriva, permitían esa diferencia. En este caso, los Estados Unidos habían recurrido al programa GAL como un medio de proporcionar un trato cuantitativo preferencial a las reimportaciones de prendas de vestir procedentes de la Cuenca del Caribe. Los Estados Unidos podían mitigar los efectos del perjuicio grave y de la amenaza real de perjuicio grave a sus productores nacionales ofreciendo a algunas reimportaciones un trato más favorable del que proporcionaban a otras.

5.190 Costa Rica, consideró que las propuestas de restricción formuladas por los Estados Unidos no permitían concluir que éstas pudieran enmarcarse dentro del concepto de trato más favorable previsto en el apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV. El nivel de limitación específico (SL) ofrecido a Costa Rica nunca se acercó siquiera al nivel mínimo de SL al que hubiera tenido derecho Costa Rica, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 6 del ATV; mientras esta disposición obligaba a los Estados Unidos a ofrecer como mínimo un contingente SL de 14.423.178 docenas, la propuesta más generosa de los Estados Unidos no había alcanzado ni la mitad del nivel de la llamada a consultas y estaba todavía aun más restringida debido a la fijación de un sublímite y a la disposición de "ratchet-down". Si los

Estados Unidos no habían otorgado el nivel mínimo al que tenía derecho Costa Rica, no era posible considerar que habían concedido el trato más favorable prescrito en el apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV. Por el contrario, los Estados Unidos habían otorgado a Costa Rica un trato menos favorable del que estaban en la obligación de conceder a todo Miembro de la OMC en virtud del párrafo 8 del artículo 6 del ATV.

5.191 El establecimiento de un contingente SL por debajo del nivel estipulado en el párrafo 8 del artículo 6 del ATV, junto con el establecimiento de un contingente GAL para cubrir esa diferencia y, eventualmente, superar dicho nivel, eran contrarios al espíritu y a la letra del apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV y hubieran puesto en una mejor situación al Miembro exportador que no participase en un proceso de coproducción, que al que se encontrase en ese supuesto, pues mientras el primero hubiera tenido el nivel de acceso mínimo no condicionado previsto por el párrafo 8 del artículo 6 del ATV, el segundo hubiera visto seriamente condicionado su acceso al mercado.

5.192 En opinión de los Estados Unidos, los argumentos de Costa Rica consideraban el proceso de formulación de determinaciones con arreglo al artículo 6 como un proceso de una sola dimensión, en el que los únicos factores que regían la medida adoptada por los Miembros importadores eran los enumerados en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 del ATV. En el apartado d) del párrafo 6 del artículo 6, el ATV autoriza plenamente a los Miembros a proceder con flexibilidad "[e]n la aplicación de la salvaguardia de transición" teniendo en cuenta las necesidades especiales del país exportador y del país importador. Dicho apartado autoriza al país importador a conceder un trato más favorable aprovechando las medidas de acceso especial, tales como el programa de tráfico de perfeccionamiento pasivo 807A (GAL). No exige que esos programas reflejen exclusivamente las necesidades del país exportador. De hecho, los niveles de acceso propuestos en el contexto del programa GAL no correspondían jurídicamente a las determinaciones estipuladas en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo 6 del ATV. Estos factores diferían de los que las autoridades debían tener en consideración a la hora de formular las determinaciones previstas en los párrafos antes mencionados. Los niveles GAL fueron el resultado de la negociación y el acuerdo con el fin de comprobar y confirmar que los productos en cuestión cumplían los requisitos del programa. El apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV se refiere incluso a los procedimientos adecuados de control y certificación. Un país puede decidir, como así lo hizo Costa Rica, no aceptar el tipo de trato más favorable que se le ha ofrecido.

5.193 La finalidad de la salvaguardia era paliar los efectos de los incrementos bruscos e importantes ("surges") de las importaciones, no impedir el crecimiento de las importaciones. Sin embargo, si las reimportaciones estaban aumentando en forma brusca e importante, contribuirían a causar un perjuicio grave y una amenaza real de perjuicio grave. A diferencia de otras disposiciones sobre trato especial, el apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV, permite a los países importadores proceder con la máxima flexibilidad al decidir cómo conceder un trato favorable a las reimportaciones, teniendo en cuenta ese tipo especial de comercio, pero no impone ninguna forma o manera particular de conceder el trato más favorable. Los demás apartados del párrafo 6 del artículo 6 del ATV proporcionan una orientación más concreta sobre la forma en que debe concederse el trato especial en los casos previstos en ellos. En una ocasión, los Estados Unidos ofrecieron a Costa Rica un límite específico de 7 millones de docenas y un nivel GAL de 40 millones de docenas. Esta propuesta tenía como objetivo garantizar, durante el período de restricción de tres años, el acceso al mercado de las exportaciones de Costa Rica. Con ello se hubiera establecido también un acceso ordenado de las importaciones procedentes de ese país que habría permitido a la industria estadounidense adaptarse a la creciente competencia de las importaciones en el mercado estadounidense de ropa interior. Las propuestas que se hicieron combinando el acceso sobre una base mixta de SL y de GAL estaban en conformidad con el ATV y con los intereses

generales de la política estadounidense en la materia y también con la política estadounidense en el marco del AMF.

5.194 Los Estados Unidos mencionaron que Costa Rica había sostenido que, dado que algunas de las disposiciones del párrafo 6 del artículo 6 del ATV relativas al trato especial especifican la forma que ha de adoptar ese trato, y el apartado d) del párrafo 6 de dicho artículo no lo hace, el Miembro importador debía conceder a las reimportaciones un trato más favorable en algún momento anterior, por ejemplo, al formular su determinación de existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, al formular su determinación en relación con la atribución, y/o antes de las consultas, pero esa posición no tenía ningún apoyo en el texto de los párrafos 2, 3 ó 4 del artículo 6 del ATV, que ni siquiera hacen referencia a las reimportaciones ni, por supuesto, prevén la concesión de un trato especial. La única disposición relativa a la concesión de un trato especial es el párrafo 6 del artículo 6 del ATV, que se refiere únicamente a la concesión de un trato de esa naturaleza "[e]n la aplicación de la salvaguardia de transición". El párrafo 2 del artículo 3 del ESD sienta el principio fundamental de que las recomendaciones del OSD no pueden entrañar "el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados". El hecho de tratar de inferir obligaciones del silencio deliberado del apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 estaba en contradicción con este principio, esencial para la estabilidad del sistema de solución de diferencias. La tesis de que el trato favorable previsto en el apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV debía concederse en una forma determinada era incompatible con los términos inequívocos del apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV, que no establece una limitación de esa índole respecto de dicho trato.

5.195 Los Estados Unidos habían estimado que el 94 por ciento de las exportaciones de Costa Rica eran reimportaciones producidas con telas cortadas en los Estados Unidos. El restante 6 por ciento, producidas con telas no cortadas en los Estados Unidos, ascendían a 889.101 docenas. Esto significaba que la parte fabricada con telas no cortadas en los Estados Unidos no había reunido las condiciones necesarias para el nivel de acceso garantizado. Incluso las 889.101 docenas por sí solas podrían haber llevado a los Estados Unidos a atribuir perjuicio grave o amenaza real del mismo a las importaciones procedentes de Costa Rica. Por lo tanto, la afirmación de Costa Rica en el sentido de que el 6 por ciento restante no podía causar perjuicio o amenaza de perjuicio a la rama de producción estadounidense era falsa. Por último, las reimportaciones significaban una amenaza para la rama de producción nacional estadounidense que no participaba en el tráfico de perfeccionamiento pasivo (aproximadamente el 60 por ciento de las empresas estadounidenses que producen ropa interior en los Estados Unidos). Los Estados Unidos habían tenido esto en cuenta durante las negociaciones al compensar el efecto de las reimportaciones en la rama de producción nacional y formular propuestas de trato más favorable con arreglo al apartado d) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV.

5.196 Costa Rica tenía la preocupación de que pudiera existir alguna confusión en cuanto a los niveles de comercio en los programas "807" y GAL. En su opinión, los Estados Unidos no podían saber con anterioridad a la aplicación de un programa GAL qué prendas de vestir podían o no ampararse en ese programa, pues no era sino hasta que tenían lugar los controles aduaneros previstos en el mismo que se podía saber qué prendas de vestir habían sido fabricadas usando tela producida y cortada en los Estados Unidos. Podía ocurrir que no se pudiera aplicar el GAL a todos los productos incluidos en el 94 por ciento que los Estados Unidos habían mencionado. De hecho, el porcentaje del comercio costarricense en la categoría 352/652 que se ubicaba en el marco del "comercio 807" era, sobre la base de las estadísticas publicadas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, superior al 99 por ciento. No obstante, aun cuando el 99 por ciento del comercio de un país se ubicara en el marco del "comercio 807", este hecho no guardaría ninguna relación con el porcentaje de ese comercio que utilizaba tela producida en los Estados Unidos.

5.197 Los Estados Unidos señalaron que siempre habían declarado durante el desarrollo de este proceso que no podían determinar a qué productos se podía aplicar el GAL hasta que un país hubiese concluido un acuerdo con los Estados Unidos en relación con los GAL y se emitiera la certificación pertinente en la que se pudiera comprobar la utilización de telas "producidas" en los Estados Unidos, y no simplemente "cortadas" en dicho país. Antes de que se concertara un acuerdo GAL, los Estados Unidos sólo disponían de datos relativos a las telas "cortadas" en el país, pero no sobre las que hubieran sido también "producidas" en los Estados Unidos. Para que pueda aplicarse el GAL, debe utilizarse tela "producida" y "cortada" en los Estados Unidos. Tal como los Estados Unidos habían indicado en sus comunicaciones, el 94 por ciento sólo se refería a partes "cortadas", sin mencionar si la tela también había sido "producida en los Estados Unidos". Los Estados Unidos habían comprobado que el 94 por ciento del comercio de Costa Rica estaba compuesto por partes "cortadas" en los Estados Unidos.

La industria estadounidense de telas

5.198 Costa Rica alegó que el análisis realizado planteaba el interrogante siguiente: ¿cuál era la rama de producción nacional que los Estados Unidos verdaderamente pretendían proteger con la imposición de la salvaguardia a Costa Rica en la categoría en cuestión? De conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV, era claro que una medida de salvaguardia como la allí prevista tenía por objeto brindar una protección temporal a la rama de producción nacional que producía "productos similares y/o directamente competidores" con respecto a los productos específicos que estaban siendo importados. De allí, entonces, que la acción que procedía para brindar tal protección, una vez que se cumplía la debida justificación, fuera la restricción de las importaciones.

5.199 Costa Rica argumentó que, como el producto que estaba siendo importado era ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, la única rama de producción nacional cuya protección podía intentarse al amparo del artículo 6 del ATV era la rama de producción estadounidense que producía ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, no otra rama de producción. Aun cuando los Estados Unidos formalmente indicaron que la rama de producción que pretendían proteger era la de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, lo cierto era que, vistas las propuestas que los Estados Unidos habían hecho a Costa Rica, así como los acuerdos que habían alcanzado con los otros países llamados a consulta en esta misma categoría, se llegaba claramente a la conclusión que la intención de los Estados Unidos no era proteger a la rama de producción nacional que producía tales productos. Era imposible considerar que ése era su objetivo cuando lo que habían acordado en las negociaciones era un incremento sustancial en el acceso de las importaciones de esos productos a su mercado. Por otro lado, no parecía razonable tampoco considerar que la decisión de los Estados Unidos de aplicar una medida de salvaguardia especial a Costa Rica en la categoría 352/652 no tuviera ninguna motivación. Sin duda la tenía, pero, según Costa Rica, dicha motivación no estaba tutelada por el ATV.

5.200 Costa Rica consideró que la respuesta a esta pregunta se encontraba tanto en las propuestas formuladas por los Estados Unidos a Costa Rica, como en los acuerdos alcanzados con los demás países llamados a consulta en esta categoría, y era la siguiente: lo que pretendían los Estados Unidos era proteger la rama de producción nacional que producía tela que era utilizada en la producción de ropa interior. Para esos efectos, los Estados Unidos habían seguido dos vías: por un lado, habían pretendido restringir el acceso a su mercado de ropa interior confeccionada con tela no producida en los Estados Unidos y, por otro, habían garantizado un acceso ampliado y sustancial a su mercado de ropa interior confeccionada con tela producida y cortada en los Estados Unidos. Al mismo tiempo que se restringía la importación de ropa interior producida con tela no estadounidense, se brindaba un nivel de acceso garantizado amplio para aquella que utilizara tela producida y cortada en ese país. Era por esa razón

que las diversas propuestas que los Estados Unidos habían formulado a Costa Rica para procurar alcanzar un acuerdo en cuanto al nivel de restricción tenían una doble naturaleza: un nivel de acceso reducido para el comercio no condicionado o de nivel específico (SL) -que era del orden de 1,5 a 4,5 millones de docenas cuando el ATV garantizaba a Costa Rica, como mínimo, 14,4 millones de docenas- y un nivel "generoso" para el comercio condicionado o GAL -que, dependiendo de la propuesta específica, había llegado, inclusive, a ubicarse en 40 millones de docenas. Era por eso mismo, también, que de los acuerdos alcanzados con los otros países llamados a consulta en esta misma categoría, más de un 80 por ciento de los volúmenes de limitación -o, quizás más bien, de acceso- que se negociaron exigían la utilización de tela producida en los Estados Unidos, mientras que sólo el restante 20 por ciento podía utilizar tela que no se hubiera producido en los Estados Unidos.

5.201 Costa Rica declaró que los Estados Unidos tal vez deseaban promover la utilización de tela producida en su país; el problema, sin embargo, estaba en el mecanismo que habían decidido utilizar para ello en este caso. Imponer una restricción a las importaciones de ropa interior de un país, con el objetivo de obligar a ese país a que utilizara tela estadounidense en la producción de esas prendas como requisito para que las mismas pudieran entrar al mercado de los Estados Unidos no era un supuesto contemplado por el artículo 6 del ATV. El ATV no permite imponer una medida de salvaguardia a un producto de la industria del vestido para proteger la tela que se utiliza para producirlo. El ATV sólo concibe la salvaguardia regulada en su artículo 6 para proteger a la rama de producción nacional que produce "productos similares y/o directamente competidores". La ropa interior no era un producto similar ni directamente competidor con la tela que se utilizaba para producirla, en tanto que se trataba de productos que, analizados a la luz de cualquier criterio objetivo o subjetivo presentaban características diferentes. El hecho de que la ropa interior y la tela no fueran productos similares ni directamente competidores fue reconocido por los propios Estados Unidos. Prueba de ello fue que ni siquiera los Estados Unidos intentaron hacer ese planteamiento abiertamente, pues en sus Informes siempre dieron a entender que la producción nacional afectada era, supuestamente, la de ropa interior y no mencionaban la de la tela expresamente. Sin embargo, la razón por la cual había cierta confusión en este caso era, en el fondo, porque se estaba tratando de justificar una acción cuyo objetivo verdadero era muy distinto de su objetivo aparente, para tratar de someterla a una normativa que no autorizaba una acción con el objetivo que en verdad se perseguía cumplir. Al proceder de esta manera, los Estados Unidos habían afectado no sólo a Costa Rica sino también a aquellos productores de este tipo de tela, quienes sufrirían un menoscabo de sus derechos en tanto se les restringía y, eventualmente inhibía, su posibilidad de convertirse en abastecedores de esta materia prima.

5.202 Los Estados Unidos argumentaron que habían basado correctamente su determinación de la existencia de perjuicio o amenaza a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Los Estados Unidos habían cumplido el requisito del artículo 6 en el sentido de que debía existir perjuicio grave, o amenaza real de perjuicio grave, a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. Esto podía observarse en el Informe de marzo de 1995 y había quedado confirmado luego por las declaraciones de los Estados Unidos. Mientras algunos acuerdos permiten adoptar otras medidas de salvaguardia, el ATV, en cambio, no incluye una definición de rama de producción nacional ni tampoco exige que el Miembro importador aplique una salvaguardia de transición que abarque exactamente a la rama de producción que ha sufrido un perjuicio grave o está amenazada realmente de ese perjuicio. Si bien la rama de producción estadounidense de telas pudo haberse beneficiado incidentalmente del trato más favorable concedido a las reimportaciones que incorporan tela producida y cortada en los Estados Unidos, había quedado claro en el Informe de marzo de 1995 que la determinación de perjuicio grave, o de amenaza real de perjuicio grave, se había efectuado exclusivamente sobre la base de la situación de la industria estadounidense de ropa interior, que comprende tanto empresas integradas en forma vertical, que fabrican

sus propias telas, como empresas nacionales que no recurren a las operaciones en el extranjero. Existen aproximadamente 220 fabricantes de ropa interior en los Estados Unidos, 85 de los cuales recurren a las operaciones de tráfico de perfeccionamiento pasivo y el restante 60 por ciento, es decir 135 empresas, no utilizan este tipo de operaciones. Al formular su determinación en conexión con el párrafo 2 del artículo 6, el CITA había examinado la situación de un amplio conjunto de productores estadounidenses de ropa interior, incluidas las empresas integradas que utilizan sus propios hilados y tejidos de punto y cortan y ensamblan los productos acabados, un gran número de pequeñas empresas "de corte y confección" que adquieren las telas y accesorios que utilizan a diversos proveedores independientes y no realizan operaciones en el extranjero y las empresas que tejen tejidos y cortan piezas para su ensamblaje final en el extranjero. La diversidad de la industria de ropa interior en los Estados Unidos y el hecho de que algunos productores produjesen también sus propias telas no impidió que la determinación del CITA se basara en la situación económica del sector de la *ropa interior*, y no del que producía únicamente las telas.

5.203 Los Estados Unidos señalaron que muchos de los países que cuentan con programas de perfeccionamiento pasivo condicionan la participación en dichos programas a la utilización de tejidos fabricados en dichos países. También aplican limitaciones cuantitativas al volumen de comercio que puede ser reimportado.

5.204 En opinión de los Estados Unidos, los hechos que tenía ante sí el CITA y el expediente que tenía ante sí este Grupo Especial demostraban que los productores estadounidenses de ropa interior (incluidos tanto los que recurren a la fabricación en el extranjero como aquellos que no lo hacen) habían sido perjudicados gravemente o amenazados realmente de ese perjuicio a raíz de este incremento brusco e importante de las reimportaciones. Incumbía al Gobierno de los Estados Unidos la responsabilidad de compensar el perjuicio y los intereses de muchos diferentes tipos de productores nacionales de ropa interior. El ATV autoriza a los Miembros a imponer una salvaguardia de transición aunque el perjuicio no llegue al 100 por ciento de la rama de producción. Es evidente que el ATV omite cualquier requisito en el sentido de que el perjuicio debe ser sufrido por un determinado porcentaje o por una mayoría de la rama de producción o por empresas de determinado tamaño o tipo. En otros procedimientos de salvaguardia de la OMC existen requisitos expresos con respecto a la proporción de la rama de producción representada que ha sido afectada. No hay duda de que los negociadores del ATV tenían conocimiento de esos procedimientos, pero optaron por continuar el mecanismo de salvaguardia utilizado en el sistema del AMF.

J. EL REQUISITO DE LA CELEBRACIÓN DE CONSULTAS

5.205 Costa Rica argumentó que aun cuando se hubiera considerado, con un propósito ilustrativo, que los Estados Unidos habían cumplido los requisitos de fondo necesarios para tener derecho a aplicar una medida de salvaguardia de transición al comercio costarricense en la categoría 352/652 -lo cual, según ya había demostrado, los Estados Unidos no habían hecho- lo cierto era que la restricción unilateral impuesta adolecía de sus propios problemas que la hacían, por sí misma, infringir el ATV. La adopción, mantenimiento y renovación por parte de los Estados Unidos de la citada restricción unilateral adolecía de dos vicios muy serios, de naturaleza diferente. Por una parte, los Estados Unidos habían adoptado, mantenido y renovado una medida de forma unilateral, sin haber celebrado consultas sobre la base del requisito de fondo en el que supuestamente se había fundamentado dicha medida, infringiendo de esa manera los párrafos 7 y 10 del artículo 6 del ATV. Y, por otra, habían aplicado dicha medida en forma retroactiva a la fecha de la convocatoria a consultas, infringiendo con ello el párrafo 10 del artículo 6 del mismo cuerpo normativo.

5.206 La solicitud de consultas formulada por los Estados Unidos, la información presentada en el Informe que dio base a la medida adoptada, las consultas celebradas entre los Miembros y la restricción unilateral adoptada en este caso se refirieron, todas ellas, al supuesto de la existencia de perjuicio grave a la rama de producción estadounidense. Es decir, los Estados Unidos formularon la llamada a consultas y procedieron de allí en adelante hasta adoptar la salvaguardia de transición en junio de 1995 basándose en la supuesta existencia de perjuicio grave a su rama de producción.

5.207 Costa Rica señaló que, en su reunión de julio, el OST había determinado que no existía tal perjuicio grave. Los Estados Unidos debían haber retirado la medida de inmediato. No obstante ello, no procedieron de esa manera sino que parecieron más bien haber interpretado que, como el OST no había llegado a una conclusión acerca de la existencia o no de la amenaza real de perjuicio grave, podían continuar manteniendo la medida sobre esa base. Al proceder de esta manera, los Estados Unidos habían infringido los párrafos 7 y 10 del artículo 6 del ATV, en tanto éstos obligaban a entablar consultas, durante un período de 60 días antes de poder adoptar una restricción unilateral. Es decir, no era posible adoptar una restricción unilateral sin haber celebrado consultas con el Miembro afectado, en los términos previstos por los diversos párrafos del artículo 6 del ATV.

5.208 Esto significaba que, para haber podido adoptar una medida sobre la base de la existencia de una amenaza real de perjuicio grave, los Estados Unidos deberían haber formulado la llamada a consultas, presentado la información y celebrado consultas sobre esa base. No era posible admitir que una restricción unilateral pudiera imponerse sin que específicamente se hubiera tenido oportunidad de rebatir la alegada existencia de un requisito de fondo en el que supuestamente encontraba fundamento la medida. Sostener la tesis contraria implicaba dejar al Miembro exportador en un estado de indefensión absoluta, pues carecería de momento procesal alguno para intentar su defensa. En el caso en cuestión, si los Estados Unidos habían considerado que el fundamento de su llamada a consultas era la existencia de la amenaza real de perjuicio grave, así deberían haberlo indicado en dicha llamada, y deberían haber presentado los elementos y la información necesarios para demostrar su existencia, y sobre esa base deberían haber impuesto la restricción unilateral.

5.209 Los Estados Unidos señalaron que el párrafo 10 del artículo 6 del ATV regula la fecha en que, en caso de que las consultas no hayan dado lugar a un acuerdo, el Miembro importador puede llevar a cabo unilateralmente su propósito de aplicar la restricción de que se trate. La fijación de ese plazo es plenamente coherente con las líneas generales del artículo 6 del ATV, cuyo objeto es incrementar al máximo las posibilidades de que las salvaguardias de transición se apliquen sobre la base del consenso; cualquier negociador puede darse cuenta de que la ausencia de un plazo elimina los incentivos para negociar y llegar a un acuerdo. No obstante, el párrafo 10 del artículo 6 del ATV *no* regula la fecha de aplicación efectiva de una salvaguardia de transición unilateral. Los Estados Unidos habían aplicado efectivamente su salvaguardia de transición con respecto a las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica a partir del 23 de junio de 1995. Esa fecha estaba comprendida dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas tras la solicitud inicial, hecha el 27 de marzo de 1995. El año de referencia para las importaciones dentro de los niveles especificados en esa salvaguardia de transición comenzó el 27 de marzo. Dicho año de referencia era plenamente compatible con las obligaciones que imponía a los Estados Unidos el párrafo 10 del artículo 6 del ATV.

5.210 Costa Rica argumentó que, cuando el OST determinó que no existía perjuicio grave a la rama de producción estadounidense en este caso, lo procedente hubiera sido que los Estados Unidos retiraran la medida adoptada sobre esa base y, si en efecto existía fundamento que justificase la existencia de amenaza real de perjuicio grave, iniciaran el procedimiento de nuevo con ese supuesto como fundamento, para cumplir así lo dispuesto en los párrafos 7 y 10 del artículo 6 del ATV y brindar oportunidad de

defensa a Costa Rica. Al no proceder de esa manera, los Estados Unidos infringieron las disposiciones señaladas.

5.211 Los Estados Unidos argumentaron que el ATV no les exigía que escogiesen entre el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave al formular su determinación. Las disposiciones del ATV autorizan a los Miembros a hacer valer al mismo tiempo el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. Su significado ordinario indica simplemente que puede haber una determinación basada en el perjuicio grave o en la amenaza real de perjuicio grave. Ninguna de ambas excluye a la otra. En otros procedimientos de salvaguardia no existe ninguna obligación de invocar una causa en lugar de otra. El ATV las trata de forma igual, es decir, que no establece factores especiales para poder invocar una u otra causa. La simple realidad es que los Miembros pueden invocar ambas basándose en los mismos factores. Además, contrariamente a lo afirmado por Costa Rica, no se podía deducir que si el OST había llegado a la conclusión de que no hubo perjuicio grave y no llegó a un consenso respecto de la amenaza, entonces tampoco hubo amenaza. La falta de consenso sobre la amenaza era simplemente eso. Por consiguiente, la falta de consenso sobre esa conclusión significaba que no se adoptaba ninguna conclusión ni decisión sobre la amenaza.

5.212 Los Estados Unidos declararon también que habían celebrado consultas con Costa Rica de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV antes de establecer una restricción. Posteriormente, habían aplicado la limitación y habían sometido la cuestión al OST, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6. Por lo tanto, el párrafo 12 del artículo 6 autorizaba a los Estados Unidos a mantener en vigor la limitación por un plazo de hasta tres años, sin prórroga. El párrafo 10 del artículo 6 autoriza expresamente a aplicar una limitación unilateral antes del examen del OST. Nada en el texto indica que la limitación se debe dejar sin efecto cuando no existe ninguna recomendación en ese sentido. La falta de consenso en el OST, o incluso una conclusión, sin una recomendación de que se retire la medida, no obliga al Miembro importador a dejar sin efecto la limitación. Incluso si existe una recomendación de que se retire una limitación, los Miembros sólo deben "procurar" seguirla, y en el caso de que no puedan hacerlo, deben comunicar las razones de ello al OST. En este caso, los Estados Unidos habían seguido la recomendación del OST.

K. FECHA EFECTIVA DE APLICACIÓN DE LA RESTRICCIÓN

5.213 Costa Rica sostuvo asimismo que los Estados Unidos habían aplicado retroactivamente la restricción unilateral impuesta al comercio de Costa Rica en la categoría 352/652, con lo que habían violado el párrafo 10 del artículo 6 del ATV. Dicho artículo establece lo siguiente:

"Sin embargo, si tras la expiración del período de 60 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud de celebración de consultas los Miembros no han llegado a un acuerdo, el Miembro que se proponga adoptar medidas de salvaguardia podrá aplicar la limitación en función de la fecha de importación o de exportación, de conformidad con las disposiciones del presente artículo, dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas ...".

5.214 De conformidad con lo expuesto, si los Miembros no conseguían llegar a un acuerdo sobre la aplicación de la salvaguardia después de la expiración del período de 60 días fijado para la celebración de consultas, el Miembro que se proponía adoptar la medida de salvaguardia podía hacerlo unilateralmente dentro de los 30 días siguientes. Así pues, la disposición examinada concedía al Miembro importador la facultad, durante un período determinado, de aplicar una restricción unilateral a las importaciones, después de que hubiera transcurrido un cierto número de días. A juicio de Costa Rica, el párrafo 10

del artículo 6 del ATV de ningún modo autorizaba la aplicación de una restricción unilateral retroactiva a la fecha de la solicitud de consultas. La retroactividad no se podía presumir, sino que debía ser autorizada expresamente, como establecía el AMF. El párrafo 5 i) del artículo 3 del AMF establecía expresamente:

"... Sin embargo, si transcurridos 60 días a partir de la fecha en que el país o los países exportadores participantes han recibido la solicitud, no se ha llegado a un acuerdo sobre la solicitud de limitación de las exportaciones o sobre cualquier otra posible solución, el país participante solicitante podrá negarse a aceptar importaciones a consumo procedentes del país o países participantes citados en el párrafo 3 *supra*, de los textiles y productos textiles que causen una desorganización del mercado (según se define en el Anexo A), a un nivel, para un período de 12 meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el país o países exportadores participantes, que no será inferior al nivel fijado en el Anexo B ...".

5.215 Costa Rica alegó también que si la retroactividad no se encontraba expresamente prevista, como en el caso del párrafo 10 del artículo 6 del ATV, la medida en cuestión debía aplicarse hacia el futuro. Esto era particularmente claro en el caso de esta disposición del ATV, la cual, estableciendo un procedimiento similar al previsto en el AMF para la imposición de la restricción unilateral, se separaba de éste en materia de retroactividad, eliminando la disposición expresa que el AMF estipulaba al respecto. Esta interpretación encontraba asidero adicional en los principios establecidos en el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, de conformidad con los cuales:

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

5.216 Como cualquier laguna o duda que se presentara en el texto legal que regulaba la imposición de una salvaguardia de transición debía interpretarse sobre la base de los principios y del espíritu que guiaban el ATV, no era posible concluir que una medida de restricción adoptada al amparo de éste pudiera aplicarse de manera retroactiva sin que existiera una disposición expresa que así lo autorizara. Respalaban esta interpretación otros Acuerdos que formaban parte integrante del Acuerdo sobre la OMC y que, en consecuencia, debían servir también de fuentes interpretativas del ATV en ausencia de disposición expresa de éste. Así, por ejemplo, el párrafo 3 b) del artículo XIII del GATT de 1994, al referirse a las restricciones a la importación que entrañen la fijación de contingentes, autoriza la aplicación retroactiva de una restricción en forma expresa únicamente a los productos que se hallen en camino en el momento de efectuarse la publicación de la restricción.

5.217 En consecuencia, a juicio de Costa Rica, la única conclusión posible era que, en caso de que los Miembros no llegasen a un acuerdo, el Miembro importador podía adoptar, dentro de los 30 días siguientes, una restricción unilateral, la cual empezaría a aplicarse a partir del momento en que la misma fuera adoptada y no antes. Esto significaba que la imposición de tal restricción por parte de los Estados Unidos debió haberse iniciado a partir del día 16 de junio de 1995, fecha en la que se había establecido dicha restricción, no pudiendo hacerse retroactiva al 27 de marzo del mismo año, fecha de la llamada a consulta, tal y como, en efecto, habían hecho los Estados Unidos. Al proceder de esa manera y al continuar haciéndolo, los Estados Unidos dejaban de lado las revisiones tan significativas de que había sido objeto la información presentada como base de esta acción, hacían caso omiso de todos los aspectos discutidos en las consultas, así como de las conclusiones del OST, y violaban el párrafo 10 del artículo 6 del ATV.

5.218 Los Estados Unidos alegaron que el ATV no proporcionaba ninguna indicación en cuanto a la fecha efectiva de aplicación de una medida de salvaguardia, ni impedía a un Miembro estipular que dicha fecha fuera la de la solicitud de celebración de consultas. Los Estados Unidos habían celebrado consultas con Costa Rica de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV antes de imponer una restricción; posteriormente habían aplicado la limitación en cuestión en el presente caso, y habían remitido el asunto al OST, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV. En consecuencia, el párrafo 12 del artículo 6 permitía que los Estados Unidos mantuvieran la restricción por un plazo de hasta tres años, sin prórroga. El OST lo había reconocido así al responder a la petición de los países exportadores, entre ellos Costa Rica, de que examinara esta cuestión. El OST había observado que

"con respecto a la adopción de una medida de salvaguardia, el ATV no proporciona ninguna indicación en lo que se refiere a la fecha efectiva de aplicación de dicha medida" (G/TMB/R/2).

El AMF reconocía expresamente la práctica consuetudinaria de computar con cargo a los niveles de limitación las importaciones efectuadas durante el período de consultas, y el ATV no había modificado esa práctica. La aplicación universal de las limitaciones en la esfera de los textiles sobre esa base y el reconocimiento del que gozaba esa práctica, en general, en el OVT y el OST, ponían de manifiesto que se trataba de una costumbre aceptada que constituía "una práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado", en el sentido del párrafo 3 b) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

5.219 A este respecto, los Estados Unidos (y también Costa Rica) estimaban que la referencia del párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC a las "decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo" no incluía el AMF. Costa Rica observó que el GATT de 1947 y el AMF eran dos acuerdos independientes y autónomos, mientras que los Estados Unidos señalaron que, en cierta medida, el AMF era un Acuerdo relacionado con la historia del ATV, pues aunque el AMF había expirado, muchas de las disposiciones del ATV se habían tomado del AMF.

5.220 Los Estados Unidos insistieron en que no cabía interpretar que la omisión en el ATV de una referencia expresa a la fecha efectiva de aplicación de la restricción tenía la finalidad de impedir que esa fecha se fijara. Era esencial para la aplicación efectiva de una salvaguardia de transición como mecanismo de reajuste. Las restricciones textiles no serían eficaces sin la flexibilidad necesaria para establecer su fecha efectiva de aplicación. Sin ella, se produciría una afluencia de importaciones, que impediría su función de reajuste. En virtud del artículo XIX, un país importador podía adoptar medidas simplemente cuando hubiera determinado la existencia de daño grave, pero con arreglo al AMF y al ATV, los países importadores debían esperar a la celebración de consultas antes de adoptar medidas. De conformidad con el principio de interpretación efectiva de los tratados se debía permitir que las salvaguardias de transición previstas en el artículo 6 del ATV tuvieran como fecha de aplicación efectiva la fecha de la solicitud de celebración de consultas, por cuanto lo contrario privaría de eficacia a las salvaguardias de transición admitidas por el ATV.

5.221 En el mismo orden de ideas, se observó que era corriente que la aplicación efectiva de las limitaciones coincidiera con la fecha de la solicitud de consultas, ya que tal solicitud provocaría un comercio especulativo. Si los comerciantes estimaban que las importaciones anteriores a la finalización del proceso de consultas no se computarían, las importaciones especulativas agravarían el daño o arruinarían al resto de la rama de producción. Una salvaguardia de transición era una medida de reajuste que facilitaba la realización final del programa de 10 años del ATV. No podía permitirse que una

afluencia repentina de importaciones especulativas con el fin de acumular en almacenes los productos importados malograra ese proceso de reajuste. El reconocimiento general de la posibilidad de aplicar las restricciones a los textiles a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas respondía a una apreciación basada en el sentido común de los aspectos prácticos de esa política imperativa de carácter general. Desde el punto de vista del derecho de los tratados, el principio de aplicación efectiva de los mismos (*ut res magis valeat quam pereat*) avalaba la tesis de que debía permitirse que la fecha de aplicación efectiva de las restricciones coincidiera con la de la solicitud de celebración de consultas, por cuanto lo contrario privaría de eficacia a las salvaguardias de transición admitidas por el ATV.

5.222 El párrafo 10 del artículo 6 del ATV autorizaba expresamente la aplicación de una limitación unilateral antes del examen realizado por el OST. Nada en el texto indicaba que la limitación se debía dejar sin efecto si no existía ninguna recomendación en ese sentido del OST. La falta de consenso en el OST o incluso una conclusión sin una recomendación de que se retirase la medida, no obligaba al Miembro importador a retirar la limitación. Incluso si hubiera una recomendación de retirar la limitación, los Miembros sólo debían "procurar" el cumplimiento, y en caso de que no pudieran seguir la recomendación, debían presentar sus razones al OST.

5.223 Los Estados Unidos observaron que el ATV establecía un plazo de extinción absoluto de tres años para una medida de salvaguardia adoptada con arreglo al artículo 6. Además, se recordó que esas salvaguardias eran medidas de transición y sólo se podían invocar hasta la expiración del ATV, dentro de ocho años y medio. Los Estados Unidos habían revisado constantemente los datos relativos a los productos objeto de la limitación y habían vigilado los datos sobre producción y comercio de manera voluntaria, incluso aunque el ATV no lo exigía. Cuando la existencia de nuevos datos justificaba el examen de una medida de salvaguardia, los Estados Unidos consideraban si era necesario mantener la limitación.

5.224 Con respecto a la pregunta formulada por el Grupo Especial a los Estados Unidos sobre la "aplicación retroactiva de las obligaciones del tratado", se podía considerar que se refería al artículo 28 de la Convención de Viena de 1969. Sin embargo, no se trataba de la aplicación retroactiva de un tratado a hechos que habían tenido lugar antes de su entrada en vigor; el artículo 28 no era pertinente en absoluto. Todos los hechos que habían dado lugar a la diferencia se habían producido *después* de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, y concretamente dentro del plazo fijado en el artículo 6 del ATV, incluidos los párrafos 7 y 8 de dicho artículo. No cabía aducir que Costa Rica desconocía las normas aplicables del tratado en el momento en que se produjeron esos hechos.

L. ARTÍCULO 2 DEL ATV

5.225 Costa Rica alegó que los Estados Unidos habían introducido una nueva restricción a su comercio de prendas de vestir clasificadas en la categoría 352/652, sin fundamentarse en las disposiciones del ATV, razón por la cual violaban el párrafo 4 del artículo 2 de dicho Acuerdo. Según lo recordaba el propio preámbulo del ATV, el mandato del Grupo de Negociación sobre los Textiles y el Vestido de la Ronda Uruguay había establecido lo siguiente:

"Las negociaciones en el área de los textiles y el vestido tendrán por finalidad definir modalidades que permitan integrar finalmente este sector en el GATT sobre la base de normas y disciplinas del GATT reforzadas, con lo que se contribuiría también a la consecución del objetivo de una mayor liberalización del comercio."

Para cumplir ese mandato, el párrafo 1 del artículo 1 del ATV disponía:

"En el presente Acuerdo se estipulan las disposiciones que han de aplicar los Miembros durante un período de transición para la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994."

Costa Rica sostuvo asimismo que, a fin de dar cumplimiento a este objetivo, el ATV definía estrictamente, entre otros, qué tipo de restricciones se podían aplicar al comercio de los textiles y el vestido, al amparo de una disposición de salvaguardia. Estas restricciones tenían que ubicarse necesariamente en una de las tres categorías siguientes:

- a) restricciones cuantitativas contenidas en acuerdos bilaterales y mantenidas en virtud del AMF que estuvieran vigentes el día anterior a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC y que se hubieran notificado de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del ATV, las cuales continuarían rigiéndose por lo que al efecto disponía el propio ATV;
- b) restricciones establecidas al amparo del mecanismo de salvaguardia específico de transición regulado en el artículo 6 del ATV, el cual sería aplicable, según lo establecido en el párrafo 1 de ese artículo, a todos los productos textiles y del vestido que aún no hubieran sido integrados en el GATT de 1994;
- c) restricciones establecidas de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994, cuando se tratara de productos ya integrados a éste.

5.226 Es en ese sentido que el párrafo 4 del artículo 2 del ATV dispone muy claramente que:

"No se introducirá ninguna nueva restricción en términos de productos o de Miembros, salvo en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones del GATT de 1994."

De esta disposición se deducía, a *contrario sensu*, que la introducción de una nueva restricción en términos de productos o de Miembros que no se efectuara de conformidad con las reglas del ATV o del GATT de 1994, infringía el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

5.227 En el caso en cuestión, las importaciones estadounidenses procedentes de Costa Rica de la categoría 352/652 no estaban sometidas a ninguna restricción cuantitativa basada en el Acuerdo Multifibras con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, con lo que la primera opción quedaba descartada. Por otro lado, la ropa interior de algodón y de fibras sintéticas o artificiales no era un producto que los Estados Unidos hubieran incorporado todavía al GATT de 1994, por lo que tampoco resultaba procedente la aplicación del artículo XIX. De allí, entonces, que la única posibilidad que tenían los Estados Unidos de restringir las importaciones en examen era aplicar el mecanismo de salvaguardia específico de transición, de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 6 del ATV. Sin embargo, los Estados Unidos no habían demostrado la existencia de los requisitos fijados en el artículo 6 del ATV como una condición indispensable para poder aplicar una salvaguardia de transición. En consecuencia, los Estados Unidos habían violado el párrafo 4 del artículo 2 del ATV, pues habían aplicado a Costa Rica una nueva restricción al comercio respecto de los productos clasificados en la categoría 352/652 sin respetar lo establecido en el artículo 6 del ATV.

5.228 Los Estados Unidos sostuvieron que, como la medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de ropa interior de la categoría 352/652 procedente de Costa Rica era plenamente compatible con el artículo 6 del ATV, no había habido violación del artículo 2 de dicho Acuerdo.

M. LOS MIEMBROS DEBEN PROCURAR ACEPTAR LAS RECOMENDACIONES DEL OST

5.229 Costa Rica sostuvo que los Estados Unidos habían violado el artículo 8 del ATV, que en sus párrafos 9 y 10 define la naturaleza de las recomendaciones formuladas por el OST. En ese sentido, el primero de dichos párrafos dispone: "Los Miembros procurarán aceptar enteramente las recomendaciones del OST ...". El párrafo 10 señala lo siguiente:

"Si un Miembro se considera en la imposibilidad de ajustarse a las recomendaciones del OST presentará a éste sus razones a más tardar un mes después de haber recibido dichas recomendaciones ...".

5.230 En opinión de Costa Rica, del análisis de esas dos disposiciones resultaba claro que las recomendaciones del OST no eran de carácter vinculante. Sin embargo, era evidente también que la formulación de dichas recomendaciones debía de tener algún objetivo, pues no tenía sentido que el ATV dispusiese que el OST llevara a cabo una actividad que no tenía ninguna finalidad. Este aspecto se aclaraba con la lectura de los párrafos 9 y 10 del artículo 8 del ATV, de la que se concluía que, aunque el artículo 8 no impusiera la obligación de acatar las recomendaciones del OST, sí imponía a los Miembros otras obligaciones. El artículo 8 del ATV imponía a los Miembros dos obligaciones: por un lado, en su párrafo 9 imponía una obligación de procurar aceptar enteramente las recomendaciones del OST. Esta era una obligación de medios, en el sentido de que, si bien era cierto que las recomendaciones del OST no tenían carácter vinculante, sí existía una obligación para los Miembros de hacer sus mejores esfuerzos para aceptar las mismas. Si, dadas las recomendaciones del OST, un Miembro ni siquiera procuraba aceptarlas, estaría violando la obligación de medios impuesta por el párrafo 9 del artículo 6 del ATV.

5.231 En segundo lugar, el párrafo 10 del artículo 8 imponía a los Miembros una obligación complementaria a la expuesta anteriormente, es decir, que en el caso de que un Miembro, habiendo procurado aceptar las recomendaciones del OST, se encontrara en la imposibilidad de ajustarse a las mismas, debería presentar ante el OST sus razones para no hacerlo. El carácter imperativo del verbo utilizado por el citado artículo indicaba claramente que, aunque las recomendaciones del OST pudieran no ser vinculantes, esta disposición sí imponía a los Miembros la obligación de justificar "a más tardar un mes después de haber recibido dichas recomendaciones", las razones que le imposibilitaban ajustarse a las mismas.

5.232 Costa Rica alegó que, en el caso que se examinaba, los Estados Unidos no sólo no habían procurado aceptar las recomendaciones del OST, sino que además no habían presentado ante ese Órgano documento alguno en el que expusieran las razones por las que se consideraban imposibilitados de ajustarse a dichas recomendaciones, lo que violaba los párrafos 9 y 10 del artículo 8 del ATV.

5.233 Los Estados Unidos sostuvieron que la alegación de Costa Rica de que los Estados Unidos habían violado el párrafo 9 del artículo 6 del ATV carecía de fundamento jurídico y fáctico. Los Estados Unidos habían actuado de buena fe para alcanzar, durante las consultas recomendadas por el OST, un entendimiento mutuo que fuera compatible con las obligaciones inherentes al artículo 8 del ATV. También hicieron notar que la recomendación del OST se había dirigido a los Estados Unidos y a Costa Rica. Contrariamente a lo afirmado por Costa Rica, los Estados Unidos se habían ajustado a la recomendación del OST de celebrar consultas y de tomar en cuenta las consideraciones citadas anteriormente. Por lo tanto, no era necesario invocar el párrafo 10 del artículo 8 y dar razones al OST por no aceptar su recomendación en el presente caso. Como se demostraba por la iniciación del

procedimiento de este Grupo Especial, había sido Costa Rica quien en definitiva no había podido seguir la recomendación del OST. En la respuesta del OST de octubre de 1995 a los informes presentados por los Estados Unidos y Costa Rica, no se establecía que los Estados Unidos no se hubieran ajustado a la recomendación del OST. El OST había señalado que:

"[t]omó nota de los informes y del hecho de que ambas partes no alcanzaran durante las consultas un entendimiento mutuo. Las deliberaciones del OST confirmaron las anteriores conclusiones del Órgano sobre esta cuestión (G/TMB/R/2, dos primeras frases del párrafo 16). Al no formular las partes interesadas nuevas solicitudes, el OST dio por concluido su examen del asunto" (G/TMB/R/5).

5.234 Costa Rica adujo que la violación por parte de los Estados Unidos de la obligación de medios impuesta por el párrafo 9 del artículo 8 del ATV se demostraba claramente con los siguientes hechos. En julio de 1995, el OST, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, había procedido a examinar la restricción unilateral aplicada por los Estados Unidos a Costa Rica en la categoría 352/652. En esa ocasión, el OST había llegado a la conclusión de que "no se había demostrado la existencia de un perjuicio grave", conforme lo exigían los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, pero "no llegó a un consenso sobre la existencia de una amenaza real de perjuicio grave". En consecuencia, el OST había recomendado:

"... que los Estados Unidos y las partes afectadas celebraran consultas adicionales, con objeto de llegar a un entendimiento mutuo, teniendo presente lo anterior y tomando debidamente en cuenta las características particulares del caso, así como consideraciones de equidad."

La recomendación del OST había sido, pues, que Costa Rica y los Estados Unidos celebraran nuevas consultas, pero, además que las mismas se realizaran sobre la base de tres consideraciones: a) que estaba claro que los Estados Unidos no habían demostrado la existencia de perjuicio grave, pero que no se había llegado a un consenso en el seno del OST acerca de la existencia de una amenaza real de perjuicio grave; b) que el comercio en esta categoría, entre los Estados Unidos y Costa Rica, tenía unas características particulares, que debían ser consideradas; y c) que debían tomarse en cuenta consideraciones de equidad, con respecto a los niveles de restricción acordados por los Estados Unidos con otros países llamados a consulta en esta misma categoría.

5.235 A juicio de los Estados Unidos, el OST se había limitado a recomendar que se celebraran nuevas consultas y que se informara sobre las mismas al OST. No había recomendado que las partes llegaran de hecho a un acuerdo o que los Estados Unidos revocaran la medida de salvaguardia, ni tampoco que las partes examinaran la eliminación de la restricción. Además, la falta de consenso en el OST no suponía una recomendación de que se eliminara la restricción. De conformidad con la recomendación del OST, los Estados Unidos habían celebrado las consultas y habían informado acerca de ellas en debida forma; así pues, los Estados Unidos se habían ajustado plenamente a la recomendación del OST. En su nota de octubre de 1995, el OST había declarado que las partes no habían informado de que se hubiera llegado a una solución y que consideraba terminado su examen de la cuestión.

5.236 A juicio de Costa Rica, lo ocurrido posteriormente demostraba sin embargo que los Estados Unidos no habían cumplido la obligación impuesta por el párrafo 9 del artículo 8 del ATV, en el sentido de procurar al menos proceder de conformidad con las recomendaciones del OST. En primer término, los Estados Unidos ni siquiera habían intentado justificar la adopción de la medida de salvaguardia sobre la base del supuesto de la amenaza real de perjuicio grave. Una vez que el OST había determinado que no había perjuicio grave y que no había consenso en torno a la existencia de

una amenaza real de perjuicio grave, correspondía que los Estados Unidos -como mínimo a estas alturas del proceso- demostraran la existencia de este último supuesto sacado a la luz por parte del OST. Sin embargo, la realidad fue que ni siquiera trataron de hacerlo, y ni siquiera tuvieron en cuenta las características especiales del comercio entre los dos países en esta categoría -aparentando hacer caso omiso de la importancia decisiva del denominado comercio 807- ni tuvieron en cuenta ninguna consideración de equidad porque, incluso si hubiera habido motivo para imponer la salvaguardia en cuestión, los niveles de restricción propuestos a Costa Rica eran muy diferentes de los ofrecidos y concedidos a otros países que habían participado en las consultas.

5.237 Los Estados Unidos sostuvieron que Costa Rica había interpretado erróneamente la recomendación del OST, como si significara que el OST hubiera solicitado a los Estados Unidos que reconsiderasen, durante las consultas, su determinación de que había existido un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional de ropa interior, atribuidos a las importaciones procedentes de Costa Rica. Además, Costa Rica había interpretado erróneamente la recomendación del OST de que se tuvieran en cuenta consideraciones de equidad a la luz de las características particulares del caso, como si ello significara que los Estados Unidos debían considerar que el contenido de reimportación en el comercio con Costa Rica no ocasionaba ni amenazaba causar un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense. Basándose en estas interpretaciones erróneas, Costa Rica había sostenido que se había solicitado a los Estados Unidos que dejaran sin efecto la restricción en el marco de las consultas.

5.238 Costa Rica sostuvo que si los Estados Unidos verdaderamente hubieran aceptado considerar las recomendaciones del OST, al tomar en cuenta que este Órgano no había alcanzado un consenso en torno a la existencia de la amenaza real de perjuicio grave, debían haber dejado sin efecto el contingente impuesto unilateralmente a Costa Rica en la categoría 352/652, porque la letra y el espíritu del ATV eran muy claros: el ATV había sido concebido como un régimen transitorio, cuya función esencial era integrar el comercio de los textiles y el vestido en las normas y disciplinas del GATT de 1994. Dentro de esta lógica, la salvaguardia de transición contemplada en el artículo 6 del ATV tenía un carácter extraordinario, y sólo debía aplicarse en aquellos casos en que se lograra demostrar la existencia de los supuestos estipulados en los párrafos 2 y 3 de dicho artículo y que, en consecuencia, el OST llegara a un consenso de que se había demostrado la existencia de la amenaza. *A contrario sensu*, si el OST no alcanzaba un consenso en ese sentido, no era posible mantener una restricción impuesta, pues eso significaría que el OST no había encontrado la justificación requerida para proceder en ese sentido. No existía nada en el ATV que estableciera una presunción de que, a falta de consenso en el OST debía presumirse que el Miembro importador tenía la justificación necesaria para imponer la medida. En ausencia de una disposición expresa en este sentido, el párrafo 1 del artículo 6 del ATV y el espíritu del Acuerdo ordenaban proceder en el sentido menos restrictivo, es decir, que debía levantarse la restricción impuesta al no existir la justificación para adoptarla.

5.239 A este respecto, los Estados Unidos estimaban que Costa Rica había interpretado que la recomendación del OST significaba que los Estados Unidos debían dejar sin efecto la restricción aplicada a las exportaciones procedentes de Costa Rica y a tal fin habían incluido un análisis del párrafo 1 del artículo 6, conforme al cual la referencia a la integración y la adopción de medidas de salvaguardia de transición, así como el contenido de reimportación de las exportaciones costarricenses respaldaban el concepto de que se había solicitado a los Estados Unidos que dejaran sin efecto la restricción cuando celebraran consultas con Costa Rica. El argumento de Costa Rica dependía básicamente de la presunción de que el proceso de integración previsto en el ATV se debía tener en cuenta en la interpretación del artículo 6, a fin de acelerar el ritmo de la integración. Esto no era así. Se desprendía claramente del ATV que la integración era un proceso independiente y que el artículo 6 sólo se aplicaba a los productos

aún no integrados. El artículo 2 del ATV permitía concretamente que los Miembros designaran los productos que se integrarían y los plazos de la integración, siempre que se escogieran entre los productos que figuraban en el Anexo del ATV, que correspondieran a determinados grupos de productos y que representaran el porcentaje apropiado del comercio que se indicaba para cada etapa de la transición. Ninguna disposición del ATV exigía a los Estados Unidos o a otros Miembros que incluyeran productos sensibles en determinadas etapas para su integración. Los negociadores concretamente habían atribuido la adopción de esa decisión a los Miembros importadores. En consecuencia, Costa Rica no podía utilizar el procedimiento de este Grupo Especial para obligar a la integración de esta categoría.

5.240 Costa Rica sostuvo asimismo que, de acuerdo con las recomendaciones del OST, los Estados Unidos estaban obligados a tomar en consideración las características particulares del comercio en esta categoría entre los dos países. Esto significaba que los Estados Unidos debían tener presente que, dado que prácticamente la totalidad de las exportaciones de Costa Rica en la categoría 352/652 constituían "comercio 807", la posibilidad de que éstas pudiesen causar un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave eran realmente inexistentes. Si los Estados Unidos hubieran procurado aceptar la recomendación del OST, de considerar las características particulares del comercio con Costa Rica en esta categoría, se habría apreciado claramente lo absurdo que resultaba imponer un contingente en estas circunstancias. No obstante, los Estados Unidos no hicieron esfuerzo alguno por aceptar la recomendación del OST.

5.241 Los Estados Unidos alegaron también que la recomendación del OST no decía lo que Costa Rica pretendía que dijera. En su nota de 25 de octubre de 1995, el OST tampoco había respondido a las mismas aseveraciones de Costa Rica contenidas en su informe al OST de 24 de agosto de 1995 (G/TMB/SPEC/107). La falta de consenso en el OST acerca de la existencia de una amenaza real de perjuicio grave no constituía una "recomendación" de que se dejara sin efecto la restricción. En consecuencia, no existía ninguna obligación de los Estados Unidos, en las consultas, de dar ello por supuesto.

5.242 En opinión de Costa Rica, si los Estados Unidos habían insistido en adoptar una medida de salvaguardia en estas circunstancias -cuando lo que en realidad procedía era el retiro de la misma- lo mínimo que debían haber considerado era la obligación de conceder un trato más favorable a las reimportaciones procedentes de Costa Rica, según lo prescribía el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV. Sobre este particular, sin embargo, la posición de los Estados Unidos parecía haber sido un tanto contradictoria. Por un lado, partía de la base de que el aumento de las importaciones de estos productos generaba un perjuicio grave a su rama de producción pero, por otro, el nivel de estas importaciones no tenía ninguna importancia siempre y cuando el producto en cuestión fuese producido utilizando tela producida y cortada en los Estados Unidos. El ATV establecía esta obligación de otorgar un trato más favorable a las reimportaciones -que los Estados Unidos nunca hicieron el intento de cumplir en ninguna de sus propuestas- pero lo que definitivamente no preveía era el establecimiento de nuevas restricciones con el fin de asegurarse de que el comercio futuro estuviera constituido únicamente por reimportaciones.

5.243 Costa Rica observó que el OST había indicado también que se deberían tener en cuenta consideraciones de equidad, haciendo referencia con ello a que debían tratarse de la misma manera a los que se encontraban en las mismas condiciones. En este sentido, los Estados Unidos habían llamado a consulta, además de Costa Rica, a otros seis países con respecto a esta categoría, habían retirado la llamada formulada a uno de ellos y habían llegado a un acuerdo con los cinco restantes. Con cada uno de estos últimos, los Estados Unidos habían acordado niveles de limitación de nivel específico (SL) que superaban en mucho los respectivos niveles correspondientes a la "llamada". En ese sentido

-y suponiendo que los Estados Unidos hubiesen tenido derecho a adoptar una salvaguardia, lo cual, en opinión de Costa Rica, no era así- para acoger la recomendación del OST, los Estados Unidos debían haber formulado propuestas de limitación a Costa Rica que reflejasen niveles de limitación SL, en los que se previeran aumentos en relación con el nivel de la "llamada", como los que habían otorgado a los restantes países. En ninguna de las propuestas formuladas por los Estados Unidos a Costa Rica se había tenido en cuenta este factor de equidad, pues ni siquiera en su última propuesta los Estados Unidos habían propuesto un nivel de limitación SL que se acercara al nivel de la llamada, y mucho menos que lo superara. En efecto, el nivel más alto que los Estados Unidos habían ofrecido en algún momento para establecer la limitación SL era menor en cerca de un 40 por ciento al que le hubiera correspondido a Costa Rica de conformidad con el propio ATV, en el supuesto de que se hubiesen demostrado los requisitos necesarios para imponerlo, lo cual no había ocurrido.

5.244 Costa Rica alegó que, sobre la base de la anterior explicación se ponía claramente en evidencia que los Estados Unidos habían hecho caso omiso completamente de las recomendaciones adoptadas por el OST en julio de 1995, sin siquiera procurar aceptarlas, según establecía el párrafo 9 del artículo 8 del ATV. Además de ello, los Estados Unidos habían violado el párrafo 10 del artículo 8 del ATV, que imponía a los Miembros una obligación complementaria de la establecida en el párrafo 9 del artículo 8. Es decir, que los Estados Unidos no habían cumplido la obligación de presentar al OST sus razones para explicar por qué se encontraban en la imposibilidad de acatar sus recomendaciones. Bastaba comprobar que en ningún momento los Estados Unidos habían presentado al OST ningún documento en ese sentido. El no cumplimiento de este requisito impuesto por el párrafo 10 del artículo 8 del ATV se podía deber al hecho de que, dado que los Estados Unidos ni siquiera habían tratado de seguir las recomendaciones del OST, el justificar un supuesto intento fallido de aceptar dichas recomendaciones -intento que no se realizó- resultaba difícil, si no imposible.

5.245 Costa Rica observó también que los Estados Unidos habían declarado que no estaban de acuerdo con la conclusión del OST, en el sentido de que no se había demostrado la existencia de perjuicio grave. Además, como en opinión de los Estados Unidos ninguna disposición del ATV establecía que las conclusiones del OST fueran vinculantes, el Grupo Especial estaba obligado a considerar la cuestión del perjuicio grave. Costa Rica insistió a este respecto en que los Estados Unidos no habían cuestionado en el momento apropiado del procedimiento la conclusión del OST de que no se había demostrado la existencia de perjuicio grave, según se establecía en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV. Por lo tanto, Costa Rica consideraba que el cuestionar la actividad del OST en la presente etapa del procedimiento así como sus decisiones significaría despojar al Órgano de toda función relacionada con la vigilancia de la aplicación del ATV.

5.246 Los Estados Unidos sostuvieron que se habían esforzado por alcanzar un entendimiento mutuo con Costa Rica. Conforme a lo recomendado por el OST, los Estados Unidos habían tenido en cuenta el hecho de que el OST no había podido lograr un consenso sobre la amenaza real de perjuicio grave (si bien los Estados Unidos sostenían que habían demostrado la existencia de perjuicio grave); habían examinado la naturaleza del comercio de Costa Rica y, por consideraciones de equidad, habían vuelto a comparar el comercio de Costa Rica con el comercio procedente de otros países a los que se habían atribuido el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. Al hacer esto, los Estados Unidos habían formulado a Costa Rica una propuesta que, en su opinión, había tomado en cuenta estos factores en un esfuerzo encaminado a lograr un entendimiento mutuo. Del expediente se desprendía que Costa Rica se había negado a dar una respuesta. Los Estados Unidos afirmaron que ninguna disposición del ATV exigía que los Estados Unidos respondieran a las "conclusiones", sino que debían "procurar" ajustarse a las "recomendaciones" del OST. Los Estados Unidos se habían ajustado efectivamente la recomendación del OST.

N. ANULACIÓN O MENOSCABO DE BENEFICIOS

5.247 Costa Rica sostuvo que la restricción unilateral impuesta por los Estados Unidos al comercio de prendas de vestir clasificadas en la categoría 352/652 procedentes de Costa Rica constituía una clara violación de las obligaciones estipuladas en el ATV, en particular en sus artículos 2, 6 y 8. Sobre esta base, y dado que el ATV era un "acuerdo abarcado" en los términos del artículo 1 del ESD, resultaba aplicable lo estipulado en el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, que establecía lo siguiente:

"En los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo ...".

De la disposición antes citada se deducía claramente que en el caso examinado, dada la violación de los artículos 2, 6 y 8 del ATV por parte de los Estados Unidos, se habían anulado o menoscabado las ventajas resultantes para Costa Rica del Acuerdo sobre la OMC y, en particular, del ATV.

5.248 Considerando que el párrafo 1 del artículo 3 del ESD establecía que:

"Los Miembros afirman su adhesión a los principios de solución de diferencias aplicados hasta la fecha al amparo de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1947 ...",

era importante hacer notar que estos últimos habían establecido que las ventajas resultantes de la normativa del GATT -y por consiguiente de la OMC- no comprendían exclusivamente las derivadas del Acuerdo en el momento en que se había hecho efectiva una concesión, sino también las oportunidades futuras de comercio que resultarían de dicha concesión. En este sentido, y en virtud de la presunción de anulación o menoscabo de ventajas existentes en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, como lo era el ATV, las reclamaciones presentadas por uno o más Miembros en relación con la imposición de medidas unilaterales y violatorias, debían ser admitidas, aun cuando no pudiera existir una prueba estadística de daño comercial.

5.249 Era igualmente necesario resaltar que la anulación o menoscabo debía considerarse no sólo en relación con el efecto que la violación en cuestión podía haber tenido sobre el volumen de comercio, sino también en relación con posibles aumentos en los costos de las transacciones y en la creación de incertidumbre susceptible de afectar a los planes de inversión.

5.250 Como resultado de todo lo expuesto, Costa Rica consideraba que el Grupo Especial debía llegar a la conclusión de que la restricción unilateral impuesta por los Estados Unidos al comercio de Costa Rica en la categoría 352/652 era violatoria de los artículos 2, 6 y 8 del ATV y que, en consecuencia, tales violaciones entrañaban la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para Costa Rica del Acuerdo sobre la OMC. En consecuencia, Costa Rica instó al Grupo Especial a que en su informe llegara a la conclusión de que los Estados Unidos debían proceder a poner su medida en conformidad con el ATV, lo cual suponía el retiro inmediato de la misma.

5.251 Los Estados Unidos alegaron que los derechos y ventajas de Costa Rica resultantes del ATV no habían sido anulados ni menoscabados. Los Estados Unidos habían demostrado que no habían violado los artículos 2, 6 ni 8 del ATV. En consecuencia, no cabía presumir en el presente caso la anulación ni el menoscabo de ninguna ventaja o derecho resultante para Costa Rica.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 4 de octubre de 1996, los Estados Unidos y Costa Rica solicitaron al Grupo Especial que reexaminara, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 15 del ESD, aspectos concretos del informe provisional que había sido remitido a las partes el 20 de septiembre de 1996. Tanto Costa Rica como los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que celebrara una reunión a esos efectos. El Grupo Especial se reunió con las partes el 15 de octubre de 1996 para oír sus argumentos con respecto al informe provisional. El Grupo Especial examinó cuidadosamente los argumentos presentados por las partes.

6.2 Cuando comenzó la etapa intermedia de reexamen, el Grupo Especial se guió por lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 15 del ESD que dispone que "cualquiera de las partes podrá presentar por escrito una petición de que el Grupo Especial reexamine aspectos concretos del informe provisional antes de la distribución del informe definitivo a los Miembros". Si bien el Grupo Especial deseaba proceder en la etapa intermedia de reexamen apoyándose en la interpretación más amplia posible de dicho párrafo del ESD, consideró que la finalidad de la reunión de reexamen no era brindar a las partes la oportunidad de plantear nuevas cuestiones jurídicas y presentar nuevas pruebas, o de entablar un debate con el Grupo Especial. La finalidad del reexamen intermedio era, a juicio del Grupo Especial, considerar aspectos concretos y particulares del informe provisional. En consecuencia, el Grupo Especial analizó toda la serie de aquellos argumentos expuestos por las partes que consideró suficientemente concretos y detallados.

6.3 Los Estados Unidos presentaron al Grupo Especial en la reunión de reexamen copias de comunicados de prensa relacionados con el informe provisional. En esa reunión el Grupo Especial manifestó su decepción por el aparente quebrantamiento de la confidencialidad y reiteró la máxima importancia de mantener la confidencialidad a fin de proteger la credibilidad e integridad del procedimiento de solución de diferencias, en particular en la etapa intermedia de reexamen.

6.4 Con respecto a la oportunidad de solucionar las diferencias con otros exportadores, los Estados Unidos adujeron que el Grupo Especial había afirmado erróneamente que los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con Costa Rica al mismo tiempo que solucionaban sus diferencias con otros países. Para aclarar sus conclusiones, el Grupo Especial introdujo algunas modificaciones en la redacción del informe definitivo, en los párrafos 7.50 y 7.51.

6.5 Los Estados Unidos estaban en desacuerdo con el informe provisional en el sentido de que la salvaguardia adoptada al amparo del ATV debía ser una medida excepcional. Basaron su argumento en el hecho de que el párrafo 1 del artículo 6 del ATV califica a la expresión "la mayor moderación" con el término "posible", y ello sugería que la norma era relativa. El Grupo Especial no está convencido de este argumento, que de hecho daría lugar a una lectura del texto de ese artículo en el sentido de que la salvaguardia "deberá aplicarse con la mayor moderación, si ello es posible".

6.6 Con respecto al análisis del nexo causal que exige el párrafo 2 del artículo 6, los Estados Unidos adujeron que la conclusión del Grupo Especial en el párrafo 7.46 del informe definitivo era una descripción errónea de las conclusiones a las que había llegado el CITA. El Grupo Especial modificó un poco el texto de este párrafo a fin de evitar una comprensión equivocada de sus conclusiones.

6.7 Con respecto a la relación entre los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos alegaron que el Grupo Especial había fusionado incorrectamente los análisis que debían efectuarse con

arreglo a ambos párrafos. No era ésta la intención del Grupo Especial. Para aclarar sus conclusiones, el Grupo Especial introdujo algunos cambios de redacción en los párrafos 7.23, 7.24, 7.47 y 7.48.

6.8 Los Estados Unidos alegaron que en su examen del Informe de marzo sobre la situación del mercado, el Grupo Especial se equivocó y se apoyó en el Informe de julio. Concretamente alegaron que si en el proceso de solución de diferencias se penalizaba a los Miembros por aportar datos actualizado al OST, se desalentaría el suministro de esos datos a nivel de dicho Órgano. El Grupo Especial, por consiguiente, examinó esta cuestión como se indica en los párrafos 7.29 y 7.45 de su informe definitivo.

6.9 Con respecto a la interpretación por el Grupo Especial del párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos alegaron que la conclusión de que los Estados Unidos habían violado esta disposición, sobre la base de los requisitos previstos en el párrafo 8 del artículo 6, era errónea porque la medida de los Estados Unidos se había basado en el párrafo 10 de dicho artículo. El examen adicional por el Grupo Especial de este punto está reflejado en el párrafo 7.59.

6.10 Tanto los Estados Unidos como Costa Rica estuvieron en desacuerdo con la interpretación por el Grupo Especial del párrafo 10 del artículo 6 del ATV en cuanto a la fecha efectiva de aplicación de la restricción. Los Estados Unidos adujeron que la limitación no era una medida "de aplicación general" según el significado del párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994. Adujeron además que la limitación no había sido "puesta en vigor" hasta el 23 de junio de 1995, es decir, hasta después de la fecha de la publicación. Las conclusiones del Grupo Especial sobre estos argumentos figuran en los párrafos 7.65 y 7.69 del informe definitivo. Costa Rica puso en tela de juicio la compatibilidad del enfoque general del Grupo Especial, en el sentido de que el artículo 6 del ATV debía ser interpretado en sentido estricto, con la interpretación del Grupo Especial del párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994. El Grupo Especial no veía ninguna incompatibilidad ni contradicción entre ambas interpretaciones. Costa Rica puso además en tela de juicio la consideración por el Grupo Especial de los aspectos prácticos de esta cuestión. El Grupo Especial examinó cuidadosamente el argumento de Costa Rica y decidió mantener el párrafo 7.68 del informe definitivo.

6.11 Costa Rica y los Estados Unidos discreparon con respecto a las cifras aceptables como porcentajes del comercio 807 o comercio 807A en las exportaciones costarricenses de ropa interior dirigidas a los Estados Unidos. A falta de una verificación clara por parte del país importador (es decir, los Estados Unidos), el Grupo Especial decidió utilizar la cifra más moderada del 94 por ciento, combinada con la expresión "como mínimo" en el párrafo 7.46 del informe definitivo.

6.12 Costa Rica y los Estados Unidos hicieron algunas otras sugerencias con respecto a modificaciones terminológicas, que el Grupo Especial aceptó e introdujo en el informe definitivo.

VII. CONCLUSIONES

A. ALEGACIONES DE LAS PARTES

Introducción

7.1 Observamos que en esta diferencia las cuestiones se plantean fundamentalmente a raíz de los hechos siguientes: el 27 de marzo de 1995, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con Costa Rica con respecto al comercio de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales (categoría en los Estados Unidos 352/652) al amparo del párrafo 7 del artículo 6 del ATV. Dado que las consultas entre ambos países no dieron lugar a una solución mutuamente aceptable, el 23 de junio de 1995 los Estados Unidos aplicaron una restricción a las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica por un período de 12 meses a partir del 27 de marzo de 1995. Paralelamente, los Estados Unidos sometieron el asunto al OST, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV.

El OST llegó a la conclusión de que los Estados Unidos no habían demostrado la existencia de perjuicio grave, pero no pudo llegar a un consenso sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave. El OST recomendó que las partes celebraran nuevas consultas. Se celebró otra serie de consultas en las que los Estados Unidos presentaron varias propuestas nuevas en cuanto al nivel de la restricción. No obstante, las partes no pudieron llegar a una solución mutuamente aceptable. El 27 de marzo de 1996, la restricción, aumentada por la aplicación de una tasa de crecimiento del 6 por ciento, fue renovada por un período de 12 meses.

Principales alegaciones de fondo

7.2 Costa Rica alega fundamentalmente ante el Grupo Especial que los Estados Unidos, al imponer una restricción cuantitativa unilateral a la ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales clasificada en la categoría 352/652, han infringido los artículos 2, 6 y 8 del ATV. Costa Rica solicita al Grupo Especial que recomiende a los Estados Unidos que retiren la medida objetada.

7.3 Los Estados Unidos alegan esencialmente que respetaron las obligaciones que les corresponden con arreglo al ATV al imponer la restricción a la ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales clasificada en la categoría 352/652. En consecuencia, los Estados Unidos solicitan al Grupo Especial que desestime la pretensión de Costa Rica.

7.4 No hay desacuerdo entre las partes en la diferencia con respecto a que la restricción aplicada por los Estados Unidos es una "salvaguardia de transición" y que las salvaguardias de transición han de aplicarse de conformidad con el artículo 6 del ATV. A este respecto, Costa Rica alega que los Estados Unidos han infringido varias disposiciones de este artículo. En particular, Costa Rica alega que los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 6 del ATV al:

- a) imponer una restricción a las importaciones procedentes de Costa Rica sin haber cumplido los requisitos establecidos en los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV, es decir, sin haber demostrado que el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave resultaban de esas importaciones;
- b) no haber concedido, al aplicar esa restricción, un trato más favorable a las reimportaciones procedentes de Costa Rica, no obstante lo dispuesto en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV;
- c) no haber consultado con Costa Rica sobre la cuestión de la amenaza real de perjuicio grave en contra de las obligaciones impuestas en los párrafos 7 y 10 del artículo 6 del ATV; y
- d) aplicar la restricción en forma retroactiva, en infracción del párrafo 10 del artículo 6 del ATV.

Costa Rica también alega que los Estados Unidos infringieron los artículos 2 y 8 del ATV. A este respecto, Costa Rica alega que los Estados Unidos violaron el párrafo 4 del artículo 2 del ATV que estipula lo siguiente: "No se introducirá ninguna nueva restricción en términos de productos o de Miembros, salvo en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994." Con respecto a la supuesta violación del artículo 8 del ATV, Costa Rica alega fundamentalmente que los Estados Unidos no han respetado las recomendaciones formuladas en este caso por el OST.

7.5 En primer lugar nos ocuparemos de lo que consideramos la alegación básica de Costa Rica con arreglo al artículo 6 del ATV: que los Estados Unidos impusieron restricciones a las importaciones de ropa interior en los Estados Unidos sin haber demostrado, como exigen los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV, que la industria estadounidense de ropa interior había sufrido un perjuicio grave como consecuencia de las importaciones costarricenses o que existía una amenaza real de perjuicio grave. Al considerar esta alegación, examinamos las cuestiones planteadas en el orden siguiente: en primer lugar, las cuestiones generales de interpretación. En segundo lugar, la reclamación básica de Costa Rica, examinando las conclusiones de las autoridades investigadoras estadounidenses con respecto al perjuicio grave atribuido a Costa Rica. En tercer lugar, nos ocupamos de la cuestión relativa a la amenaza real de perjuicio grave, un tema que se relaciona con el alcance de la reclamación básica de Costa Rica. Por último, consideramos otras alegaciones de Costa Rica, a saber, sus alegaciones con respecto al párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV, a la supuesta omisión por parte de los Estados Unidos de celebrar consultas, la supuesta aplicación retroactiva de la restricción por parte de los Estados Unidos, la presunta violación del párrafo 4 del artículo 2 del ATV y con respecto a la presunta violación del artículo 8 del ATV.

B. CUESTIONES GENERALES DE INTERPRETACIÓN

7.6 Antes de pasar a examinar la restricción específica a las importaciones, nos ocuparemos de cuatro cuestiones de interpretación relacionadas con la aplicación del ATV, a saber:

- a) la norma de examen que debería aplicarse en este caso;
- b) la carga de la prueba;
- c) la interpretación del ATV; y
- d) la estructura del artículo 6 del ATV.

Norma de examen

7.7 Tomamos nota de que las partes en la diferencia sostienen opiniones divergentes con respecto a la norma de examen que ha de aplicar el Grupo Especial en este caso. Los Estados Unidos propugnan una norma de examen similar a la aplicada en el "Caso de los sombreros de fieltro"¹⁴, en el que miembros neutrales del Grupo de Trabajo, al examinar una medida adoptada por los Estados Unidos en virtud de una cláusula de salvaguardia a la luz de las prescripciones del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, reconocieron a las autoridades estadounidenses amplias facultades discrecionales al llegar a la conclusión de que los Estados Unidos no tenían que probar de manera determinante que el grado de perjuicio causado o que se amenazara causar en ese caso debía considerarse grave. Costa Rica propuso un procedimiento de cinco etapas por el que el Grupo Especial debía certificar si la autoridad administradora del país importador, al imponer la restricción, había: i) cumplido las normas de procedimiento del ATV; ii) demostrado correctamente los hechos; iii) hecho una evaluación objetiva e imparcial de los hechos a la luz de las normas del ATV; iv) ejercido correctamente sus facultades discrecionales en la interpretación de esas normas y v) cumplido las normas en general, habiendo también cumplido los otros cuatro requisitos que se acaban de mencionar.

¹⁴Véase "Report on the Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade" (Informe sobre la retirada por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, en francés e inglés solamente), documento del GATT CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951 (CP.6/SR.19), versión publicada por la Secretaría en noviembre de 1951, introducción de E. Wyndham White.

7.8 Señalamos que el ATV no establece una norma de examen para los grupos especiales, a diferencia de, por ejemplo, el Acuerdo de la OMC relativo a la Aplicación del Artículo 6 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, cuyo artículo 17, párrafo 6, define la norma de examen que los grupos especiales han de aplicar al examinar los casos planteados en el marco de ese Acuerdo. Observamos además que el ESD no contiene ninguna disposición que imponga una norma de examen determinada.

7.9 A nuestro juicio, la principal disposición del ESD en relación con este caso es el artículo 11, que dice lo siguiente:

"La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados."

7.10 En nuestra opinión, una política de total diferencia frente a las conclusiones de las autoridades nacionales no podría asegurar una "evaluación objetiva" como la prevista en el artículo 11 del ESD. Esta conclusión recibe el apoyo, según estimamos, de informes anteriores de grupos especiales que se han ocupado de esta cuestión, en particular del Grupo Especial que se ocupó del caso de los "Transformadores".¹⁵

7.11 El Grupo Especial que se ocupó del caso de los "Transformadores" tuvo que examinar el argumento de Nueva Zelandia en el sentido de que la determinación de "daño importante" por la autoridad investigadora competente de Nueva Zelandia no podía ser objeto de examen por el Grupo Especial. El Grupo Especial en ese caso respondió a este argumento en los siguientes términos:

"El Grupo Especial convino en que la determinación de un perjuicio importante causado por importaciones objeto de dumping incumbía en primer lugar a las autoridades de la parte contratante importadora de que se tratara. No obstante, el Grupo Especial no pudo compartir la opinión de que tal determinación no podía ser analizada si otra parte contratante la cuestionaba. Por el contrario, el Grupo Especial estimó que si una parte contratante que se viera afectada por la determinación podía demostrar que la importación no podía de por sí causar un perjuicio importante a la rama de producción de que se tratara, esa parte contratante tenía derecho, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, en particular el artículo XXIII, a que sus representaciones se examinaran con comprensión, y, si finalmente no se llegaba a un arreglo satisfactorio, podía someter la cuestión a las PARTES CONTRATANTES, tal como lo había hecho Finlandia en este caso. Toda conclusión en otro sentido daría a los gobiernos una libertad completa y una discreción ilimitada para tomar decisiones respecto de casos de dumping sin que hubiera posibilidad alguna de examinar en el GATT las medidas adoptadas al respecto. Ello conduciría a una situación inadmisible desde el punto de vista de la observancia de las normas y el mantenimiento del orden en las relaciones comerciales internacionales regidas por el Acuerdo General."

7.12 Consideramos que este argumento tienen un gran peso. Pero no consideramos que nuestro examen sea un sustituto del procedimiento llevado a cabo por las autoridades investigadoras nacionales o por el OST. Más bien, a nuestro juicio, la función de un Grupo Especial debe ser evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional, en este caso el CITA.

¹⁵"Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia", adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58.

Prestamos especial atención al hecho de que en una serie de informes de grupos especiales en el contexto de derechos antidumping y subvenciones/medidas compensatorias se ha aclarado que no es el papel de los grupos especiales emprender un examen *de novo*.¹⁶ A nuestro juicio, la misma consideración se aplica a los grupos especiales que actúan en el contexto del ATV, pues se les requerirá, como en el contexto de casos relativos a derechos antidumping y/o subvenciones/medidas compensatorias, que examinen la compatibilidad de la determinación adoptada por una autoridad investigadora nacional que imponga una restricción con las disposiciones pertinentes de los instrumentos jurídicos pertinentes de la OMC, en este caso, el ATV. Consideramos que la función del Grupo Especial consiste en examinar la compatibilidad de esa medida con la legislación estadounidense con las obligaciones internacionales que incumben a este país, y no la compatibilidad de esa medida con la legislación estadounidense por la que se da cumplimiento a las obligaciones internacionales de los Estados Unidos. En consecuencia, el ATV constituye, a nuestro juicio, el marco jurídico pertinente en este asunto.

7.13 Por lo tanto, hemos decidido, de conformidad con el artículo 11 del ESD, formular una evaluación objetiva del Informe publicado por las autoridades estadounidenses el 23 de marzo de 1995 ("el Informe de marzo") que, como las partes en la diferencia han acordado, constituye precisamente el ámbito del asunto que tiene ante sí el Grupo Especial, pero sin emprender un examen *de novo*.¹⁷ Consideramos que la evaluación objetiva debe comprender un examen que permita determinar si el CITA había examinado todos los hechos pertinentes que tenía ante sí (incluidos aquellos que podían apartarlo de una determinación afirmativa con arreglo a la segunda frase del párrafo 2 del artículo 6 del ATV), si se había dado una explicación adecuada de la forma en que los hechos en su totalidad apoyaban la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de los Estados Unidos.¹⁸ Observamos a este respecto que en respuesta a la pregunta formulada por el Grupo Especial, los Estados Unidos alegaron que éste debía examinar si las autoridades nacionales *habían* basado su determinación en un examen de los factores requeridos por el ATV, y si la base para la determinación se había explicado en forma adecuada. A juicio de los Estados Unidos, un enfoque semejante era compatible con la norma de examen adoptada en el "Caso de los sombreros de fieltro".¹⁹

La carga de la prueba

7.14 Las partes en la diferencia mantienen posturas diferentes en relación con la carga de la prueba. El argumento esencial de los Estados Unidos es que no les incumbe demostrar nuevamente la conformidad de la restricción con las normas pertinentes del ATV, puesto que ya lo hicieron en el Informe de marzo.

¹⁶Véanse los informes de los Grupos Especiales siguientes: "Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos", adoptado el 27 de abril de 1993; "Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico fresco y refrigerado procedentes de Noruega", adoptado el 27 de abril de 1994; "Iniciación por los Estados Unidos de una investigación en materia de derechos compensatorios respecto de determinados productos de madera blanda para construcción procedentes del Canadá", adoptado el 3 de junio de 1987, IBDD 34S/220.

¹⁷El examen *de novo*, si procede, ha de ser realizado por el OST. El párrafo 3 del artículo 8 del ATV dice lo siguiente: "El OST ... se basará en las notificaciones e informaciones presentadas por los Miembros en virtud de los artículos pertinentes del presente Acuerdo, complementadas por las informaciones adicionales o los datos necesarios que los Miembros le presenten o que decida recabar de ellos." El párrafo 5 del artículo 8 del ATV exige que el OST proceda a "examinar a fondo y prontamente" la cuestión.

¹⁸Este enfoque es en gran parte compatible con el adoptado por los informes de los grupos especiales citados en la nota de pie de página 16, aunque cabe señalar que la norma de examen fue expresada en términos ligeramente distintos en cada uno de los informes antes mencionados.

¹⁹Véase el párrafo 5.45 *supra*.

Costa Rica, por otro lado, insiste en afirmar que, según lo dispuesto en los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos debían demostrar, en la medida en que lo requiriera el Grupo Especial, que las condiciones exigidas previamente a la imposición de la restricción se habían cumplido efectivamente.

7.15 Recordamos en este contexto que uno de los elementos centrales del ATV es la prohibición, en principio, de que los Miembros recurran a nuevas restricciones diferentes de las notificadas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del ATV. El párrafo 4 del artículo 2 del ATV estipula lo siguiente:

"... No se introducirá ninguna nueva restricción en términos de productos o de Miembros, *salvo* en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994" (las cursivas se han añadido).

Señalamos además que el párrafo 2 del artículo 6 del ATV dispone 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 cursivas se han añadido).

7.16 En nuestra opinión, el artículo 6 del ATV es una excepción a la norma prevista en el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. Es un principio general del derecho, cabalmente reconocido por los grupos especiales en la práctica anterior del GATT, que la parte que ha invocado una excepción con el fin de justificar sus acciones tiene el deber de probar que ha cumplido los requisitos para invocarla. En consecuencia, en nuestra opinión, les incumbe a los Estados Unidos demostrar que han cumplido, al presentar su Informe de marzo, los requisitos establecidos en los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV, el cual, como convinieron las partes en la diferencia, constituye el ámbito de la cuestión sobre la que tiene que decidir el Grupo Especial.

La interpretación del ATV

7.17 El párrafo 2 del artículo 3 del ESD exige a los grupos especiales que interpreten los acuerdos abarcados "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público". Dichas normas usuales de interpretación forman parte integrante del texto de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.²⁰

El párrafo 1 del artículo 31 de dicha Convención dispone lo siguiente:

"Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objetivo y fin."

7.18 En primer lugar, debemos prestar atención a la frase "sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos". La razón por la que, en nuestra opinión, se presta una particular atención al contexto es simplemente que los términos de un Tratado no deben interpretarse aisladamente sino en el contexto que les corresponde dentro de todo el Acuerdo. Recordamos que el párrafo 2 del artículo 31 de la mencionada Convención dispone expresamente que dentro del contexto de un tratado está incluido el propio texto. Por lo tanto, a la hora de interpretar los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV, no cabe duda de que es pertinente el texto íntegro del ATV.

²⁰Véase el informe del Órgano de Apelación en el caso "Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional" (WT/DS2/AB/R).

7.19 Por otro lado, el objetivo general del ATV es la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994, como se desprende claramente del artículo 1 del ATV. En ese sentido, el ATV exige la notificación de todas las restricciones cuantitativas en vigor (artículo 2 del ATV), y dispone que éstas quedarán sin efecto a partir del año 2004 (artículo 9 del ATV). El ATV permite la adopción de nuevas restricciones, además de las que han sido objeto de notificación al amparo del artículo 2 del ATV, con respecto a productos que aún no hayan sido integrados en el GATT de 1994 de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 6 y 8 del artículo 2 del ATV, pero solamente a título excepcional y de conformidad con lo estipulado en las disposiciones pertinentes del ATV o del GATT de 1994. El párrafo 4 del artículo 2 del ATV dispone lo siguiente:

"... No se introducirá ninguna nueva restricción en términos de productos o de Miembros, *salvo* en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994" (las cursivas se han añadido).²¹

La naturaleza excepcional de dichas restricciones viene confirmada por la fórmula empleada en el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, el cual dice lo siguiente:

"... La salvaguardia de transición deberá aplicarse con la mayor *moderación* posible y de manera compatible con las disposiciones del presente artículo y con la realización efectiva del proceso de integración previsto en el presente Acuerdo" (las cursivas se han añadido).

7.20 Por último, recordamos que las disposiciones pertinentes deben interpretarse de buena fe. Sobre la base de los términos utilizados, del contexto y del objetivo general del Acuerdo, los Miembros exportadores pueden esperar legítimamente que las salvaguardias de transición, adoptadas al amparo del artículo 6 del ATV, se apliquen siempre (con moderación) a fin de cumplir estrictamente el objetivo de proteger a los productores nacionales de productos similares y o directamente competidores. Los Miembros exportadores pueden, en otros términos, esperar legítimamente que el acceso al mercado y las inversiones realizadas no se vean frustrados por el recurso indebido que hagan los Miembros importadores a ese tipo de medidas.

7.21 La interpretación de estas disposiciones a la luz del artículo 31 de la Convención antes mencionada nos lleva a la conclusión de que sólo se puede recurrir a las salvaguardias de transición a título excepcional. En consecuencia, a nuestro juicio, el artículo 6 del ATV debe interpretarse en sentido estricto. Esta conclusión está en consonancia con la práctica seguida por los grupos especiales del GATT en el pasado.²²

²¹Hemos observado que una nota de pie de página del párrafo 4 del artículo 2 del ATV dice lo siguiente: "Entre las disposiciones pertinentes del GATT de 1994 no está incluido el artículo XIX en lo que respecta a los productos aún no integrados en el GATT de 1994, sin perjuicio de lo estipulado expresamente en el párrafo 3 del Anexo".

²²Véanse los informes de los grupos especiales sobre los casos siguientes: "Canadá - Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera (FIRA)", adoptado el 7 de febrero de 1984, IBDD 30S/151; "Estados Unidos - Derecho de usuario de la aduana", adoptado el 2 de febrero de 1988, IBDD 35S/282; "Japón - Restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios", adoptado el 22 de marzo de 1988, IBDD 35S/185; "Comunidad Económica Europea - Restricciones a la importación de manzanas de mesa - Reclamación de Chile", adoptado el 22 de junio de 1989, IBDD 36S/104; "Canadá - Restricciones aplicadas a las importaciones de helado y yogur", adoptado el 5 de diciembre de 1989, IBDD 36S/73; "Comunidad Económica Europea - Reglamento relativo a la importación de piezas y componentes", adoptado el 16 de mayo de 1990, IBDD 37S/147; "Estados Unidos - Imposición de derechos compensatorios a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá", IBDD 38S/32; "Estados Unidos - Definición de producción con respecto a los vinos y productos vitícolas", adoptado el 28 de abril de 1992, IBDD 39S/507; "Estados Unidos - Medidas que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de la malta", adoptado el 19 de junio de 1992, IBDD 39S/242.

Estructura del artículo 6 del ATV

7.22 En el párrafo 2 del artículo 6 del ATV se condiciona la aplicación de una salvaguardia de transición a la constatación de que las importaciones de un producto hayan aumentado en tal cantidad que causen o amenacen realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores. El párrafo 2 del artículo 6 del ATV estipula lo siguiente:

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

El párrafo 3 del artículo 6 del ATV contiene una lista indicativa de las variables económicas que pueden tomarse en consideración a la hora de determinar la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave. Una vez que hayan cumplido las condiciones previstas en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV, los Miembros deben atribuir el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a determinado Miembro o a determinados Miembros, puesto que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV, las salvaguardias de transición "se aplicará[n] Miembro por Miembro". El párrafo 4 del artículo 6 del ATV dispone lo siguiente:

"Toda medida a que se recurra al amparo de las disposiciones del presente artículo se aplicará Miembro por Miembro. Se determinará a qué Miembro o Miembros debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a que se refieren los párrafos 2 y 3 sobre la base de un incremento brusco y sustancial, real o inminente²³, de las importaciones procedentes de ese Miembro o Miembros considerados individualmente, y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos en una etapa comparable de la transacción comercial; ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo. Estas medidas de salvaguardia no se aplicarán a las exportaciones de un Miembro cuyas exportaciones del producto en cuestión estén sometidas ya a limitaciones en virtud del presente Acuerdo."

7.23 El objetivo general del artículo 6 del ATV es ofrecer a los Miembros la posibilidad de adoptar nuevas restricciones que afecten a productos aún no integrados en el GATT de 1994, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 6 y 8 del artículo 2 del ATV, y que no estén sometidos a restricciones ya existentes, es decir, que no hayan sido objeto de notificación al amparo del párrafo 1 del artículo 2 del ATV. El artículo 6 del ATV, en nuestra opinión, establece un procedimiento en tres etapas, el cual debe seguirse estrictamente antes de imponer una nueva restricción. En los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV están recogidas las dos primeras etapas que, consideradas de manera conjunta, equivalen a la determinación de que se ha producido un perjuicio grave o de que existe una amenaza real de que se produzca dicho perjuicio, y que éste puede atribuirse a un incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de determinado Miembro o determinados Miembros: no cabe la posibilidad de adoptar ninguna medida exclusivamente sobre la base del párrafo 2 del artículo 6.

²³La nota de pie de página 6 referente a dicha disposición dice lo siguiente: "El incremento inminente será susceptible de medida y su existencia no se determinará sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad resultante, por ejemplo, de la capacidad de producción existente en los Miembros exportadores."

7.24 La determinación prevista en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV es, por lo tanto, una condición necesaria pero no suficiente para entablar consultas bilaterales al amparo del párrafo 7 del artículo 6 del ATV. Sólo si se ha demostrado la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de dicho perjuicio grave en virtud del párrafo 2 del artículo 6, y se ha atribuido dicho perjuicio a determinado Miembro o determinados Miembros en virtud del párrafo 4 del artículo 6 del ATV, cabe la posibilidad de hacer valer el párrafo 7 del artículo 6 del ATV en una forma compatible con las disposiciones del ATV.

C. **EXAMEN DE LAS CONCLUSIONES ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES INVESTIGADORAS ESTADOUNIDENSES SOBRE LA EXISTENCIA DE PERJUICIO GRAVE QUE CABE ATRIBUIR A LAS IMPORTACIONES COSTARRICENSES**

7.25 Examinaremos a continuación el argumento básico de Costa Rica: que los Estados Unidos aplicaron restricciones a las importaciones estadounidenses de ropa interior sin haber demostrado, según lo exigido por los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV, que la rama de producción de ropa interior de los Estados Unidos había sufrido un perjuicio grave causado por las importaciones costarricenses. Analizaremos en primer lugar cuál es el ámbito de esta cuestión, es decir, cuál es la información que tendremos en cuenta en nuestro examen de la alegación de Costa Rica. Posteriormente, realizaremos una evaluación objetiva de la medida adoptada por los Estados Unidos y de su conformidad con el ATV, con arreglo a la norma de examen establecida anteriormente. Al tal efecto, analizaremos los siguientes aspectos de la determinación realizada por los Estados Unidos: i) si la rama de producción estadounidense sufrió un perjuicio grave; ii) la causa del perjuicio grave, y iii) la atribución del perjuicio grave a las importaciones costarricenses.

Ámbito de la cuestión

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

7.27 Costa Rica presentó al Grupo Especial información acerca de las negociaciones bilaterales celebradas entre Costa Rica y los Estados Unidos antes y después de la aplicación de la restricción. Más concretamente, Costa Rica presentó información relativa a ofrecimientos de solución propuestos por los Estados Unidos respecto del nivel de la restricción aplicable. Sobre este particular, observamos que el párrafo 6 del artículo 4 del ESD dispone lo siguiente:

"Las consultas serán confidenciales y no prejuzgarán los derechos de ningún Miembro en otras posibles diligencias."

En nuestra opinión, el texto del párrafo 6 del artículo 4 del ESD establece claramente que, si no se alcanza una solución mutuamente convenida, los ofrecimientos formulados en el contexto de las consultas no tienen consecuencias jurídicas en las etapas ulteriores de la solución de la diferencia, en lo que se refiere a los derechos de las partes en dicha diferencia. En consecuencia, no basaremos nuestras conclusiones en esa información.

Perjuicio grave

7.28 El párrafo 2 del artículo 6 del ATV autoriza la adopción de medidas de salvaguardia siempre que se demuestre que las importaciones de un determinado producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional. Los factores que se deben tener en cuenta para determinar la existencia del perjuicio grave se enumeran en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, en el que se expresa lo siguiente:

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

La determinación formulada por los Estados Unidos a este respecto figura en el Informe de marzo.

7.29 En el Informe de marzo figura, bajo el epígrafe "Situación del mercado" el subtítulo "Perjuicio grave a la rama de producción nacional" (subtítulo A), que contiene información general sobre los efectos de las importaciones de ropa interior de la categoría 352/652, y un segundo subtítulo, "Informes de la rama de producción" (subtítulo B), en el que se resumen los informes presentados por distintas empresas de los Estados Unidos a las autoridades de ese país. En cierta medida, la información contenida en estos dos subtítulos se superpone. Las mismas categorías de información se examinaron también en un informe presentado por los Estados Unidos al OST en julio de 1995 (el "Informe de julio"). Si bien hemos llegado a la conclusión de que el Informe de julio no se debía considerar como una base jurídicamente independiente para establecer la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, consideramos que es legítimo tomar en cuenta el Informe de julio como una prueba presentada por los Estados Unidos, en nuestra evaluación acerca de la exactitud general del Informe de marzo. En consecuencia, utilizaremos el Informe de julio únicamente con esta limitada finalidad. No estamos de acuerdo con los Estados Unidos en que la utilización del Informe de julio perjudicaría a las actuaciones futuras en el OST. En general, afectaría adversamente a los Miembros de que se trate la renuencia a presentar información actualizada, debiendo prevalecer el interés por cooperar en la forma requerida por los párrafos 7 y 9 del artículo 6 del ATV.

7.30 En los párrafos siguientes se evalúa la información contenida en el Informe de marzo, atendiendo a las variables económicas enumeradas en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, con el alcance y en el orden establecidos en dicho Informe.

Aspectos generales

7.31 Bajo el epígrafe "Perfil de la rama de producción" en el Informe de marzo se hace referencia a 395 establecimientos que fabrican ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, mientras que en el Informe de julio, bajo el mismo epígrafe, se mencionan "aproximadamente 302 establecimientos". A nuestro juicio, esta discrepancia básica y sustancial acerca del alcance de la rama de producción nacional suscita serias dudas sobre la exactitud de la información contenida en el Informe de marzo y sobre la conclusión acerca de la existencia de perjuicio grave.

Producción (de los Estados Unidos)

7.32 El Informe de marzo contiene datos generales acerca de la evolución de la producción estadounidense de ropa interior. A este respecto, sin embargo, Costa Rica alega que la restricción fue adoptada por los Estados Unidos para proteger a la industria de producción de telas de ese país y no a la industria de producción de ropa interior. En este argumento se pueden observar dos aspectos. En primer lugar, se lo puede considerar como una alegación de que los Estados Unidos no han demostrado la existencia de un perjuicio grave causado a la rama de producción estadounidense que produce productos similares y/o directamente competidores con los productos importados procedentes de Costa Rica (es decir, la ropa interior). A este respecto, en ninguna parte del Informe de marzo se ha considerado que los productores de telas constituyen la rama de producción nacional. Por el contrario, en el Informe se hace referencia constantemente a la rama de producción que fabrica "ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales", que ha sido objeto de la restricción en cuestión. Todas las estadísticas dan a entender que se refieren a esa industria. Por consiguiente, la alegación de Costa Rica parecería carecer de base fáctica.

7.33 No obstante, hay en el argumento de Costa Rica un segundo aspecto. Las partes están de acuerdo en que la situación de la industria en los Estados Unidos es diferente para los fabricantes que producen ropa interior mediante un procedimiento totalmente nacional y los que utilizan el régimen de tráfico de perfeccionamiento pasivo ("comercio 807 u 807A"). Los fabricantes de esta última categoría realizan el proceso de corte, mientras que el ensamblado de las piezas cortadas se encarga a industrias situadas en el extranjero y después los productos acabados son reimportados por los fabricantes estadounidenses para su venta en el mercado de los Estados Unidos. Es muy posible que en el caso de que las importaciones aumenten, se pueda producir perjuicio a los fabricantes de la primera categoría, mientras que los de la segunda categoría pueden encontrarse en mejor situación. El Informe de marzo no incluye ningún desglose de los efectos de las importaciones en estos dos componentes de la industria estadounidense. La conveniencia de que se hubiese realizado ese análisis se ve indirectamente confirmada por las aseveraciones de los Estados Unidos, en las que se reconoce que la índole del efecto del comercio 807 u 807A en la industria nacional podría ser considerablemente diferente de la del efecto de un comercio que no sea 807/807A (párrafo 5.158).

7.34 Por último, cabe observar que las estadísticas generales sobre la disminución de la producción de ropa interior brindan escaso respaldo a la demostración de la existencia de perjuicio grave. Por ejemplo, si las empresas cuya producción de ropa interior se ha reducido han trasladado su capacidad a otros productos (véase "Utilización de la capacidad" *infra*, donde se informa que esto está ocurriendo), entonces es bastante posible que ni las empresas ni sus trabajadores hayan sufrido un perjuicio grave. Esta incertidumbre acerca de la relación entre la disminución de producción y el perjuicio grave se origina en la limitación de las estadísticas y la brevedad del análisis que contiene el Informe de marzo.

Participación en el mercado (pérdida de participación en el mercado/penetración de las importaciones)

7.35 El Informe de marzo contiene datos generales sobre la participación en el mercado de los productores de ropa interior estadounidenses y sobre los niveles de penetración de las importaciones. No obstante, como se ha observado en el párrafo precedente, el hecho de que en el Informe de marzo no se haya analizado el alcance del comercio 807 u 807A resta valor a su conclusión de que el aumento de las importaciones ha causado un perjuicio grave.

7.36 En lo que respecta al análisis estadounidense de las importaciones, Costa Rica sostiene que el volumen de las importaciones se ha exagerado porque el comercio 807/807A no debe ser incluido entre las importaciones realizadas por los Estados Unidos. No estamos de acuerdo con esta aseveración. En el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV se reconoce claramente la posibilidad de que los Miembros

impongan restricciones a la reimportación "según sea ésta definida por las leyes y prácticas del Miembro importador". Según los Estados Unidos, el comercio 807/807A es considerado como reimportación. En consecuencia, los Estados Unidos podrían tener en cuenta el comercio 807 y 807A procedente de Costa Rica para determinar si la industria de ropa interior estadounidense ha sufrido un perjuicio grave, y podrían aplicar una limitación a ese comercio, siempre que se cumplieran las demás condiciones establecidas en el artículo 6 del ATV.

Empleo

7.37 En lo que respecta al "empleo", el Informe de marzo dice lo siguiente:

"El empleo en la industria estadounidense de la ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales descendió de 46.377 trabajadores empleados en la producción en 1992 a 44.056 en 1994, lo que representó una disminución del 5 por ciento y una pérdida de 2.321 puestos de trabajo."

Bajo el mismo epígrafe, el Informe de julio dice lo siguiente:

"El empleo en la industria estadounidense de la ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales descendió de 35.191 trabajadores empleados en la producción en 1992 a 33.309 en 1994, lo que representó una disminución del 5 por ciento y una pérdida de 1.882 puestos de trabajo."

Como hemos observado respecto de la descripción general de la industria que se ha examinado *supra*, el alcance de la discrepancia entre las estadísticas contenidas en los Informes de marzo y de julio, que aparentemente se refieren al mismo período, suscita dudas acerca de la exactitud de la información que figura en el Informe de marzo. Estas dudas no son disipadas por el informe sobre la rama de producción que figura en el subtítulo B, ya que los datos relativos al empleo corresponden a sólo dos empresas sobre un total de más de 300 establecimientos en esa rama de producción, y al parecer sólo una de ellas sufrió perjuicio. El Informe de marzo dice al respecto lo siguiente:

"... una empresa informó que también se estaban trasladando empleados a la producción de otros tipos de prendas. Se han producido asimismo pérdidas de puestos de trabajo debido a los cierres de fábricas relacionados con las importaciones. Una empresa que ya ha cerrado dos fábricas que empleaban a 165 trabajadores prevé realizar otros dos cierres en 1995, lo que representa un empleo total de aproximadamente 400 personas."

Horas-hombre

7.38 Bajo el epígrafe "Horas-hombre", en el Informe de marzo se puede leer lo siguiente:

"La media anual de horas-hombre trabajadas descendió de 86,2 millones en 1992 a 81,5 millones en 1994, lo que representó una disminución del 5 por ciento."

Bajo el mismo epígrafe, el Informe de julio contenía la siguiente afirmación:

"La media anual de horas-hombre trabajadas descendió de 65,4 millones en 1992 a 61,6 millones en 1994, lo que representó una disminución del 6 por ciento."

Como hemos expresado *supra*, consideramos que el alcance de las discrepancias entre los datos contenidos en ambos informes suscita dudas acerca de la exactitud de los datos que figuran en el Informe de marzo.

Ventas

7.39 El Informe de marzo dice lo siguiente:

"Las ventas han disminuido, y una empresa informó que sus ventas se habían reducido un 17 por ciento en 1994."

Ahora bien, la información acerca de una única empresa no basta, a nuestro juicio, para respaldar la afirmación general de que las ventas han disminuido.

Beneficios

7.40 Dice el Informe de marzo:

"Los beneficios se redujeron un 18 por ciento en una empresa, y existen presiones sobre los resultados netos en toda la rama de producción debido al aumento de los costos y a la fuerte competencia de las importaciones."

Cabe reiterar que la información acerca de una única empresa no basta, a nuestro juicio, para respaldar la afirmación general de que los beneficios estaban sometidos a "presiones" (cualquiera que sea el significado de esta palabra).

Inversiones

7.41 En el Informe de marzo se dice lo siguiente:

"Debido a la repercusión de las importaciones y a la incertidumbre que éstas han ocasionado en el mercado, las empresas estadounidenses han aplazado en general las inversiones en esta rama de producción. Algunas empresas han cerrado fábricas de forma permanente o han trasladado la producción al extranjero, y ciertas empresas de fabricación de ropa interior están contemplando la posibilidad de realizar desinversiones de esta naturaleza."

En nuestra opinión, la información contenida en esta aseveración no es lo bastante concluyente. Por las razones examinadas *supra* (párrafo 7.34), no alcanzamos a distinguir una relación de causalidad suficiente entre las importaciones y el aplazamiento de las inversiones en la rama de producción estadounidense. Además, la segunda frase de esta aseveración es indeterminada ("algunas empresas") y meramente especulativa ("están contemplando la posibilidad") y no puede respaldar ninguna conclusión definitiva acerca de las razones por las que las inversiones estaban disminuyendo en los Estados Unidos. Finalmente, observamos la ausencia de estadísticas sobre la evolución de las inversiones en la rama de producción estadounidense y de un análisis de esta evolución.

Utilización de la capacidad

7.42 El Informe de marzo dice lo siguiente:

"Debido a la competencia de las importaciones, algunas empresas informan que han desplazado su capacidad de producción a otras líneas de producción, incluidas las prendas de vestir exteriores."

También en este caso la afirmación es vaga y no se facilitan cifras. Por otra parte, no resulta claro que un desplazamiento de la producción, a diferencia de una reducción, pueda respaldar en todo caso la determinación de la existencia de un perjuicio grave.

Precios

7.43 En el Informe de marzo se indica que el precio medio de los productores estadounidenses había sido de 30 dólares la docena en 1994, mientras que en el Informe de julio se indica que ese promedio había sido de 20 dólares la docena. El alcance de esta discrepancia entre los Informes de marzo y de julio suscita serias dudas acerca de la exactitud de la información contenida en el Informe de marzo.

7.44 Además, en lo que respecta a los "Precios", el Informe de marzo dice lo siguiente:

"Los precios de las importaciones en estos sectores han sido muy bajos, lo que ha ejercido una considerable presión sobre los productores nacionales:

- a) Los costos del algodón bruto en los Estados Unidos han aumentado notablemente, lo que ha mermado de forma sensible los márgenes de los productores estadounidenses de ropa interior. Estos aumentos de costos no se han recuperado porque si se aumentaran los precios los productos dejarían de ser competitivos respecto de las importaciones.
- b) Las importaciones competidoras tienen precios ventajosos respecto de los productos de fabricación nacional porque los productos importados se fabrican con telas extranjeras de precio inferior, lo que a menudo se debe a la utilización de algodón de precios subvencionados. Como consecuencia del incremento de la participación de las importaciones en el mercado de la ropa interior, la media de los precios de ropa interior al por menor en los Estados Unidos ha disminuido generalmente en los últimos dos años, mientras que los costos de los fabricantes estadounidenses, en particular el del algodón bruto, se han incrementado considerablemente. Este hecho ha mermado gravemente la rentabilidad de las empresas estadounidenses dedicadas a la fabricación de ropa interior."

Podría argumentarse que los puntos a) y b) demuestran que el perjuicio causado a la industria estadounidense no se debió sólo a las importaciones, sino también al aumento de los precios estadounidenses del algodón bruto. La importancia relativa de estas dos causas no ha sido analizada. Por ejemplo, no se ha examinado por qué los precios estadounidenses del algodón han aumentado y, lo que es más importante, si se prevé que los aumentos de precios proseguirán. Además, el precio de las importaciones que constituyen comercio 807A debería reflejar el aumento de los precios del algodón, pero tampoco en este caso se ha examinado el comercio 807A respecto de esta cuestión. Por último, consideramos que la conclusión de que la rentabilidad "ha mermado gravemente" no es suficientemente precisa para servir de base a la determinación de la existencia de un perjuicio grave.

7.45 En conclusión, a nuestro juicio los datos que figuran en el Informe de marzo bajo el epígrafe "Situación del mercado" presentan dos deficiencias importantes: en algunos casos, la información no concuerda con otra información presentada posteriormente por los Estados Unidos al OST, y en otros casos es insuficiente para demostrar la existencia de un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense. Este último problema se presenta por lo general respecto de la información facilitada por determinadas empresas en el subtítulo B, en el que el Informe de marzo se refiere por regla general a sólo una o dos empresas, cuyo tamaño y participación en el mercado no se indican, de un total de 395 establecimientos que integran la rama de producción. Además, mientras que se presentan estadísticas generales sobre la disminución de la producción y de la participación en el mercado, no se facilita ningún dato acerca de la situación general y la evolución de la industria estadounidense de la ropa interior. Por ejemplo, el examen de los beneficios en esta rama de producción se refiere a una única empresa. A propósito de este punto en general, observamos que el OST, en el examen que realizó de conformidad con el párrafo 3 del artículo 8 del ATV, con mayor contenido de datos, constató por

consenso que en el presente caso no se había causado un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense. Las deficiencias del Informe de marzo examinadas *supra* suscitan importantes dudas acerca de si se ha demostrado la existencia de un perjuicio grave. No obstante, nos abstenemos de formular una conclusión sobre esta cuestión de derechos. Los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV no ofrecen una orientación suficiente y exclusiva en el presente caso. Por consiguiente, no estamos en condiciones de llegar a la conclusión de que los Estados Unidos no han demostrado la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave.

Relación de causalidad

7.46 Además de demostrar la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave, los Estados Unidos debían demostrar que la causa de ese perjuicio o esa amenaza habían sido las importaciones. El párrafo 2 del artículo 6 del ATV dice en su segunda frase:

"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" (el subrayado es nuestro).

En ninguna parte del Informe de marzo pudimos encontrar un examen o una demostración de la relación de causalidad, conforme a lo exigido en esta disposición, aparte de la mera afirmación de que las importaciones han ocasionado el perjuicio. Esta aseveración es a nuestro juicio insuficiente debido a los factores especiales que afectan al comercio de ropa interior entre los Estados Unidos y diversos Miembros exportadores, inclusive Costa Rica. (Como se ha observado anteriormente, la mayor parte de este comercio con Costa Rica, por lo menos el 94 por ciento, es al parecer comercio 807 u 807A.) Si bien ese comercio puede ciertamente causar perjuicio a la rama de producción nacional, su naturaleza es tal que puede beneficiar a las empresas nacionales que participan en él (véase el párrafo 7.44). Por lo tanto, al examinar si ese comercio ha causado un perjuicio grave, es necesario analizar este comercio a fin de determinar sus efectos sobre la rama de producción. Debido a la naturaleza del comercio no es posible en estas circunstancias llegar a la conclusión de que, por el mero hecho de que haya habido un descenso de la producción, se ha producido también un perjuicio grave. En el Informe de marzo no se realiza tal examen. Además, en el Informe de marzo se sugieren otras posibles causas de perjuicio grave, como el aumento de los precios del algodón (véase el párrafo 7.44), pero no se examina su función como causa de ese perjuicio. Por consiguiente, no se puede considerar que en el Informe de marzo se haya "demostrado" que el aumento del nivel de las importaciones ha causado un perjuicio grave. Por ende, constatamos que de una evaluación objetiva del Informe de marzo se desprende la conclusión de que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 del artículo 6 del ATV al imponer una restricción a las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica sin haber demostrado suficientemente que el aumento de las importaciones ha causado un perjuicio grave.

Atribución a Costa Rica del perjuicio grave

7.47 Examinaremos a continuación si en el Informe de marzo se ha atribuido adecuadamente a Costa Rica un perjuicio grave. El párrafo 4 del artículo 6 del ATV establece que debe atribuirse el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a un Miembro o Miembros antes de aplicar restricciones a sus importaciones. Esto plantea también un problema de causalidad, pues la atribución implica que se establezca un vínculo directo entre las exportaciones de un determinado Miembro o Miembros y el perjuicio grave a la rama de producción del Miembro importador. La cuestión con que se enfrentaba el CITA en el presente caso era si las exportaciones de Costa Rica contribuían a causar perjuicio grave a la rama de producción nacional de los Estados Unidos. Como las autoridades estadounidenses han atribuido en este caso el perjuicio grave a las importaciones procedentes de

Costa Rica, todas las deficiencias del análisis del perjuicio grave y de la relación de causalidad que se han detallado en las secciones precedentes son también pertinentes para el análisis con arreglo al párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

7.48 En lo que respecta al perjuicio grave atribuido a las importaciones procedentes de Costa Rica, el Informe de marzo dice lo siguiente:

"El incremento brusco y sustancial de las importaciones de bajo precio procedentes de Costa Rica está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense dedicada a la fabricación de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, procedentes de Costa Rica han llegado a 14.423.178 docenas en 1994, lo que representa un 22 por ciento de aumento respecto de las 11.844.331 docenas importadas en 1993 y un incremento del 61 por ciento respecto de su nivel de 1992.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Costa Rica, categoría 352/652, entraron en los Estados Unidos conforme a un valor medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de 9,39 dólares la docena, o sea un 69 por ciento menos que el precio medio de los productores estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Costa Rica es el proveedor número dos de las importaciones correspondientes a la categoría 352/652, y le correspondió el 15 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de la categoría 352/652 en 1994. Las importaciones de la categoría 352/652 procedentes de Costa Rica equivalieron al 8,8 por ciento de la producción estadounidense de la categoría 352/652 en el año anterior a septiembre de 1994."

7.49 El párrafo 4 del artículo 6 del ATV establece que la atribución del perjuicio grave a determinados Miembros se debe realizar sobre la base de "un incremento brusco y sustancial ... de las importaciones" y sobre la base del nivel de esas importaciones en comparación con las procedentes de otras fuentes, la cuota de mercado y los precios de importación e internos ...". Si bien ha habido un incremento considerable de las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica, podemos observar de modo general que la situación de Costa Rica respecto de cada uno de estos factores no es considerablemente diferente de la de los otros cuatro Miembros exportadores considerados en el Informe de marzo, y que en dicho Informe no se hace ninguna evaluación comparativa entre las importaciones procedentes de Costa Rica y las procedentes de esos cuatro Miembros exportadores.

7.50 Al analizar si las autoridades estadounidenses han atribuido adecuadamente el perjuicio grave a las importaciones de Costa Rica, hemos prestado especial atención al hecho de que las importaciones estadounidenses procedentes de Costa Rica llegaron a 14.423.178 docenas en 1994, lo que representó un incremento del 22 por ciento durante el período abarcado por la investigación. La limitación fue impuesta a Costa Rica el 23 de junio de 1995; se celebraron acuerdos bilaterales con Colombia el 27 de junio de 1995, con la República Dominicana el 25 de junio de 1995 y con El Salvador el 6 de julio de 1995; posteriormente se celebraron acuerdos con Honduras el 15 de septiembre de 1995 y con Turquía el 19 de julio de 1995. Los Estados Unidos, en el período que siguió inmediatamente a la imposición de la limitación a las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica, llegaban a un acuerdo con otros cinco exportadores sobre contingentes de 170.305.774 docenas, lo que representó un incremento del 478 por ciento en comparación con las exportaciones efectivas de esos países durante el período abarcado por la investigación.

7.51 En consecuencia, tomando en cuenta los acuerdos celebrados por los Estados Unidos con sus otros proveedores y la afirmación estadounidense de que los productos importados en régimen 807A no se consideran menos perjudiciales que los no incluidos en el GAL 807 y otras importaciones (párrafo 5.159), es difícil conciliar la restricción aplicada por los Estados Unidos a las importaciones procedentes de Costa Rica con los requisitos de atribución estipulados en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV. Más concretamente, y teniendo en cuenta la finalidad del artículo 6, consideramos que los Estados Unidos no pueden celebrar acuerdos que permitan la importación de 170.305.774 docenas de un producto (lo que representa un incremento del 478 por ciento sobre los niveles de importación existentes entonces) y al mismo tiempo alegar que las importaciones de 14.423.178 docenas de unidades (que representa un incremento del 22 por ciento sobre los niveles de importación existentes entonces) contribuyen a causar un perjuicio grave. Recordamos a este respecto la conclusión alcanzada por el OST por consenso en el sentido de que los Estados Unidos no habían demostrado que las importaciones estaban causando un perjuicio grave a la industria estadounidense de ropa interior. Por consiguiente, constatamos que de una evaluación objetiva del Informe de marzo se desprende la conclusión de que los Estados Unidos no han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 4 del artículo 6 del ATV al imponer una restricción a las importaciones de ropa interior procedentes de Costa Rica sin haber atribuido adecuadamente el perjuicio grave a esas importaciones.²⁴

7.52 Teniendo en cuenta: i) el hecho de que las restricciones previstas en el artículo 6 del ATV se deben aplicar sólo con la mayor moderación; ii) el hecho de que a los Estados Unidos incumbe la carga de probar que han cumplido los requisitos del artículo 6 del ATV; iii) las deficiencias detalladas *supra* respecto de la prueba de la existencia de un perjuicio grave, lo que, a nuestro juicio, suscita serias dudas acerca de si ha existido en realidad un perjuicio grave demostrado con arreglo al párrafo 2 del artículo 6; iv) el hecho de que los Estados Unidos no han demostrado adecuadamente que la causa del perjuicio grave fueran las importaciones, y v) el hecho de que los Estados Unidos acordaron voluntariamente aceptar limitaciones a las importaciones procedentes de otros países exportadores de ropa interior a los Estados Unidos que permitieron incrementos sobre sus niveles de exportación corrientes que excedían en mucho los niveles de exportación de Costa Rica a los Estados Unidos, concluimos que los Estados Unidos no han demostrado adecuadamente en el Informe de marzo que su rama de producción nacional sufrió un perjuicio grave que pudiera atribuirse a las importaciones costarricenses y, por consiguiente, al imponer una restricción a las importaciones de ropa interior costarricense, los Estados Unidos no cumplieron sus obligaciones dimanantes de los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV.

D. AMENAZA REAL DE PERJUICIO GRAVE

7.53 Examinaremos a continuación una cuestión relacionada con el alcance de la alegación básica de Costa Rica: si el Informe de marzo contenía una conclusión acerca de la amenaza real de perjuicio grave.

7.54 Los Estados Unidos sostuvieron ante el Grupo Especial que el Informe de marzo respaldaba una conclusión acerca de la existencia de una amenaza real. Observamos que el Informe de marzo no contiene ninguna referencia a una amenaza real; sus conclusiones se refieren exclusivamente al

²⁴Cabe señalar que, siguiendo el mismo razonamiento, podríamos haber llegado a la conclusión de que los Estados Unidos no demostraron en el Informe de marzo la existencia de perjuicio grave, como lo exige el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. El hecho de que la norma estadounidense de producción de ropa interior haya podido aceptar y soportar una enorme entrada de productos de los otros cinco Miembros exportadores sugiere que, en primer lugar, no hubo perjuicio grave a la rama de producción. No obstante, consideramos que la inadecuación de la medida estadounidense se reflejaba con mayor precisión en la atribución prevista en el párrafo 4 del artículo 6, que requiere un análisis de cada fuente o Miembro por Miembro, a diferencia del análisis de las importaciones totales previsto en el párrafo 2 del artículo 6. Véase también nuestro examen, en el párrafo 7.45, *supra*.

perjuicio grave. No obstante, recordamos que las partes en la diferencia acordaron que en la Nota Diplomática entregada a Costa Rica junto con el Informe de marzo se hacía referencia a la amenaza real de perjuicio grave.

7.55 Los párrafos 2 y 4 del artículo 6 del ATV hacen referencia al "perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave". La palabra "thereof" de la versión inglesa se refiere claramente, en nuestra opinión, al "perjuicio grave". La palabra "o" distingue entre el "perjuicio grave" y la "amenaza real de perjuicio grave". A nuestro juicio, el "perjuicio grave" se refiere a una situación que ya ha ocurrido, mientras que la "amenaza real de perjuicio grave" se refiere a una situación existente en la actualidad que podría llevar a un perjuicio grave en el futuro. En consecuencia, en nuestra opinión, una conclusión de existencia de "perjuicio grave" exige que la parte que adopta la medida demuestre que el perjuicio ya ha ocurrido realmente, mientras que una conclusión de existencia de "amenaza real de perjuicio grave" exige que esa parte demuestre que, si no se adoptan medidas, es muy probable que el perjuicio se produzca en un futuro próximo.²⁵ El Informe de marzo no contiene ningún elemento de tal análisis prospectivo.²⁶ A nuestro juicio, incluso si se debiera considerar la referencia a la "amenaza real" contenida en la Nota Diplomática que acompañó al Informe de marzo, el hecho de que el Informe de marzo no hiciera ninguna referencia a la amenaza real y no contuviera ningún elemento de tal análisis prospectivo es por sí mismo decisivo. En consecuencia, no estamos de acuerdo con el argumento estadounidense de que el Informe de marzo respalda una conclusión sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave.

E. OTRAS ALEGACIONES

Párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV

7.56 Costa Rica alega que los Estados Unidos violaron el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV al no conceder un trato más favorable a las importaciones costarricenses en el marco del "comercio 807". El párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV dispone lo siguiente:

"En la aplicación de la salvaguardia de transición deberán tenerse especialmente en cuenta los intereses de los Miembros exportadores, en los siguientes términos:

d) se concederá un trato más favorable a las reimportaciones por un Miembro de productos textiles y de vestido que ese Miembro haya exportado a otro Miembro para su elaboración y subsiguiente reimportación, según sea ésta definida por las leyes y prácticas del Miembro importador y con sujeción a procedimientos adecuados de

²⁵Véanse los informes de los Grupos Especiales que se ocuparon de los asuntos siguientes: "Estados Unidos - Medidas que afectan a las importaciones de madera blanda procedentes del Canadá", adoptado el 27 de octubre de 1993, párrafos 402 y 408; "Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia", *op. cit.*, párrafo 4.8"; y "Corea - Derechos antidumping sobre las importaciones de resinas poliacetálicas procedentes de los Estados Unidos", *op. cit.*, párrafos 253, 272 y 278.

²⁶Observamos que los únicos elementos que se podían utilizar en un análisis prospectivo eran los siguientes: en el subtítulo 2 ("Informes de la rama de producción") en el apartado "Empleo", el Informe de marzo expresa: "Una empresa ... prevé realizar otros dos cierres en 1995, lo que representa un empleo total de aproximadamente 400 personas". En el mismo subtítulo, en el apartado "Inversiones", el Informe de marzo expresa: "... algunas empresas de fabricación de ropa interior están contemplando la posibilidad de realizar desinversiones de esta naturaleza". El Grupo Especial observó que ambos elementos se habían utilizado en el Informe de marzo para respaldar la conclusión de existencia de perjuicio grave. Sin embargo, incluso si estos elementos se utilizaran para respaldar una conclusión de amenaza real, difícilmente podrían constituir una prueba suficiente de la amenaza real de perjuicio grave.

control y certificación, siempre que esos productos hayan sido importados de un Miembro para el cual este tipo de comercio represente un porcentaje significativo de sus exportaciones totales de textiles y vestido."

7.57 Los Estados Unidos aceptaron ante el Grupo Especial que el "comercio 807" debía considerarse una reimportación de conformidad con la legislación estadounidense. A nuestro juicio, la cuestión jurídica que tenemos ante nosotros es la interpretación de la expresión "trato más favorable". La parte introductoria del párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV dispone claramente que el trato más favorable ha de otorgarse "en la *aplicación* de la salvaguardia de transición" (las cursivas son nuestras). Ello significa, a nuestro juicio, que los Miembros que recurren a la salvaguardia de transición prevista en el artículo 6 están obligados a conceder un trato más favorable a las reimportaciones, independientemente de que el Miembro afectado haya rechazado anteriormente ese trato durante las consultas bilaterales o de que se haya previsto conceder otros privilegios a ese Miembro en las negociaciones celebradas sobre la base de la medida de salvaguardia aplicada. La expresión "trato más favorable" no recibe ninguna otra calificación en el ATV. Por lo tanto, rechazamos el argumento de los Estados Unidos (párrafo 5.157) en el sentido de que habían cumplido lo dispuesto en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV ofreciendo a Costa Rica un mejor acceso en el marco de los programas GAL durante el curso de las consultas.

7.58 Costa Rica alega específicamente a este respecto que los Estados Unidos estaban obligados a conceder a las importaciones costarricenses un trato cuantitativamente más favorable. Costa Rica alega también que los Estados Unidos estaban obligados a conceder a Costa Rica un contingente mayor que el previsto en el párrafo 8 del artículo 6 del ATV, que dispone que el contingente no puede fijarse a un nivel:

"inferior al nivel efectivo de las exportaciones o importaciones procedentes del Miembro afectado durante el período de 12 meses que finalice dos meses antes del mes en que se haya hecho la solicitud de consultas".

No podemos compartir plenamente el enfoque postulado por Costa Rica. Estamos de acuerdo con Costa Rica en que una de las opciones a disposición de los Miembros para cumplir lo dispuesto en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV es la concesión de un trato cuantitativamente más favorable por el período completo de tres años. No obstante, no consideramos que esa sea la única opción. A nuestro juicio, un Miembro podría, por ejemplo, cumplir los requisitos prescritos en el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV imponiendo una restricción por un período inferior a tres años.

7.59 No obstante, en nuestra opinión, en virtud del párrafo 10 del artículo 6 del ATV, el nivel de las importaciones costarricenses que debían ser admitidas en los Estados Unidos en el marco de una limitación amparada en el artículo 6 del ATV era 14.423.178 docenas, que equivale al nivel mínimo con arreglo al párrafo 8 del mismo artículo. Llegamos a esta conclusión por las dos razones siguientes: en primer lugar, en caso de que no se llegue al entendimiento mutuo previsto en el párrafo 8 del artículo 6, el párrafo 10 de ese artículo autoriza la aplicación de "la" limitación. Consideramos que se está refiriendo al párrafo 8 de ese artículo. En segundo lugar, la falta, en el párrafo 10 del artículo 6, de un nivel mínimo de limitación fijado al nivel especificado en el párrafo 8, menoscabaría el equilibrio de derechos y obligaciones entre Miembros exportadores o importadores, así como cualquier interés que los Miembros podrían tener en celebrar negociaciones. La restricción impuesta a las importaciones costarricenses en virtud de la Orden relativa al Informe de marzo ascendía a 14.423.178 docenas, es decir, era idéntica al nivel requerido con arreglo al párrafo 8 del artículo 6 del ATV, y no establecía ningún margen para las reimportaciones en términos cuantitativos.²⁷ Dicha Orden tampoco establecía

²⁷Véase la Implementing Order, publicado en el 60 Federal Register 32653, N° 121, 23 de junio de 1995.

ningún margen para las reimportaciones en otros términos. En consecuencia, llegamos a la conclusión de que los Estados Unidos han violado las obligaciones que les impone el párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV.

Obligación de celebrar consultas

7.60 Pasamos a continuación a examinar la alegación de Costa Rica en el sentido de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 7 del artículo 6 del ATV al no haber celebrado consultas sobre la base de la amenaza real de perjuicio grave tras la conclusión del OST en el sentido de que no se había demostrado la existencia de perjuicio grave, dado que todas las consultas bilaterales se basaron en el Informe de marzo, que a su vez basó expresamente sus conclusiones en la existencia de perjuicio grave. Señalamos que los Estados Unidos sostienen que la referencia al "perjuicio grave" en el Informe de marzo era una forma abreviada de referirse a "perjuicio grave, o amenaza real de perjuicio grave", y de hecho, la Nota Diplomática a Costa Rica en la que se solicita efectivamente la celebración de consultas hace referencia al perjuicio grave, o la amenaza real de perjuicio grave".

7.61 Habida cuenta de que las consultas al amparo del párrafo 7 del artículo 6 constituyen fundamentalmente un proceso bilateral y de que no queda constancia oficial de las mismas, en general, los Grupos Especiales no están en condiciones de saber con exactitud aquello que se ha debatido durante las consultas. No obstante, a nuestro juicio, es innecesario decidir si el fundamento de las consultas en el caso que nos ocupa era "el perjuicio grave" o "la amenaza real de perjuicio grave", porque ya hemos constatado que la cuestión de la amenaza real no resolvía esta diferencia. Tanto Costa Rica como los Estados Unidos acordaron que el Informe de marzo debía ser la única base sobre la que el Grupo Especial debía examinar la legitimidad de la medida estadounidense, y como se señaló *supra*, en nuestra opinión, el Informe de marzo no se basaba en la existencia de amenaza real ni demostraba dicha existencia.

Fecha de aplicación de la restricción

7.62 Costa Rica alega que los Estados Unidos aplicaron retroactivamente la restricción infringiendo lo dispuesto en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV. La restricción fue introducida el 23 de junio de 1995 por un período de 12 meses a partir del 27 de marzo de 1995, fecha de la solicitud de consultas al amparo del párrafo 7 del artículo 6 del mismo Acuerdo. A pesar de que el párrafo 10 del artículo 6 permite al país importador "aplicar la limitación ..., dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas", nada dice acerca de la fecha a partir de la cual debe calcularse el período de la limitación. Al contrario, el párrafo 5 i) del artículo 3 del Acuerdo Multifibras (AMF) disponía que la limitación podía establecerse "para un período de 12 meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el país o países exportadores participantes". En consecuencia, el Grupo Especial tiene que decidir si considerará que el silencio del ATV a este respecto debe interpretarse como prohibición de una práctica expresamente reconocida en el AMF, y en caso afirmativo, cuál sería la fecha adecuada para calcular el comienzo del período de limitación con arreglo al ATV.

7.63 A nuestro juicio, no se trata de la aplicación retroactiva de un Tratado a los acontecimientos que tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del mismo, tal como lo dispone el artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Se trata, en cambio, de una cuestión de índole técnica, que se refiere a la fecha inicial del período de un contingente.

7.64 Habida cuenta de que el ATV no contiene ninguna disposición que resuelva esta cuestión, examinaremos en primer lugar la forma en que el asunto está contemplado en las disposiciones del GATT de 1994, que forma parte integrante del Acuerdo sobre la OMC, junto con el ATV. El párrafo 6 del artículo 1 del ATV dispone que "[s]alvo estipulación en contrario en el presente Acuerdo, sus disposiciones no afectarán a los derechos y obligaciones que correspondan a los Miembros en virtud

de las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC y de los Acuerdos Comerciales Multilaterales". Los Miembros, en el marco de la OMC, asumen determinadas obligaciones de transparencia cuando aplican medidas restrictivas del comercio. El párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 es en este caso la disposición pertinente y se expresa en los siguientes términos:

"No podrá ser aplicada antes de su publicación oficial ninguna medida de carácter general adoptada por [un Miembro] que tenga por efecto aumentar el tipo de un derecho de aduana u otra carga sobre la importación en virtud del uso establecido y uniforme, o que imponga una nueva o más gravosa prescripción, restricción o prohibición para las importaciones o para las transferencias de fondos relativas a ellas."

7.65 Observamos que el párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994, que también utiliza la expresión "de aplicación general", incluye las "disposiciones administrativas". El mero hecho de que la limitación que estamos examinando fuese una Orden administrativa no nos impide llegar a la conclusión de que esa limitación era una medida de aplicación general. Tampoco el hecho de que se tratase de una medida específicamente destinada a un país excluye la posibilidad de considerarla una medida de aplicación general. Así, por ejemplo, si la medida se hubiese dirigido a una empresa determinada o hubiese sido aplicada a un envío determinado, no podría haber sido considerada como medida de aplicación general. Sin embargo, en tanto la limitación afecta a un número no identificado de operadores económicos, que incluyen productores nacionales y extranjeros, consideramos que se trata de una medida de aplicación general.

7.66 A falta de una disposición comparable al párrafo 5 i) del artículo 3 del AMF en el ATV, el Miembro que aplique medidas de salvaguardia de transición a los textiles estará obligado con arreglo a esa disposición. Si un Miembro fija como fecha inicial de un período de limitación la fecha de la solicitud de consultas, sin haber publicado oficialmente el contenido de la solicitud de consultas, ese Miembro está procediendo en contra de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994. A la inversa, si el Miembro ha publicado esa información, indicando el nivel de la limitación propuesta y el período correspondiente a la misma, puede, al aplicar la limitación en una etapa ulterior, fijar como fecha inicial la fecha de la publicación de esa información, que puede ser la fecha de la solicitud de consultas en caso de que la información hubiese sido publicada ese mismo día.

7.67 En este contexto, señalamos que el Informe del Grupo Especial que se ocupó del caso de las "Manzanas chilenas" indicaba que "la asignación de contingentes retroactivos, es decir, de contingentes que se declaraban ya cubiertos en el momento de anunciarse, no estaba en conformidad con las disposiciones de los apartados b) y c) del párrafo 3 del artículo XIII" del GATT.²⁸ Si bien estamos de acuerdo con esta conclusión, observamos que los hechos son distintos en el presente caso. Tras haber formulado la solicitud de consultas el 27 de marzo de 1995, los Estados Unidos publicaron el período de limitación propuesto y el nivel de limitación en el Federal Register, el 21 de abril de 1995. Por consiguiente, los Estados Unidos no establecieron retroactivamente el período de limitación, en la forma que fue considerada incompatible en el Informe sobre las "Manzanas chilenas", dado que en el caso que examinamos se anunció públicamente mucho antes de la imposición de la medida, el 23 de junio de 1995.

7.68 Por último, tomamos nota del argumento de los Estados Unidos en el sentido de que si la salvaguardia pudiera aplicarse únicamente a partir de determinada fecha posterior a la fecha de la solicitud de consultas, habría una corriente de importaciones en previsión de la eventual restricción, y ello podría frustrar íntegramente la finalidad de la salvaguardia de transición. Consideramos que este argumento

²⁸Comunidad Económica Europea - Restricciones a las importaciones de manzanas de mesa - Reclamación de Chile, op. cit., párrafo 12.26.

es convincente desde un punto de vista práctico. Para evitar la consecuencia señalada, en nuestra opinión, bastaría que el país importador publicara el contenido de la solicitud de consultas en forma inmediata.

7.69 A la luz de lo precedente, llegamos a la conclusión de que la práctica prevaleciente con arreglo al AMF de fijar como fecha inicial de un período de limitación la fecha de la solicitud de consultas no puede mantenerse en el marco del ATV. No obstante, observamos que si el país importador publicara el período de limitación propuesto y el nivel de la limitación después de la solicitud de consultas, más tarde podría fijar como fecha inicial del período de la limitación la fecha de la publicación de la limitación propuesta. En el caso que examinamos, los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 del artículo X del GATT y, en consecuencia, en virtud del párrafo 10 del artículo 6 del ATV, al establecer el período de limitación de 12 meses a partir del 27 de marzo de 1995. No obstante, si hubiesen establecido el período de limitación a partir del 21 de abril de 1995, que era la fecha de publicación de la información sobre la solicitud de consultas, no habrían procedido en forma incompatible con el GATT de 1994 ni con el ATV en relación con el período de limitación. Los Estados Unidos alegan que no "aplicaron" la limitación hasta el 23 de junio de 1995. Rechazamos este argumento. En la medida en que la limitación fue aplicada a las exportaciones de Costa Rica que habían tenido lugar antes de la publicación, la limitación fue puesta en vigor y, por lo tanto, aplicada en los términos del párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994.²⁹

Párrafo 4 del artículo 2 del ATV

7.70 A nuestro juicio, la conclusión de que los Estados Unidos infringieron el párrafo 4 del artículo 2 del ATV dependería de una previa conclusión en el sentido de que los Estados Unidos infringieron el artículo 6 del ATV; a la inversa, la constatación por el Grupo Especial de que los Estados Unidos procedieron en forma compatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 6 del ATV significaría automáticamente que no han infringido el párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

7.71 Tomamos nota de nuestra conclusión anterior en el sentido de que los Estados Unidos impusieron la restricción de manera incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud de los párrafos 2, 4 y 6 d) del artículo 6 del ATV. A nuestro juicio, los Estados Unidos, al incumplir las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 6 del ATV, han incumplido *ipso facto* también las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

Artículo 8 del ATV

7.72 Por último, examinamos ahora la alegación de Costa Rica en el sentido de que los Estados Unidos violaron el artículo 8 del ATV al negarse a seguir las recomendaciones del OST y al no presentar un informe explicando su imposibilidad de seguir esas recomendaciones.

7.73 Hemos examinado el contenido de las recomendaciones hechas por el OST en este caso. En la parte pertinente de su informe, el OST formuló las siguientes recomendaciones tras el examen realizado entre el 13 y el 21 de julio de 1995:

"En el curso de su examen en virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 de la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos contra las importaciones de la categoría 352/652 procedentes de Costa Rica y Honduras, el OST constató que no se había demostrado la existencia de un perjuicio grave, conforme exigían dichas disposiciones. En cambio, el OST no llegó a un consenso sobre la existencia de una amenaza real de perjuicio grave. El OST recomendó

²⁹Llegó a una conclusión similar el Grupo Especial que se ocupó del asunto "Comunidad Económica Europea - Restricciones a las importaciones de manzanas", Reclamación de los Estados Unidos, adoptado el 22 de junio de 1989, IBDD 36S/153, párrafo 5.23.

que los Estados Unidos y las partes afectadas celebraran consultas adicionales, con objeto de llegar a un entendimiento mutuo, teniendo presente lo anterior y tomando debidamente en cuenta las características particulares del caso, así como consideraciones de equidad.

Estas consultas se celebrarán de conformidad con el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, en particular los artículos 6 y 4, y concluirán en el plazo de 30 días. Las partes informarán al OST de los resultados de dichas consultas a más tardar al final de dicho período."³⁰

7.74 Tomamos nota de que la única obligación que los Estados Unidos asumieron en virtud de estas recomendaciones era celebrar consultas con Costa Rica con respecto a la salvaguardia en cuestión. Los Estados Unidos y Costa Rica celebraron efectivamente consultas los días 16 y 17 de agosto de 1995. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que los Estados Unidos no procedieron en forma incompatible con las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 8 del ATV.

VIII. RECOMENDACIÓN

8.1 Costa Rica solicita al Grupo Especial que recomiende, en caso de que llegue a la conclusión de que la restricción fue impuesta por los Estados Unidos de manera incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del ATV, que los Estados Unidos retiren la medida ilícita. Los Estados Unidos alegan fundamentalmente que el párrafo 1 del artículo 19 del ESD prohíbe a los grupos especiales recomendar ese tipo de acción.

El párrafo 1 del artículo 19 del ESD dice lo siguiente:

"Cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo. Además de formular recomendaciones, el grupo especial o el Órgano de Apelación podrán sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas."

8.2 En virtud de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 el Grupo Especial puede, además de formular recomendaciones, "sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas".

8.3 Recordamos nuestras conclusiones en el sentido de que los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 2 y del párrafo 4 del artículo 6 al imponer una restricción a las exportaciones costarricenses sin haber demostrado que esas importaciones causaban un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción de los Estados Unidos, y las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 6 d) del artículo 6 del ATV al no conceder un trato más favorable a las reimportaciones costarricenses. Recordamos también nuestra conclusión en el sentido de que los Estados Unidos incumplieron las obligaciones que les corresponden en virtud del párrafo 4 del artículo 2 del ATV al imponer una restricción de manera incompatible con las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 6 del ATV. Recordamos también nuestra conclusión en el sentido de que los Estados Unidos incumplieron sus obligaciones dimanantes del párrafo 10 del artículo 6 del ATV al establecer el período de limitación a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas, y no de la fecha de publicación de esa información. Recomendamos en consecuencia que el Órgano de Solución de Diferencias pida a los Estados Unidos que pongan la medida impugnada por Costa Rica en conformidad con las obligaciones que les corresponden a los Estados Unidos en virtud del ATV. Consideramos que podrá lograrse mejor ese resultado y evitarse cualquier ulterior anulación y menoscabo de las ventajas resultantes para Costa Rica del ATV mediante la pronta supresión de la medida incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos. Sugerimos además que los Estados Unidos pongan la medida impugnada por Costa Rica en conformidad con las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV retirando inmediatamente la restricción impuesta por esa medida.

³⁰Órgano de Supervisión de los Textiles, Informe de la Segunda Reunión (G/TMB/R/2), párrafos 16 y 17.

ANEXO

MARZO DE 1995

INFORME SOBRE LA DETERMINACIÓN DE PERJUICIO
GRAVE: CATEGORÍA 352/652

Ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
Categoría 352/652

Índice

- I. Designación de los productos
- II. Perfil de la rama de producción
- III. Situación del mercado
 - A. Perjuicio grave a la rama de producción nacional
 - 1. La producción estadounidense
 - 2. Pérdida de participación en el mercado
 - 3. La penetración de las importaciones
 - 4. El empleo
 - 5. Horas-hombre
 - B. Informes de la rama de producción
- IV. Países que han contribuido a la existencia de perjuicio grave: categoría 352/652 (cuadros I, IV y V)
 - A. República Dominicana
 - B. Costa Rica
 - C. Honduras
 - D. Tailandia
 - E. Turquía
 - F. El Salvador¹
 - G. Colombia¹
- Cuadro I. Importaciones estadounidenses procedentes de algunos proveedores de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
- Cuadro II. Ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
Estados Unidos: producción, importaciones, mercado, proporción entre las importaciones y la producción y participación en el mercado interno
- Cuadro III. Datos sobre el empleo en la rama de producción de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
- Cuadro IV. Valor medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
- Cuadro V. Participación de algunos proveedores en las importaciones y en la producción, ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
- Cuadro VI. Informe de los proveedores
Ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales

¹Llamado a consultas de conformidad con la legislación nacional. No es Miembro de la OMC.

MARZO DE 1995

**INFORME SOBRE LA DETERMINACIÓN DE
PERJUICIO GRAVE: CATEGORÍA 352/652**

Ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
Categoría 352/652

I. Designación de los productos

La categoría 352/652 comprende la ropa interior para hombres y niños y para mujeres y niñas. La expresión "ropa interior" se refiere a las prendas que se usan debajo de otras prendas y no quedan a la vista cuando la persona que las usa está vestida de forma ordinaria. La ropa interior para hombres y niños y para mujeres y niñas, de punto, está incluida en las partidas 6107, 6108 y 6109 del Arancel Armonizado (HTS). La ropa interior de tela(s) tejidas está incluida en las partidas 6207 y 6208 del HTS.

II. Perfil de la rama de producción

Existen en los Estados Unidos aproximadamente 395 establecimientos que fabrican ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652. Esos establecimientos están situados principalmente en los Estados costeros del Atlántico, en particular Nueva York, Pensilvania, Carolina del Norte y Georgia. Esta rama de producción emplea aproximadamente al 6 por ciento del total de los trabajadores de la industria del vestido de los Estados Unidos, y los envíos anuales procedentes de estos establecimientos, por un valor de 3.200 millones de dólares, representan aproximadamente el 5 por ciento de los envíos anuales totales de la industria del vestido.

La concentración de empresas en esta rama de producción es más elevada en el caso de la ropa interior para hombres y niños que en el de la ropa interior para mujeres y niñas. En el segmento correspondiente a hombres y niños, cuatro empresas representan más del 60 por ciento de los envíos. La producción de ropa interior para mujeres y niñas está más diversificada, sobre todo porque la ropa interior para mujeres depende en mayor medida de los cambios de la moda. Como consecuencia de ello, la producción está menos uniformizada y requiere distintos tipos de máquinas de tejer y un número mayor de trabajadores. Sin embargo, hay un gran número de pequeños productores que generalmente no realizan operaciones integradas, sino que suelen comprar la tela, que posteriormente cortan y cosen.

III. Situación del mercado

A. Perjuicio grave a la rama de producción nacional

El incremento brusco y sustancial de las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense que produce ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones comprendidas en la categoría 352/652 sufrieron un rápido aumento, pasando de 65.507.000 docenas en 1992 a 79.962.000 docenas en 1993, lo que representa un incremento del 22 por ciento. Las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, siguieron aumentando en 1994, llegando a 97.375.000 docenas, lo que significó un 22 por ciento de aumento con respecto al nivel de 1993 y un incremento del 49 por ciento con respecto al nivel de las importaciones en 1992 (véase el cuadro 1).

El perjuicio grave causado a la rama de producción nacional por el incremento brusco y sustancial de las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales se atribuye a las importaciones procedentes de la República Dominicana, Costa Rica, Honduras, Tailandia y Turquía.² La combinación de elevados niveles de importación, aumento rápido de las importaciones y bajos precios de las mercancías procedentes de esos países han causado una pérdida de producción nacional, participación en el mercado, inversiones, empleo y horas-hombre trabajadas.

1. La producción estadounidense

La producción estadounidense de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, disminuyó de 175.542.000 docenas en 1992 a 168.802.000 docenas en 1993, lo que representa una reducción del 4 por ciento. La producción siguió disminuyendo en 1994, descendiendo a 126.962.000 docenas en los nueve primeros meses de 1994, lo que representa un 4 por ciento menos que el nivel de producción del período enero-septiembre de 1993 (cuadro II).

2. Pérdida de participación en el mercado

La participación en el mercado de los fabricantes nacionales descendió del 73 por ciento en 1992 al 68 por ciento en 1993, lo que representa una disminución de cinco puntos porcentuales. La participación de la rama de producción nacional en el mercado descendió al 65 por ciento en los nueve primeros meses de 1994 (cuadro II).

3. La penetración de las importaciones

La proporción de las importaciones con respecto a la producción nacional aumentó del 37 por ciento en 1992 al 47 por ciento en 1993, y llegó al 54 por ciento en el período enero-septiembre de 1994 (cuadro II).

4. El empleo

El empleo en la industria estadounidense de la ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales descendió de 46.377 trabajadores empleados en la producción en 1992 a 44.056 en 1994, lo que representó una disminución del 5 por ciento y una pérdida de 2.321 puestos de trabajo (cuadro III).

5. Horas-hombre

La media anual de horas-hombre trabajadas descendió de 86,2 millones en 1992 a 81,5 millones en 1994, lo que representó una disminución del 5 por ciento (cuadro III).

B. Informes de la rama de producción

En una encuesta realizada en distintas empresas productoras de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, se informó acerca de las condiciones siguientes. Las observaciones se concentran en el sector de ropa interior para hombres, pero también incluyen el sector de ropa interior de mujer, que sufrió aún en mayor medida la repercusión de las importaciones.

1. Empleo

Se han producido despidos en el sector y una empresa informó que también se estaban trasladando empleados a la producción de otros tipos de prendas. Se han producido asimismo pérdidas de puestos de trabajo debido a los cierres de fábricas relacionados con las importaciones. Una empresa que ya

²El Salvador y Colombia fueron llamados a consultas de conformidad con la legislación nacional.

ha cerrado dos fábricas que empleaban a 165 trabajadores prevé realizar otros dos cierres en 1995, lo que representa un empleo total de aproximadamente 400 personas.

2. Ventas

Las ventas han disminuido, y una empresa informó que sus ventas se habían reducido un 17 por ciento en 1994.

3. Beneficios

Los beneficios se redujeron un 18 por ciento en una empresa, y existen presiones sobre los resultados netos en toda la rama de producción debido al aumento de los costos y a la fuerte competencia de las importaciones.

4. Inversiones

Debido a la repercusión de las importaciones y a la incertidumbre que éstas han ocasionado en el mercado, las empresas estadounidenses han aplazado en general las inversiones en esta rama de producción. Algunas empresas han cerrado fábricas de forma permanente o han trasladado la producción al extranjero, y ciertas empresas de fabricación de ropa interior están contemplando la posibilidad de realizar desinversiones de esta naturaleza.

5. Capacidad

Debido a la competencia de las importaciones, algunas empresas informan que han desplazado su capacidad de producción a otras líneas de producción, incluidas las prendas de vestir exteriores.

6. Precios

Los precios de las importaciones en estos sectores han sido muy bajos, lo que ha ejercido una considerable presión sobre los productores nacionales:

- a) Los costos del algodón bruto en los Estados Unidos han aumentado notablemente, lo que ha mermado de forma sensible los márgenes de los productores estadounidenses de ropa interior. Estos aumentos de costos no se han recuperado porque si se aumentaran los precios los productos dejarían de ser competitivos respecto de las importaciones.
- b) Las importaciones competidoras tienen precios ventajosos respecto de los productos de fabricación nacional porque los productos importados se fabrican con telas extranjeras de precio inferior, lo que a menudo se debe a la utilización de algodón de precios subvencionados. Como consecuencia del incremento de la participación de las importaciones en el mercado de la ropa interior, la media de los precios de ropa interior al por menor en los Estados Unidos ha disminuido generalmente en los últimos dos años, mientras que los costos de los fabricantes estadounidenses, en particular del algodón bruto, se han incrementado considerablemente. Este hecho ha mermado gravemente la rentabilidad de las empresas estadounidenses dedicadas a la fabricación de ropa interior.

IV. Países que han contribuido a la existencia de perjuicio grave: categoría 352/652
(cuadros I, IV y V)

El perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave causada a los productores estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, se atribuye al incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la República Dominicana, Costa Rica, Honduras, Tailandia y Turquía.³

Las importaciones totales procedentes de los cinco países enumerados precedentemente aumentaron de 22.675.508 docenas en 1992 a 40.293.259 docenas en 1994, lo que representa un incremento brusco y sustancial del 78 por ciento. Las importaciones de todo el grupo aumentaron en 1994 un 32 por ciento con respecto a su nivel de 1993. En conjunto, sus importaciones en 1992 representaron el 35 por ciento del total de las importaciones de la categoría 352/652. Su participación en el total de importaciones de la categoría aumentó al 41 por ciento en 1994.

A. República Dominicana

El incremento brusco y sustancial de las importaciones de bajo precio procedentes de la República Dominicana está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense dedicada a la fabricación de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, procedentes de la República Dominicana han llegado a 16.442.148 docenas en 1994, lo que representa un 20 por ciento de aumento respecto de los 13.691.280 docenas importadas en 1993 y un incremento del 60 por ciento respecto de su nivel de 1992.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de la República Dominicana, categoría 352/652, entraron en los Estados Unidos conforme a un valor medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de 10,10 dólares la docena, o sea un 66 por ciento menos que el precio medio de los productores estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

La República Dominicana es el proveedor número uno de las importaciones correspondientes a la categoría 352/652, y le correspondió el 17 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de la categoría 352/652 en 1994. En 1994 las importaciones de la categoría 352/652 procedentes de la República Dominicana equivalieron al 10 por ciento de la producción estadounidense de la categoría 352/652 en el año anterior a septiembre de 1994.

B. Costa Rica

El incremento brusco y sustancial de las importaciones de bajo precio procedentes de Costa Rica está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense dedicada a la fabricación de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, procedentes de Costa Rica han llegado a 14.423.178 docenas en 1994, lo que representa un 22 por ciento de aumento respecto de los 11.844.331 docenas importadas en 1993 y un incremento del 61 por ciento respecto de su nivel de 1992.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Costa Rica, categoría 352/652, entraron en los Estados Unidos conforme a un valor

³El Salvador y Colombia fueron llamados a consultas de conformidad con la legislación nacional.

medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de 9,39 dólares la docena, o sea un 69 por ciento menos que el precio medio de los productores estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Costa Rica es el proveedor número dos de las importaciones correspondientes a la categoría 352/652, y le correspondió el 15 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de la categoría 352/652 en 1994. Las importaciones de la categoría 352/652 procedentes de Costa Rica equivalieron al 8,8 por ciento de la producción estadounidense de la categoría 352/652 en el año anterior a septiembre de 1994.

C. Honduras

El incremento brusco y sustancial de las importaciones de bajo precio procedentes de Honduras está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense dedicada a la fabricación de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, procedentes de Honduras han llegado a 6.550.810 docenas en 1994, lo que representa un 108 por ciento de aumento respecto de los 3.153.608 docenas importadas en 1993 y un incremento del 182 por ciento respecto de su nivel de 1992.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Honduras, categoría 352/652, entraron en los Estados Unidos conforme a un valor medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de 11,39 dólares la docena, o sea un 62 por ciento menos que el precio medio de los productores estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones procedentes de Honduras representaron el 6,7 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de la categoría 352/652 en 1994, y equivalieron al 4 por ciento de la producción estadounidense de la categoría 352/652 en el año anterior a septiembre de 1994.

D. Tailandia

El incremento brusco y sustancial de las importaciones de bajo precio procedentes de Tailandia está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense dedicada a la fabricación de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, procedentes de Tailandia han llegado a 1.586.005 docenas en 1994, lo que representa un 20 por ciento de aumento respecto de la cantidad de 1.323.116 docenas importadas en 1993 y un incremento de casi el doble respecto de su nivel de 1992.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Tailandia, categoría 352/652, entraron en los Estados Unidos conforme a un valor medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de 18,58 dólares la docena, o sea un 38 por ciento menos que el precio medio de los productores estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones procedentes de Tailandia representaron el 1,6 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de la categoría 352/652 en 1994, y equivalieron al 1 por ciento de la producción estadounidense de la categoría 352/652 en el año anterior a septiembre de 1994.

E. Turquía

El incremento brusco y sustancial de las importaciones de bajo precio procedentes de Turquía está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense dedicada a la fabricación de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, categoría 352/652, procedentes de Turquía han llegado a 1.291.118 docenas en 1994, lo que representa un 133 por ciento de aumento respecto de las 553.442 docenas importadas en 1993 y un incremento de dos veces y media respecto de su nivel de 1992.

Las importaciones estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales procedentes de Turquía, categoría 352/652, entraron en los Estados Unidos conforme a un valor medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de 10,43 dólares la docena, o sea un 65 por ciento menos que el precio medio de los productores estadounidenses de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Las importaciones procedentes de Turquía representaron el 1,3 por ciento del total de las importaciones estadounidenses de la categoría 352/652 en 1994, y equivalieron al 0,8 por ciento de la producción estadounidense de la categoría 352/652 en el año anterior a septiembre de 1994.

INFORME SOBRE LA DETERMINACIÓN DE PERJUICIO GRAVE:
CATEGORÍA 352/652

Cuadro I

Importaciones estadounidenses procedentes de algunos proveedores
de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
Categoría 352/652
(docenas)

	1992	1993	1994	94/92 Variación porcentual	94/93 Variación porcentual
Todo el mundo	65.507.078	79.961.555	97.375.350	48,65	21,78
República Dominicana	10.264.139	13.691.280	16.442.148	60,19	20,09
Costa Rica	8.935.565	11.844.331	14.423.178	61,41	21,77
Honduras	2.318.683	3.153.608	6.550.810	182,52	107,72
Tailandia	796.235	1.323.116	1.586.005	99,19	19,87
Turquía	360.886	553.442	1.291.118	257,76	133,29
TOTAL	22.675.508	30.565.777	40.293.259	77,7	31,8

Cuadro II

Categoría 352/652
Ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
Estados Unidos: producción, importaciones, mercado, proporción entre las
importaciones y la producción y participación en el mercado interno

Período	Producción ¹	Importaciones	Mercado ²	Importación/ producción	Participación en el mercado interno
	1.000 docenas			Porcentaje	
1992	175.542	65.507	241.049	37	73
1993	168.802	79.962	248.764	47	68
Año terminado en septiembre					
1993	175.392	77.368	252.760	44	69
1994	164.252	88.961	253.213	54	65
Enero-septiembre					
1993	131.512	59.388	190.900	45	69
1994	126.962	68.387	195.349	54	65

¹En 1992 Census of Manufacturers Survey se estableció una nueva base de comparación; por lo tanto, los datos estadounidenses de producción de prendas de vestir a partir de 1992 no son comparables con los datos de años anteriores.

²Mercado estadounidense de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales, fabricada en el país o importada.

MARZO DE 1995

INFORME SOBRE LA DETERMINACIÓN DE PERJUICIO GRAVE:
CATEGORÍA 352/652

Cuadro III

Datos sobre el empleo en la rama de producción¹ de ropa interior de algodón
y fibras sintéticas o artificiales
Categoría 352/652

Datos sobre el empleo	1992	1993	1994
Número de trabajadores empleados en la producción	46.377	44.379	44.056
Promedio de horas semanales	35,8	37,1	35,6
Promedios de horas-hombre anuales (en millones)	86,2	82,5	81,5

Cuadro IV

Valor medio sobre muelle, después de pagados los derechos, de las importaciones
de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
Categoría 352/652

	1994 Valor unitario (dólares por docena)	Porcentaje superior o inferior al precio de los productos estadounidenses
Precio medio de los productores estadounidenses	30,00	
Todo el mundo	12,11	-60
Tailandia	18,58	-38
Honduras	11,39	-62
Turquía	10,43	-65
República Dominicana	10,10	-66
Costa Rica	9,39	-69

Cuadro V

Participación de algunos proveedores en las importaciones y en la producción,
ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales
Categoría 352/652
(docenas)

	1992 Porcentaje de las importaciones	1994 Porcentaje de las importaciones	1992 Porcentaje de la producción	Año terminado en septiembre de 1994 Porcentaje de la producción
Todo el mundo	100,0	100,0	37,3	59,3
República Dominicana	15,7	16,9	5,8	10,0
Costa Rica	13,6	14,8	5,1	8,8
Honduras	3,5	6,7	1,3	4,0
Tailandia	1,2	1,6	0,5	1,0
Turquía	0,6	1,3	0,2	0,8
Total	34,6	41,4	12,9	24,5

¹Datos calculados a partir del 1992 U.S. Census of manufacturers, Apparel Current Industrial Reports y datos de la Oficina de Estadísticas Laborales.

MARZO DE 1995

CATEGORÍA 352/652

Cuadro VI

(en docenas)

[illegible]

¹Acuerdos de libre comercio: Canadá, México, Israel.

²Unión Europea.

[illegible]