

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/DS121/AB/R
14 de diciembre de 1999

(99-5419)

Original: inglés

ARGENTINA - MEDIDAS DE SALVAGUARDIA IMPUESTAS A LAS IMPORTACIONES DE CALZADO

AB-1999-7

Informe del Órgano de Apelación

	<u>Página</u>
I. Introducción.....	1
II. Argumentos de los participantes	4
A. <i>Alegaciones de error formuladas por la Argentina - Apelante</i>	4
1. Mandato	4
2. Aplicación de medidas de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera.....	5
3. Alegaciones relativas a los artículos 2 y 4 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	6
B. <i>Argumentos de las Comunidades Europeas - Apelado</i>	10
1. Mandato	10
2. Imposición de medidas de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera.....	11
3. Alegaciones relativas a los artículos 2 y 4 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	12
C. <i>Alegaciones de error formuladas por las Comunidades Europeas - Apelante</i>	14
1. Relación entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	14
D. <i>Argumentos de la Argentina - Apelado</i>	17
1. Relación entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	17
E. <i>Argumentos de los terceros</i>	19
1. Indonesia	19
2. Estados Unidos.....	22
III. Cuestiones planteadas en esta apelación	25
IV. Mandato	26
V. El artículo XIX del GATT de 1994 y la "evolución imprevista de las circunstancias".	28
VI. Aplicación de medidas de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera	40
VII. Alegaciones relativas a los artículos 2 y 4 del <i>Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	46
A. <i>Norma de examen</i>	47
B. <i>Interpretación y aplicación de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias</i>	49

	<u>Página</u>
1. Aumento de las importaciones.....	51
2. Daño grave	55
3. Relación de causalidad.....	58
C. <i>Párrafo 7 del artículo 12 del ESD</i>	61
VIII. Constataciones y conclusiones.....	62

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO
ÓRGANO DE APELACIÓN

**Argentina - Medidas de salvaguardia
impuestas a las importaciones de calzado**

AB-1999-7

Apelante/Apelado: Argentina
Apelante/Apelado: Comunidades Europeas

Actuantes:
Bacchus, Presidente de la Sección
Beeby, Miembro
Matsushita, Miembro

Tercer participante: Indonesia
Tercer participante: Estados Unidos

I. Introducción

1. La Argentina y las Comunidades Europeas apelan contra ciertas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (el informe del "Grupo Especial")¹, así como contra determinadas interpretaciones formuladas en dicho informe. El Grupo Especial fue establecido para examinar una reclamación de las Comunidades Europeas en relación con la aplicación por la Argentina de determinadas medidas de salvaguardia a las importaciones de calzado.

2. El 14 de febrero de 1997, la Argentina inició una investigación en materia de salvaguardias y adoptó la Resolución 226/97, por la que se impusieron medidas provisionales en forma de derechos específicos mínimos respecto de las importaciones de determinado calzado.² Ese mismo día, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Argentina revocó los derechos de importación específicos mínimos ("DIEM") aplicados por la Argentina a las importaciones de calzado desde el 31 de diciembre de 1993.³ La iniciación de la investigación en materia de salvaguardias y la aplicación de una medida de salvaguardia provisional fueron notificadas por la Argentina al Comité de Salvaguardias en una comunicación de fecha 21 de febrero de 1997⁴, y, mediante una nueva comunicación de fecha 5 de marzo de 1997, la Argentina remitió al Comité de Salvaguardias una copia de la resolución por la que se imponían los derechos provisionales.⁵

¹ WT/DS121/R, 25 de junio de 1999.

² Informe del Grupo Especial, párrafo 2.1. La Resolución entró en vigor el 25 de febrero de 1997.

³ *Ibid.*, párrafo 8.2.

⁴ G/SG/N/6/ARG/1, G/SG/N/7/ARG/1, 25 de febrero de 1997.

⁵ G/SG/N/ARG/1/Suppl.1, G/SG/N/7/ARG/1/Suppl.1, 18 de marzo de 1997.

3. El 25 de julio de 1997, la Argentina notificó al Comité de Salvaguardias la determinación de la existencia de daño grave formulada por sus autoridades competentes, la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE).⁶ Adjunta a esa notificación figuraba el Acta 338, informe de la CNCE sobre el daño grave. El Acta 338 incorpora mediante referencia el Informe Técnico, un resumen del personal de la CNCE de los datos fácticos reunidos durante la investigación en materia de salvaguardias.⁷ El 1º de septiembre de 1997, la Argentina notificó al Comité de Salvaguardias su intención de imponer una medida de salvaguardia definitiva.⁸ El 12 de septiembre de 1997, la Argentina adoptó la Resolución 987/97, por la que se imponía, con efecto a partir del 13 de septiembre de 1997, una medida de salvaguardia definitiva en forma de derechos específicos mínimos a determinadas importaciones de calzado. El 26 de septiembre de 1997, la Argentina remitió una copia de dicha Resolución al Comité de Salvaguardias⁹, y el Uruguay, en su calidad de representante de la Presidencia pro-tempore del Mercado Común del Sur ("MERCOSUR")¹⁰, notificó la medida de salvaguardia definitiva impuesta mediante esa Resolución.¹¹ El 28 de abril de 1998, la Argentina publicó la Resolución 512/98, por la que se modificaba la Resolución 987/97.¹² El 26 de noviembre de 1998, la Argentina publicó la Resolución 1506/98, por la que se introducían nuevas modificaciones en la Resolución 987/97, y, el 7 de diciembre de 1998, la Secretaría de Industria, Comercio y Minería de la Argentina publicó la Resolución 837/98, por la que se aplicaba la Resolución 1506/98.¹³ Los elementos de hecho pertinentes de esta diferencia se exponen con más detalle en los párrafos 2.1-2.6 y 8.1-8.20 del informe del Grupo Especial.

4. El Grupo Especial examinó las alegaciones de las Comunidades Europeas de que las medidas de salvaguardia impuestas por la Argentina son incompatibles con los artículos 2, 4, 5, 6 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y con el párrafo 1 a) del artículo XIX del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* (el "GATT de 1994"). El informe del Grupo Especial fue

⁶ G/SG/N/8/ARG/1, 21 de agosto de 1997.

⁷ Informe del Grupo Especial, párrafos 5.250-5.251 y 8.127-8.128.

⁸ G/SG/N/10/ARG/1, G/SG/N/11/ARG/1, 15 de septiembre de 1997; corrigendum de 18 de septiembre de 1997.

⁹ G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.1, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.1, 10 de octubre de 1997.

¹⁰ El MERCOSUR fue establecido el 26 de marzo de 1991, fecha en que la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, que prevé la creación de un mercado común entre los cuatro Estados Parte.

¹¹ G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.2, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.2, G/SG/14/Suppl.1 y G/L/195/Suppl.1, 22 de octubre de 1997.

¹² Informe del Grupo Especial, párrafo 2.5.

¹³ *Ibid.*, párrafo 2.6.

distribuido a los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (la "OMC") el 25 de junio de 1999.

5. El Grupo Especial concluyó que "la medida de salvaguardia definitiva aplicada al calzado sobre la base de la investigación y determinación de la Argentina es incompatible con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias" y que, por lo tanto, "existe anulación o menoscabo de las ventajas resultantes para las Comunidades Europeas del Acuerdo sobre Salvaguardias en el sentido del párrafo 8 del artículo 3 del ESD".¹⁴ El Grupo Especial constató que no existía "ningún fundamento para tratar las reclamaciones de las [Comunidades Europeas] con arreglo al artículo XIX del GATT por separado y en forma aislada de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias".¹⁵ El Grupo Especial rechazó las alegaciones de las Comunidades Europeas relativas al artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*¹⁶ y, a la luz de su determinación de que la medida de salvaguardia definitiva es incompatible con los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Grupo Especial no consideró necesario formular constataciones con respecto a las alegaciones de las Comunidades Europeas relativas a los artículos 5 y 6 de dicho Acuerdo.¹⁷

6. El 15 de septiembre de 1999, la Argentina notificó al Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") su intención de apelar contra ciertas cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial, así como contra determinadas interpretaciones jurídicas formuladas por el Grupo Especial, de conformidad con el párrafo 4 del artículo 16 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD"), y presentó un anuncio de apelación, de conformidad con la Regla 20 de los *Procedimientos de trabajo para el examen en apelación* (los "*Procedimientos de trabajo*"). El 27 de septiembre de 1999, la Argentina presentó una comunicación del apelante.¹⁸ Las Comunidades Europeas presentaron a su vez una comunicación del apelante el 30 de septiembre de 1999.¹⁹ El 11 de octubre de 1999, la Argentina²⁰ y las Comunidades

¹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 9.1. Las conclusiones del Grupo Especial se aplicaban a "la medida de salvaguardia definitiva en su forma jurídica inicial (es decir, la Resolución 987/97), así como en su forma posteriormente modificada (es decir, las Resoluciones 512/98, 1506/98 y 837/98)". (Informe del Grupo Especial, párrafo 8.305.) No se ha apelado contra esta constatación, por lo que se mantiene.

¹⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.69.

¹⁶ *Ibid.*, párrafos 8.301 y 8.304.

¹⁷ *Ibid.*, párrafos 8.289 y 8.292.

¹⁸ De conformidad con el párrafo 1 de la Regla 21 de los *Procedimientos de trabajo*.

¹⁹ De conformidad con el párrafo 1 de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

²⁰ De conformidad con el párrafo 3 de la Regla 23 de los *Procedimientos de trabajo*.

Europeas²¹ presentaron sendas comunicaciones del apelado. Ese mismo día, Indonesia y los Estados Unidos presentaron sendas comunicaciones en calidad de terceros participantes.²²

7. El 19 de octubre de 1999, el Órgano de Apelación recibió una carta del Gobierno del Paraguay en la que este país indicaba su interés "en estar presente" en la audiencia de esta apelación. El 25 de octubre de 1999, el Órgano de Apelación recibió una segunda carta del Paraguay en la que este país aclaraba que no estaba pidiendo que se le diera la oportunidad de "presentar oralmente sus argumentos o exposiciones" en la audiencia, con arreglo al párrafo 3 de la Regla 27 de los *Procedimientos de trabajo*. Más bien, el Paraguay sostenía que, en tanto que tercero que había notificado su interés al Órgano de Solución de Diferencias con arreglo al párrafo 2 del artículo 10 del ESD, tenía derecho a participar "en forma pasiva" en la audiencia prevista por el Órgano de Apelación en la presente diferencia. Ningún participante o tercer participante puso objeciones a la participación del Paraguay sobre una base "pasiva". El 26 de octubre de 1999, los Miembros de la Sección que entendió en esta apelación informaron al Paraguay, a los participantes y a los terceros participantes de que, habida cuenta de las disposiciones del párrafo 2 del artículo 10 y del párrafo 4 del artículo 17 del ESD, así como de las disposiciones de las Reglas 24 y 27 de los *Procedimientos de trabajo*, se autorizaría al Paraguay a estar presente en la audiencia en calidad de "observador pasivo".

8. La audiencia de la apelación tuvo lugar el 29 de octubre de 1999. Los participantes y terceros participantes presentaron oralmente sus argumentos y respondieron a las preguntas que les dirigieron los Miembros de la Sección que entendió en la apelación.

II. Argumentos de los participantes

A. ALEGACIONES DE ERROR FORMULADAS POR LA ARGENTINA - APELANTE

1. Mandato

9. La Argentina alega que el Grupo Especial infringió el párrafo 2 del artículo 7 del ESD y que excedió el ámbito de su competencia, porque no sólo consideró, sino que se basó²³, en supuestas violaciones del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, a pesar de que en la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas y en el mandato del Grupo Especial se mencionaban supuestas violaciones únicamente de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

²¹ De conformidad con la Regla 22 de los *Procedimientos de trabajo*.

²² De conformidad con la Regla 24 de los *Procedimientos de trabajo*.

²³ En los párrafos 8.126, 8.127, 8.205, 8.207, 8.218 y 8.238 del informe del Grupo Especial.

10. La Argentina hace notar que los artículos 3 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son disposiciones separadas, cada una de las cuales establece distintas obligaciones. A juicio de la Argentina, al incluir estas disposiciones, los Miembros tenían la intención de permitir que las autoridades nacionales separaran el requisito relativo a "*las constataciones y las conclusiones*", establecido en el artículo 3 del requisito de un "análisis detallado", establecido en el artículo 4, como de hecho hace la Argentina. En este caso, "*las constataciones y las conclusiones*" a que se refiere el artículo 3 están contenidas exclusivamente en el Acta 338 (en la que se basó el Grupo Especial), pero no se formuló ante el Grupo Especial ninguna alegación de infracción del artículo 3.

11. La Argentina hace hincapié en que la norma de que la competencia de un Grupo Especial debe estar limitada por su mandato, como se reconoce en los informes del Órgano de Apelación en *Brasil - Medidas que afectan al coco desecado* ("*Brasil - Coco desecado*")²⁴ y en *India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura* ("*India - Patentes*")²⁵, tiene su origen en preocupaciones ocupaciones relacionadas con el debido proceso. La Argentina concluye que, al omitir el artículo 3 de su solicitud de establecimiento de un grupo especial, las Comunidades Europeas en esencia notificaron a la Argentina que no tendría que defenderse por alegaciones relacionadas con dicho artículo. La Argentina añade que, dado que el artículo 3 es esencial para la adopción de decisiones por el Grupo Especial, no puede considerarse que las afirmaciones del Grupo Especial sobre el artículo 3 sean un error inocuo, "*simplemente una observación descriptiva y gratuita*" y no "*una de las constataciones o conclusiones jurídicas*".²⁶

2. Aplicación de medidas de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera

12. La Argentina alega que el Grupo Especial erró en su razonamiento legal y en su interpretación del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en lo que respecta al derecho de la Argentina a excluir a sus interlocutores del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia. A juicio de la Argentina, interpretó erróneamente la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, e impuso la obligación de aplicar medidas de salvaguardia a los miembros de la unión aduanera cuando se toman en cuenta las importaciones procedentes de todas las fuentes a efectos de la determinación del daño, así como también un "requisito de paralelismo". La Argentina sostiene que ninguna de estas supuestas obligaciones tiene fundamento alguno en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

²⁴ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS22/AB/R, adoptado el 20 de marzo de 1997, página 25.

²⁵ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS50/AB/R, adoptado el 16 de enero de 1998, párrafo 92.

²⁶ Informe del Órgano de Apelación, *Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón* (*Australia - Salmón*), WT/DS18/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafo 110.

13. La Argentina sostiene que la nota de pie de página al párrafo 1 del artículo 2 trata de un modo completo las condiciones aplicables a una investigación en materia de salvaguardias cuando un Miembro forma parte de una unión aduanera. La cuarta frase de la nota de pie de página refleja el hecho de que los Miembros no pudieron llegar a un acuerdo sobre la forma de conciliar las prescripciones del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 con el requisito de trato de la nación más favorecida establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Así pues, en la última frase de la nota de pie de página, los Miembros reconocieron específicamente que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se resolvía este conflicto. La Argentina hace notar que la historia de la redacción de la nota de pie de página 1 muestra que los Miembros suprimieron justamente las disposiciones que el Grupo Especial ha tratado de "ver" en el texto existente de la nota de pie de página.²⁷

14. La Argentina sostiene asimismo que el Grupo Especial incurrió en error de derecho al imponer un "requisito de paralelismo", que no se encuentra en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, entre la determinación de la existencia de daño y la aplicación de la medida de salvaguardia. En el artículo 5, que establece los requisitos para la *aplicación* de medidas de salvaguardia, no se hace referencia alguna a un requisito de "paralelismo", salvo que la medida no puede exceder de lo que es necesario para remediar el daño. Análogamente, el artículo 9, que exime a los países en desarrollo de la *aplicación* de medidas de salvaguardia en ciertas circunstancias, no impone el requisito de que se realicen modificaciones paralelas como parte de la determinación de la existencia de daño. A juicio de la Argentina, el único "paralelismo" respecto del cual los Miembros han llegado a un acuerdo es que sólo el mercado que sufre el daño puede aplicar medidas de salvaguardia.

3. Alegaciones relativas a los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*

15. La Argentina alega que, a pesar de articular una norma de examen que requiere esencialmente que la decisión sea "razonada" y el proceso de toma de la misma sea "explicado", el Grupo Especial cometió "un error legal importante" al "[ejercer] una revisión *de novo* general".²⁸ En su

²⁷ La Argentina cita un texto presentado el 31 de octubre de 1990 por el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias (MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3), que incluía la siguiente propuesta para la última frase de la nota de pie de página:

Queda entendido que, cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, [no se atribuirá al aumento de las importaciones ningún perjuicio imputable a la competencia de productores establecidos en otros Estados miembros de la unión aduanera, de conformidad con las disposiciones del apartado b) del párrafo 7] [dicha medida será aplicable a las importaciones procedentes de otros Estados miembros de la unión aduanera.] (Subrayado añadido por la Argentina.)

²⁸ Comunicación del apelante presentada por la Argentina, página 26.

comunicación del apelante, la Argentina se refiere a la norma de examen aplicada por el Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega* ("Estados Unidos - Salmón")²⁹, así como a ciertas normas nacionales de revisión judicial, por ejemplo, en el Tribunal de Apelaciones del Circuito Federal de los Estados Unidos. La Argentina aclaró durante la audiencia que acepta que la norma de examen apropiada figura en el artículo 11 del ESD, y que el Grupo Especial identificó correctamente esta norma de examen. La posición de la Argentina es más bien la de que, habiendo identificado la norma de examen adecuada, el Grupo Especial no la aplicó correctamente. En cambio, según alega la Argentina, el Grupo Especial incurrió en error al realizar un examen "*de facto de novo*" de las constataciones y conclusiones de la autoridad investigadora de la Argentina.

16. A juicio de la Argentina, el enfoque del Grupo Especial demuestra que hay confusión acerca del significado de un examen *de novo*.³⁰ El Grupo Especial sustituyó repetidamente la opinión de las autoridades argentinas por la propia y expuso su propia opinión sobre el análisis correcto que se debía hacer y las conclusiones a que se debía llegar. El análisis del Grupo Especial iba mucho más allá del enfoque adoptado en los asuntos a los que se refirió dicho Grupo.³¹ El Grupo Especial dedujo que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* incluía metodologías, cuando de ellas nada dice ese Acuerdo, y lo hizo a pesar de que los Miembros no hubieran llegado a un acuerdo sobre tales metodologías. La Argentina impugna asimismo el hecho de que el Grupo Especial considerara que el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se centra en limitar las restricciones al comercio, y de que haya basado su razonamiento y decisión en esta consideración. La Argentina alega que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* tiene, de hecho, por finalidad *tanto* aumentar la transparencia y disciplina en los casos de medidas de salvaguardia *como* liberalizar algunas normas relativas al artículo XIX, con el fin de alentar a los Miembros a eliminar las medidas de zona gris.

17. En lo concerniente al análisis por el Grupo Especial de la determinación de la Argentina de que las importaciones habían aumentado, la Argentina sostiene que el Grupo Especial vinculó el

²⁹ Informe del Grupo Especial, ADP/87, adoptado el 27 de abril de 1994, IBDD 41S/248, párrafo 406.

³⁰ La Argentina hace notar que el examen "*de novo*" se ha definido como "trying the matter anew - as if it had not been heard before" (tratar el asunto nuevamente - como si no se lo hubiera tratado antes). *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co., 5ª edición, 1979), página 392.

³¹ Informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales* ("Estados Unidos - Ropa interior"), WT/DS24/R, adoptado el 25 de febrero de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS24/AB/R; informe del Grupo Especial encargado de examinar el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* ("Estados Unidos - Camisas y blusas"), WT/DS33/R, adoptado el 23 de mayo de 1997, confirmado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS33/AB/R.

requisito de "aumento de las importaciones" con otros requisitos del artículo 2, y lo trató erróneamente como requisito cualitativo y no cuantitativo. En opinión de la Argentina, en su sentido corriente, el aumento de las importaciones significa que las importaciones han pasado a ser mayores, y, contrariamente a la posición adoptada por las Comunidades Europeas, no hay en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ninguna base fáctica o contextual para ningún requisito adicional.

18. La Argentina hace hincapié en que el Grupo Especial adoptó un punto de vista muy específico sobre cómo debía calcularse y compararse el "aumento" de las importaciones. Aunque el Grupo Especial reconoció que el período de base de cinco años seleccionado no era inadecuado y que, sobre la base de ese período de examen, las importaciones habían aumentado, continuó sin embargo su investigación e impuso varios obstáculos metodológicos que debían ser superados antes de que pudiera justificarse una constatación de "aumento de las importaciones". El Grupo Especial confundió el significado del término "ritmo" (tasa) en el artículo 4 incorporándole la noción de "dirección", y constató que sólo podía haber "aumento de las importaciones" en este caso si: i) al cambiar el año base 1991 por 1992 seguía observándose un aumento; ii) los análisis punta a punta y de los períodos intermedios se respaldaban mutuamente; y iii) se constataba que el descenso de las importaciones en 1994 y 1995 había sido.

19. La Argentina alega que, al tratar de llegar al resultado "correcto", el Grupo Especial pasó por alto lo siguiente: i) el año 1991 era un punto de partida adecuado para medir cualquier aumento, porque 1991 fue el año en que se llevaron a cabo las reformas de mercado en la Argentina; ii) el requisito de "respaldo mutuo" significa que prácticamente cualquier descenso de las importaciones durante un período de examen podría imposibilitar la constatación de un aumento de las importaciones; iii) la decisión de la Argentina en el Acta 338 expresamente señala que la declinación de las importaciones era debida a los derechos específicos impuestos a las importaciones de calzado.

20. La Argentina sostiene que, de hecho, el Grupo Especial no puso objeciones al *análisis* realizado por las autoridades argentinas, sino a su *conclusión* de que las importaciones aumentaron efectivamente. El Grupo Especial incurrió en error porque este enfoque tuvo como resultado una nueva determinación del peso que se debía dar a cada hecho. Este enfoque no se ajusta al requisito del artículo 11 del ESD de que se haga una evaluación objetiva. El Grupo Especial también infringió el artículo 11 del ESD al referirse a la determinación *preliminar* en lugar de la determinación *final* de las autoridades argentinas para apoyar sus constataciones. Además, el Grupo Especial infringió el párrafo 2 del artículo 3 del ESD al imponer a la Argentina obligaciones no contempladas en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

21. La Argentina sostiene asimismo que el Grupo Especial incurrió en error al analizar la determinación por la Argentina de la existencia de "daño grave". A juicio de la Argentina, el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo requiere una demostración de la pertinencia de los factores examinados, y no que se examine si todos los factores son pertinentes. El Grupo Especial constató erróneamente que la Argentina no había considerado debidamente los factores de utilización de la capacidad y de productividad, a pesar del hecho de que la productividad se menciona expresamente en el Acta 338 y de que las autoridades argentinas disponían de los datos necesarios para calcular la utilización de la capacidad.

22. La Argentina alega asimismo que el Grupo Especial interpretó erróneamente la prueba de la existencia de "daño grave", y constató luego que ésta era legalmente deficiente. El Grupo Especial "exigió" indebidamente a la Argentina que considerara los datos correspondientes a 1996 como parte de su determinación de la existencia de daño, y actuó erróneamente al desechar el argumento de la Argentina de que no podía haberse basado en los datos de 1996, porque el expediente mostraba claramente que esos datos estaban incompletos. La Argentina sostiene que corresponde y es razonable usar un único período de examen para el cual estén disponibles todos los datos, como base para considerar todos los factores de daño.

23. A pesar de algunas afirmaciones del Grupo Especial, la Argentina sostiene que el expediente es claro en lo que concierne a los datos utilizados en relación con cada factor de daño. Así pues, el Grupo Especial incurrió en error: i) al constatar que la Argentina infringió el *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque los resultados del cuestionario no coincidían con los datos públicos de toda la industria; ii) al criticar el tratamiento dado por las autoridades de la Argentina a los datos de la parte interesada que diferían de los resultados del cuestionario; iii) al criticar la inconsistencia de los datos de la rentabilidad global de las firmas y el análisis del umbral de rentabilidad; y iv) al constatar que la Argentina no explicó de qué manera el cambio a una producción de mayor valor era señal de daño.

24. La Argentina alega que el Grupo Especial también incurrió en error en sus constataciones en lo que respecta a la relación de causalidad. Las autoridades argentinas llegaron a la conclusión de que las importaciones absorbieron una parte del mercado que tenía la rama de producción nacional, y que esto provocó la caída de la producción, la que a su vez originó una declinación de todos los indicadores financieros y económicos de las firmas investigadas. El Grupo Especial criticó este análisis y estableció tres "normas" propias. En primer lugar, el Grupo Especial exigió que la tendencia ascendente de las importaciones *coincidiera* con una tendencia *descendente* de los factores de daño. La Argentina hace notar que el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere a "cambios", y no a "tendencias descendentes", de modo que no existe ningún requisito de que haya una tendencia *descendente* en cada uno de los años del período de examen. Además, el

requisito de "coincidencia" en el tiempo no está implícito en el término "causa". En segundo lugar, el Grupo Especial utilizó la expresión "en condiciones tales" para establecer el requisito de que las "condiciones de competencia" entre el calzado argentino y el calzado importado en el mercado argentino del calzado demostraran la existencia de una "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño. La Argentina sostiene que en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no hay ninguna base para este requisito. En tercer lugar, el Grupo Especial exigió a las autoridades argentinas que demostraran que se habían analizado otros factores pertinentes y que el daño causado por factores distintos de las importaciones no había sido atribuido a éstas. La Argentina sostiene que este requisito va mucho más allá de los contemplados efectivamente en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y que no reconoce que el enfoque de las autoridades argentinas aseguraba que los factores macroeconómicos generales no se atribuían a las importaciones.

25. Por último, la Argentina considera que el Grupo Especial infringió el párrafo 7 del artículo 12 del ESD, que exige que el informe del Grupo Especial incluya "las razones en que se basen" sus conclusiones y recomendaciones. Por ejemplo, el Acta 338 expresamente señala que la declinación de las importaciones era debida a los derechos específicos impuestos a las importaciones de calzado en 1993. La Argentina sostiene que el Grupo Especial hizo caso omiso de ello al insistir que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere un análisis de las tendencias intermedias, y al criticar a la Argentina por no haber tenido en cuenta esas tendencias. La Argentina sostiene asimismo que el Grupo Especial interpretó erróneamente la prueba de la existencia de "daño grave", y constató luego que esa prueba era legalmente deficiente. Por lo tanto, en opinión de la Argentina, las conclusiones del Grupo Especial "no son racionales y no se derivan lógicamente de las pruebas".³²

B. *Argumentos de las Comunidades Europeas - Apelado*

1. Mandato

26. Las Comunidades Europeas no están de acuerdo con la Argentina en que el Grupo Especial incurrió en error al considerar o basarse, en su razonamiento, en el artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, por lo que pide al Órgano de Apelación que confirme las conclusiones del Grupo Especial a ese respecto. Las Comunidades Europeas hacen notar que el Grupo Especial no constató que hubiera infracción del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en sí. En cambio, el Grupo Especial se refirió legítimamente a las prescripciones contenidas en el párrafo 1 del artículo 3, al examinar la cuestión de la infracción del párrafo 2 c) del artículo 4 (que las Comunidades Europeas sí invocaron), porque el párrafo 2 c) del artículo 4 contiene una referencia al artículo 3. Además, las Comunidades Europeas alegan que, aun cuando no hubiera una referencia específica, los grupos especiales y el

³² Comunicación del apelante presentada por la Argentina, página 60.

Órgano de Apelación pueden, en su razonamiento, basarse legítimamente en una disposición que no se mencionaba en la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Las Comunidades Europeas hacen notar asimismo que no formularon una alegación de infracción del artículo 3.

2. Imposición de medidas de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera

27. Las Comunidades Europeas coinciden con el Grupo Especial en que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* contiene un requisito de "paralelismo". Al tomar en cuenta las importaciones de los países del MERCOSUR a los efectos de la determinación de la existencia de daño, a pesar de que no tenía la intención de imponer medidas a esas importaciones, la Argentina incumplió las obligaciones que le correspondían en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX del GATT de 1994. Sin embargo, en la audiencia, las Comunidades Europeas hicieron hincapié en que la interpretación del Grupo Especial del artículo XXIV del GATT de 1994 y el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no era necesaria para respaldar su conclusión de que existe un requisito de paralelismo, que no se presentó al Grupo Especial ninguna alegación relativa a la condición jurídica del MERCOSUR, y que ninguna de las Partes en esta diferencia apeló contra la aparente presunción del Grupo Especial de que es aplicable el artículo XXIV.

28. Las Comunidades Europeas señalan que el texto del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece los *requisitos* que deben cumplirse para que un Miembro pueda aplicar una *medida de salvaguardia*. Por consiguiente, esta disposición pone de relieve el vínculo inherente que existe entre los *requisitos* y la *medida*. El artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* refuerza ese vínculo al estipular que "[u]n Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia *en la medida necesaria* para prevenir o reparar el daño grave" y que "[l]os Miembros deberán elegir las medidas *más adecuadas* para el logro de estos objetivos". A juicio de las Comunidades Europeas, el artículo 9 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no respalda la posición de la Argentina de que no hay en ese acuerdo un "requisito de paralelismo". El artículo 9 contiene una excepción expresa al concepto de "paralelismo", pero no se prevé una excepción expresa similar para los miembros de las uniones aduaneras.

29. Las Comunidades Europeas alegan que el artículo XIX del GATT de 1994 también requiere un paralelismo. Es inevitable que una obligación de liberalización dé lugar a un aumento de las importaciones, y que ello a su vez cause un daño grave. En virtud del artículo XIX, el recurso autorizado para responder a ese daño grave sólo puede ser la suspensión de la obligación pertinente de liberalización derivada del GATT o la OMC. Por consiguiente, las obligaciones contraídas por la Argentina *en el marco de su unión aduanera* no pueden justificar una medida de salvaguardia, y las importaciones sujetas a tales obligaciones deben excluirse del análisis. Las Comunidades Europeas

hacen notar a este respecto que la Argentina no tiene ninguna obligación derivada de la OMC de no imponer medidas de salvaguardia a sus interlocutores del MERCOSUR, y que se trata únicamente de un compromiso interno del MERCOSUR.

3. Alegaciones relativas a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

30. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial interpretó y aplicó correctamente la norma de examen contenida en el artículo 11 del ESD, y que no realizó un examen *de novo*.

31. Las Comunidades Europeas solicitan al Órgano de Apelación que confirme las conclusiones del Grupo Especial en lo que respecta al "aumento de las importaciones". Las Comunidades Europeas sostienen que el requisito de "aumento de las importaciones" contenido en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* debe leerse ahora a la luz del nuevo conjunto de derechos y obligaciones³³, incluido el artículo XIX del GATT de 1994, y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como sobre la base del objeto y fin de esos acuerdos. Dado el contenido del nuevo "conjunto", la determinación de "aumento de las importaciones" abarca necesariamente más de lo que abarcaba en el régimen de salvaguardias regulado por el artículo XIX del GATT de 1947. Las Comunidades Europeas concluyen que una interpretación estrictamente cuantitativa del requisito de "aumento de las importaciones" (suponiendo, a efectos de argumentación, que existía tal interpretación en el artículo XIX del GATT de 1947), no puede conciliarse ya con el funcionamiento del mecanismo de salvaguardias de la OMC.

32. En opinión de las Comunidades Europeas, contrariamente a lo que alega la Argentina, el Grupo Especial no impuso el requisito de que el análisis entre puntas del período y los períodos intermedios *debían* reforzarse mutuamente. Más bien, el Grupo Especial concluyó que el Miembro que adopte una medida de salvaguardia debe determinar si las importaciones aumentaron o no, mediante el examen de la cuestión desde más de un ángulo. Si los resultados de los análisis son diferentes, entonces, como dice el Grupo Especial "se plantean dudas" con respecto a si se justifica la conclusión de que ha habido un "aumento de las importaciones", y se requiere una explicación apropiada. Las Comunidades Europeas también ponen de relieve el hecho de que el Grupo Especial basó su razonamiento sobre el requisito de "aumento de las importaciones" en las cifras de importación correspondientes a *todos* los países, es decir, *incluidos* los países del MERCOSUR. Las Comunidades Europeas alegan que el incumplimiento por la Argentina del requisito de "aumento de las importaciones" resalta aún más cuando se dejan de lado las importaciones provenientes de terceros países.

³³ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 71.

33. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial analizó correctamente la determinación por la Argentina de la existencia de daño, según exige el artículo 11 del ESD y que se justificaba que hubiese concluido que esa determinación no estaba en conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En opinión de las Comunidades Europeas, el sentido corriente del requisito contenido en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* de que "las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes" es que esas autoridades deben: i) evaluar *al menos* todos los factores mencionados en el párrafo 2 a) del artículo 4, y tal vez más, de ser necesario; y ii) demostrar -publicar-, sobre la base de este examen, la pertinencia de los factores considerados. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial concluyó correctamente que la Argentina no había tomado estas medidas legalmente exigidas en lo que respecta a la utilización de la capacidad y la productividad.

34. Las Comunidades Europeas piden asimismo al Órgano de Apelación que confirme el análisis que hizo el Grupo Especial del tratamiento de los datos correspondientes a 1996. El párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* exige que se consideren "*todos los factores pertinentes*", y la información más *pertinente* es la más *reciente*. Las Comunidades Europeas rechazan la alegación de la Argentina de que, dado que pudo tomar en consideración los datos de 1996 correspondientes a algunos pero no todos los factores, era razonable utilizar un único período de examen respecto del cual se disponía de todos los datos. El *Acuerdo sobre Salvaguardias* no obliga a los Miembros a basar sus determinaciones en un conjunto completo de datos sobre *todos* los factores correspondientes a un marco temporal *determinado*. Al hacer caso omiso deliberadamente de la información correspondiente a 1996 relativa a esos factores, sobre los cuales *había* reunido información, la Argentina formuló conclusiones que no estaban razonablemente respaldadas por los hechos.

35. Las Comunidades Europeas sostienen que el Grupo Especial analizó correctamente la determinación de la existencia de una relación de causalidad hecha por la Argentina, según exige el artículo 11 del ESD, y se justificaba su conclusión de que esa determinación no se ajustaba a las prescripciones establecidas en el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A juicio de las Comunidades Europeas, en su sentido corriente, la expresión "relación de causalidad" se refiere al acto de causar o producir un efecto.³⁴ Una circunstancia (el aumento de las importaciones) debe *producir* la otra circunstancia (daño grave). Si las dos circunstancias se producen simultáneamente, es más probable que estén vinculadas que si ocurren con muchos años de diferencia. Cuanto mayor sea el período de tiempo transcurrido entre las dos circunstancias, más necesario será un análisis de por qué sigue existiendo una relación de causalidad.

³⁴ Comunicación del apelado presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 121.

36. Las Comunidades Europeas consideran que el Grupo Especial interpretó correctamente el requisito que se establece en la frase "en condiciones tales" del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en el sentido de que indica la necesidad de analizar las condiciones de competencia entre el producto importado y los productos nacionales similares o directamente competidores como parte del análisis de la relación de causalidad exigido por los párrafos 2 a) y 2 b) del artículo 4.³⁵ Las Comunidades Europeas cuestionan la alegación de la Argentina de que el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no exige una análisis separado de "otros" factores posibles. Las Comunidades Europeas sostienen que, a fin de llegar a la conclusión de que ningún "otro" factor había causado el daño grave, es necesario determinar si existían esos otros factores y examinar su repercusión en la rama de producción nacional. A juicio de las Comunidades Europeas, al no proporcionar tal análisis, en particular del "efecto tequila", la Argentina infringió los párrafos 2 b) y 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

37. En lo concerniente a la alegación de la Argentina relativa a una infracción del párrafo 7 del artículo 12 del ESD, las Comunidades Europeas sostienen que, al igual que el Órgano de Apelación en *Corea - Impuestos a las bebidas alcohólicas* ("*Corea - Bebidas alcohólicas*")³⁶, el Grupo Especial ha expuesto en forma detallada y completa las razones en que se basan sus conclusiones y recomendaciones en este asunto, según lo prescrito en el párrafo 7 del artículo 12 del ESD y que, por consiguiente, no hay infracción.

C. *Alegaciones de error formuladas por las Comunidades Europeas - Apelante*

1. Relación entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*

38. Las Comunidades Europeas apelan contra la conclusión del Grupo Especial de que las medidas de salvaguardia impuestas con posterioridad a la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC que cumplen los requisitos del nuevo *Acuerdo sobre Salvaguardias* cumplen también los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994, y contra la consiguiente decisión del Grupo Especial de no resolver sobre la alegación formulada por las Comunidades Europeas en relación con el artículo XIX, y piden al Órgano de Apelación que las revoque. Las Comunidades Europeas piden asimismo al Órgano de Apelación que revoque las interpretaciones jurídicas y las constataciones formuladas por el Grupo Especial para apoyar esta conclusión, en particular, la referencia que hace erróneamente a "la omisión deliberada del criterio de evolución imprevista de las circunstancias" en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Las Comunidades Europeas piden al Órgano de Apelación que

³⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.250.

³⁶ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS75/AB/R, WT/DS84/AB/R, adoptado el 17 de febrero de 1999, párrafo 168.

complete el razonamiento del Grupo Especial y que constate, sobre la base de los hechos no impugnados, que la Argentina no cumplió el requisito establecido en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 de que sólo se adopten medidas de salvaguardia cuando el presunto aumento de las importaciones se produce "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*".

39. Las Comunidades Europeas sostienen que el requisito de que el aumento de las importaciones sea consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" es una característica fundamental de las medidas de salvaguardia, y es el comienzo de la "continuidad lógica" de acontecimientos que justifican el recurso al mecanismo de salvaguardia. Esto comienza en el momento en que un Miembro de la OMC contrae una obligación en el marco del GATT de 1994. Mientras está vigente esta obligación, se produce una evolución imprevista de las circunstancias, que tiene como consecuencia el aumento de las importaciones, aumento que se produce en condiciones tales que causan (o amenazan causar) un daño grave. En opinión de las Comunidades Europeas, una vez que se ha producido esta sucesión de acontecimientos, el Miembro en cuestión de la OMC puede adoptar una medida de salvaguardia.

40. Las Comunidades Europeas están convencidas de que los Acuerdos de la OMC son un "todo único" que constituye un "sistema integrado". El requisito según el cual el aumento de las importaciones debe ser consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" y las demás características fundamentales de las medidas de salvaguardia no se repitieron expresamente en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* porque no era necesario que se los aclarara, completara o modificara.

41. Las Comunidades Europeas sostienen que hay cuatro relaciones posibles entre una disposición del GATT de 1994 y un Acuerdo contenido en el Anexo 1A del *Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio* (el "*Acuerdo sobre la OMC*"): un *conflicto* entre las disposiciones de los dos textos; una *duplicación* de disposiciones de los textos³⁷; una *exención expresa* en un Acuerdo del Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC* que permite una infracción del GATT de 1994; y la *complementariedad* de disposiciones. Las Comunidades Europeas alegan que la cuarta opción, es decir, la de las disposiciones *complementarias*, describe la relación que existe entre el párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y que debía haber sido la base del razonamiento del Grupo Especial. El Órgano de Apelación ha confirmado en los asuntos *Brasil - Coco desecado*³⁸ y *Guatemala - Investigación*

³⁷ Véase, por ejemplo, Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de bananos* ("Comunidades Europeas - Bananos"), WT/DS27/R/USA, adoptado el 25 de septiembre de 1997, modificado por el informe del Órgano de Apelación, WT/DS27/AB/R, párrafo 203.

³⁸ *Supra*, nota de pie de página 24.

*antidumping sobre el cemento Portland procedente de México ("Guatemala - Cemento")*³⁹ que las disposiciones del GATT de 1994 y el Acuerdo pertinente del Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC* constituyen un conjunto de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente. Las Comunidades Europeas alegan que, si se aplica este razonamiento al asunto que nos ocupa, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no invalida ni reemplaza al GATT de 1994, y que es posible aplicar conjuntamente las condiciones establecidas en el GATT de 1994 y en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, porque no hay un *conflicto* formal entre ellos.

42. Las Comunidades Europeas alegan que el sentido corriente de la expresión "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*" es una consecuencia de un cambio repentino, no previsto, de la línea de acción o el desarrollo de los acontecimientos o de las condiciones.⁴⁰ Las Comunidades Europeas convienen en que la frase introductoria del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 es un contexto pertinente para establecer el requisito de "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*", pero llegan a una conclusión opuesta a la del Grupo Especial. Esta frase deja claro que deben cumplirse dos condiciones antes de la adopción de una medida de salvaguardia. Las importaciones deben aumentar *como consecuencia de* la evolución imprevista de las circunstancias, y también *como consecuencia del* efecto de las concesiones arancelarias o cualesquiera otras obligaciones dimanantes del GATT de 1994.

43. Las Comunidades Europeas rechazan el razonamiento del Grupo Especial sobre el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. A juicio de las Comunidades Europeas, el objeto y fin del *Acuerdo sobre Salvaguardias* está intrínsecamente vinculado al artículo XIX del GATT de 1994, que se titula "*Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados*". (cursivas añadidas) Por consiguiente, las medidas de salvaguardia son, por definición, un mecanismo basado en "situaciones de urgencia": por su naturaleza misma, una medida de salvaguardia tiene por objeto responder a una situación *urgente* que *no estaba prevista*.

44. Las Comunidades Europeas opinan asimismo que el Grupo Especial interpretó erróneamente el asunto de los *Sombreros de fieltro* de 1951⁴¹ al decir que "hizo que resultara más fácil" cumplir la condición de "evolución imprevista de las circunstancias", y que el Grupo Especial dio crédito erróneamente a la opinión de un especialista en derecho de que en este caso "es posible interpretar que

³⁹ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS60/AB/R, adoptado el 25 de noviembre de 1998.

⁴⁰ Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 24.

⁴¹ Informe del Grupo de Trabajo de Interreunión sobre la reclamación de Checoslovaquia relativa a la retirada por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX ("*Sombreros de fieltro*"), GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951.

no se aplica la condición de la evolución imprevista de las circunstancias prescrita en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1947".⁴² De hecho, el Grupo de Trabajo sobre los *Sombreros de fieltro* confirmó la validez y pertinencia del requisito de "*como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias*". Las Comunidades Europeas añaden que los textos de leyes nacionales notificados recientemente por Miembros de la OMC también apoyan la idea de que ese requisito sigue siendo válido. Corea, Costa Rica, Noruega, Panamá y el Japón han incorporado esa frase en su legislación nacional.

D. *Argumentos de la Argentina - Apelado*

1. Relación entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias

45. La Argentina solicita que el Órgano de Apelación confirme que la constatación del Grupo Especial de que "las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrados en vigor los Acuerdos de la OMC que cumplan los requisitos del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias cumplen los requisitos del artículo XIX del GATT"⁴³ y que desestime considerar separadamente las reclamaciones de las Comunidades Europeas en virtud del artículo XIX. La Argentina sostiene que el requisito de "evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el artículo XIX no ha sido incluido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y que esta importante omisión sólo puede atribuirse a la intención de los Miembros de eliminar el requisito *como una condición separada y distinta de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias*.

46. La Argentina no encuentra ningún texto legal ni ningún otro elemento que avale el razonamiento de las Comunidades Europeas, en el sentido de que existe una "continuidad lógica de acontecimientos" que condiciona la aplicación de una medida de salvaguardia y que comienza con la condición de que se produzca una "evolución imprevista de las circunstancias". A juicio de la Argentina, resulta claro que la Ronda Uruguay procedió a reelaborar las disciplinas que regían la aplicación de las medidas de salvaguardia, aclarando, desarrollando y, en su caso, modificando algunos aspectos de las mismas. Si todo lo incluido en el artículo XIX fuera perfectamente coherente con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, no habría sido necesario incluir en el párrafo 1 a) del artículo 11 la referencia a las "disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo".

⁴² Informe del Grupo Especial, párrafo 8.65, nota de pie de página 470.

⁴³ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.69.

47. En opinión de la Argentina, el hecho de que algunas disposiciones del artículo XIX no se hayan incorporado expresamente al *Acuerdo sobre Salvaguardias* no avala la tesis de las Comunidades Europeas. Por ejemplo, el concepto de "medidas de urgencia" se incorpora *mediante una referencia* al párrafo 1 a) del artículo 11, con la aclaración de que toda medida de este tipo se deberá aplicar de conformidad con el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y con el artículo XIX, y la disposición según la cual las medidas de salvaguardia consisten en la suspensión de la obligación pertinente del GATT o el retiro o la modificación de la concesión pertinente aparece en el artículo 8 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. De modo análogo, el concepto de "evolución imprevista de las circunstancias" se cumple ahora plenamente cuando se reúnen las condiciones previstas en el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, la Argentina sostiene que resulta claro que una situación en la que las importaciones de un producto "han aumentado en tal cantidad" y "se realizan en condiciones tales" que causan o amenazan causar un daño grave es actualmente, por definición, un caso de "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX y el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

48. La Argentina alega que ninguna de las cuatro posibles interpretaciones sugeridas por las Comunidades Europeas constituye un enfoque analítico apropiado sobre la base del asunto *Brasil - Coco desecado*. El Grupo Especial que examinó el caso *Brasil - Coco desecado* rechazó concretamente el concepto de que el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* (el "*Acuerdo SMC*") sólo imponía requisitos *adicionales* sustantivos y de procedimiento⁴⁴ o que una medida impuesta en virtud de ese Acuerdo y del artículo VI del GATT de 1994 sería necesariamente compatible con el artículo VI aisladamente.⁴⁵ La Argentina interpreta que lo resuelto en este caso significa que el artículo VI, por sí mismo, no puede ya tener un significado independiente, separado, y que ambos acuerdos deben ser considerados conjuntamente.⁴⁶

49. La Argentina menciona la historia de las negociaciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* para avalar su posición, observando que el proyecto de ese Acuerdo de junio de 1989 incluía el concepto de "aumento imprevisto [...]" de las importaciones.⁴⁷ Sin embargo, a mediados de 1990 desapareció de los proyectos del *Acuerdo sobre Salvaguardias* toda referencia a medidas adoptadas como resultado de situaciones imprevistas o de urgencia.⁴⁸ Por lo tanto, a juicio de la Argentina, el requisito

⁴⁴ Informe del Grupo Especial, WT/DS22/R, adoptado el 20 de marzo de 1997, confirmado por el Informe del Órgano de Apelación, WT/DS22/AB/R, párrafo 246.

⁴⁵ *Ibid.*, 247.

⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Brasil - Coco desecado*, *supra*, nota de pie de página 24, página 18.

⁴⁷ MTN.GNG/NG9/W/25, 27 de junio de 1989.

⁴⁸ MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.2, 13 de julio de 1990.

de que el aumento de las importaciones fuera el resultado de circunstancias imprevistas fue expresamente considerado durante la negociación y expresamente dejado de lado en el texto.

50. La Argentina subraya el hecho de que las Comunidades Europeas han eliminado el requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" en su legislación interna en materia de salvaguardias.⁴⁹ La Argentina considera que esto prueba que las mismas CE no consideraron el requisito como existente en el contexto de los nuevos derechos y obligaciones tal como habían sido definidos e interpretados en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

51. La Argentina solicita que, si el Órgano de Apelación no aceptara la interpretación del Grupo Especial, el Órgano de Apelación debería constatar alternativamente que existe un "conflicto" entre el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX, y debería confirmar que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* debe prevalecer sobre el artículo XIX de conformidad con la Nota interpretativa general al Anexo 1A. Por último, en el caso de que el Órgano de Apelación constatar que existe una obligación separada de verificar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, la Argentina solicita que, como otra alternativa, el Órgano de Apelación constate que la Argentina verificó en su investigación tal evolución imprevista de las circunstancias. La Argentina estableció en su decisión que "la presión que ejercieron las importaciones resultó imprevista por su rápido avance en el mercado en un período en que surgieron dificultades macroeconómicas en la economía nacional".⁵⁰

E. *Argumentos de los terceros*

1. Indonesia

52. Indonesia coincide con las Comunidades Europeas en que la medida de salvaguardia de la Argentina estaba exenta de toda validez porque no se había aplicado como respuesta a la "evolución imprevista de las circunstancias" según lo exigido por el artículo XIX del GATT de 1994. Indonesia también se suma a las Comunidades Europeas en su solicitud de que el Órgano de Apelación complete el análisis del Grupo Especial y resuelva que la Argentina actuó en violación del artículo XIX. En opinión de Indonesia, el modo en que el Grupo Especial abordó el artículo XIX y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* está directamente en conflicto con la interpretación de la relación existente entre el GATT de 1994 y los Acuerdos del Anexo 1A realizada por anteriores grupos especiales y por el Órgano de Apelación. Refiriéndose al Informe del Grupo Especial que examinó el

⁴⁹ Reglamento (CE) N° 3285/94, DO 1994 L349/53.

⁵⁰ Acta 338, folio 5350.

asunto *Comunidades Europeas - Bananos*⁵¹, así como a los informes del Órgano de Apelación en los asuntos *Brasil - Coco desecado*⁵² y *Guatemala - Cemento*⁵³, Indonesia sostiene que el Grupo Especial incurrió en un error de derecho cuando se negó a aplicar conjuntamente el artículo XIX y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, dando sentido a *todos* los términos de *ambos* acuerdos. Indonesia añade que, al interpretar el requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" completamente al margen del sistema de la OMC, el Grupo Especial eliminó una importante protección contra los abusos del mecanismo de salvaguardia.

53. Indonesia alega que la interpretación que realiza la Argentina de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es incorrecta. La nota 1 se refiere a la aplicación de una medida de salvaguardia por una unión aduanera. En el caso presente, empero, no se trata de una medida adoptada *por una unión aduanera*. En cambio, la Argentina investigó independientemente y aplicó la medida de salvaguardia en su propio nombre. La nota 1 *nada* dice acerca de las obligaciones de un miembro de una unión aduanera que *actúe individualmente*, ni de ninguna condición que lo afecte. Por la misma razón, incluso si se supone, a los fines de la argumentación, que la interpretación de la Argentina acerca de la historia de la negociación de la nota 1 es correcta, ello no avala el argumento de la Argentina porque el texto sobre el cual presuntamente las partes no pudieron alcanzar un acuerdo no se aplicaría a las medidas de la Argentina impugnadas en el caso presente, esto es, cuando la medida de salvaguardia es aplicada *por un Estado que actúa independientemente*. Indonesia también objeta que el artículo XXIV sea aplicable al MERCOSUR, ya que los miembros del MERCOSUR no notificaron la unión aduanera de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947, ni del GATT de 1994.

54. Indonesia añade que, incluso si la nota 1 de pie de página fuera del algún modo aplicable a la medida adoptada por la Argentina en razón de su calidad de miembro del MERCOSUR, dicha nota sólo permitiría una exención respecto de las obligaciones contenidas en el *párrafo 1 del artículo 2* del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, la aplicación independiente de una medida de salvaguardia, que la Argentina impuso sólo a países no integrantes del MERCOSUR, viola el *párrafo 2 del artículo 2*, que obliga a los Miembros a aplicar las medidas de salvaguardia de manera no discriminatoria.

55. Indonesia sostiene que el análisis realizado por el Grupo Especial del "requisito de paralelismo" se entiende mejor, no como una interpretación de los términos del *Acuerdo sobre*

⁵¹ *Supra*, nota de pie de página 37, párrafo 7.160.

⁵² Véase *Brasil - Coco desecado, supra*, nota de pie de página 24, página 16.

⁵³ *Supra*, nota de pie de página 39, párrafo 65.

Salvaguardias como tal, sino como una explicación de la manera -en términos prácticos- en que un Miembro puede conciliar sus obligaciones dimanantes de la OMC en virtud del *Acuerdo* con los compromisos que pueda haber formulado separadamente a los miembros de su unión aduanera. La Argentina convino con los otros miembros del MERCOSUR en abstenerse de aplicar medidas de salvaguardia entre ellos. No obstante, este acuerdo "al margen de la OMC" no puede eximir a la Argentina de sus obligaciones con respecto a todos los demás Miembros de la OMC en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

56. Indonesia aduce que el Grupo Especial se abstuvo correctamente de realizar un examen *de novo* de las determinaciones efectuadas por las autoridades argentinas. En opinión de Indonesia, correspondía claramente a las atribuciones del Grupo Especial el evaluar si dichas determinaciones se hallaban razonablemente respaldadas por los resultados de la investigación. Además, Indonesia considera que, como la Argentina no ha demostrado la existencia de un "aumento de las importaciones", de "daño grave" ni de relación de causalidad, el Grupo Especial concluyó correctamente que la Argentina había violado los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

57. En lo que respecta al "aumento de las importaciones", Indonesia señala que la principal reclamación de la Argentina es la creencia de que el Grupo Especial impuso a los Miembros, nuevas obligaciones de utilizar metodologías específicas. Sin embargo, a juicio de Indonesia el Informe del Grupo Especial simplemente señala errores de análisis por parte de la Argentina; esto *no* significa en absoluto que imponga requisitos específicos. Indonesia sostiene que la Argentina hizo caso omiso del "tiempo verbal" del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que se centra en el presente y en el futuro y no en los acontecimientos pasados. Indonesia señala a este respecto que el hecho de que la Argentina no consultara los datos correspondientes a 1996 no constituye en sí mismo una violación del artículo 2, y que el Grupo Especial no le dio ese carácter. El Grupo Especial simplemente constató que la Argentina no había ponderado *todos* los datos disponibles, particularmente cuando los datos faltantes tendían a contradecir la constatación de "aumento" formulada por la Argentina.

58. Con respecto al "daño grave", Indonesia subraya que la Argentina omitió considerar dos factores que estaba específicamente obligada a evaluar en virtud del párrafo 2 a) del artículo: la productividad y la utilización de la capacidad. Indonesia rechaza la alegación de la Argentina, de que puede y escoger *a priori* los factores que desea examinar, y explicar posteriormente la pertinencia de los factores seleccionados. Indonesia también considera que el Grupo Especial sostuvo correctamente que la Argentina se había basado en datos insuficientes incluso con respecto a los factores de "daño grave" que decidió examinar.

59. Indonesia alega que la conclusión del Grupo Especial, de que la Argentina no había identificado pruebas o análisis en los que podía razonablemente basar una determinación de relación de causalidad también se debe confirmar. La Argentina omitió separar los efectos de otros factores económicos -como el "efecto tequila"- de los efectos de las importaciones de calzado en la rama de producción nacional. Indonesia está de acuerdo con el Grupo Especial en que no basta simplemente con yuxtaponer las importaciones y el daño, afirmando después que debe haber un vínculo entre ambos. Indonesia sostiene que si la Argentina no explicó o no pudo explicar *cómo* el presunto aumento de las importaciones causó el presunto perjuicio a sus fabricantes nacionales, la mera coincidencia de estos acontecimientos en el tiempo no puede avalar la imposición de una medida de salvaguardia.

2. Estados Unidos

60. Los Estados Unidos sostienen que el Grupo Especial constató correctamente que las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrados en vigor los Acuerdos de la OMC que cumplan los requisitos del nuevo *Acuerdo sobre Salvaguardias* cumplen los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994. Los Estados Unidos solicitan que el Órgano de Apelación confirme esta resolución, así como la consiguiente decisión del Grupo Especial de no pronunciarse sobre la reclamación formulada por las Comunidades Europeas en virtud del artículo XIX.

61. Los Estados Unidos observan que, mientras que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* define las "medidas de salvaguardia" como "las medidas previstas en el artículo XIX", varias disposiciones del Acuerdo, incluidos los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 8.3, 9 y 10, limitan los derechos previstos en el artículo XIX o bien prevén derechos que se descartan en el artículo XIX. Además, los Estados Unidos observan que en el preámbulo del Acuerdo se hace referencia a un "acuerdo global, aplicable a todos los Miembros", y se reconoce la necesidad de restablecer el control sobre las medidas de salvaguardia y de suprimir las medidas de zona gris. Estos objetivos se alcanzaron mediante un acuerdo que impuso nuevos requisitos de procedimiento, un aumento de la transparencia y prescripciones en materia de consultas, pero que moderó en algunos aspectos los estrictos requisitos del artículo XIX, al mismo tiempo que prohibió expresamente las medidas de zona gris. Si fuera posible que los Miembros escogieran entre los derechos y obligaciones del conjunto original del artículo XIX y los derechos y obligaciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, todo el proyecto representado por ese Acuerdo sería revisado *post hoc*, lo que alteraría fundamentalmente el equilibrio negociado.

62. Los Estados Unidos alegan que el reequilibrio del artículo XIX fue una premisa fundamental de las negociaciones en materia de salvaguardias. Debido al problema de las medidas de zona gris, el Acuerdo tenía que ser global y debía aplicarse a todas las partes contratantes. Ese reequilibrio incluyó la eliminación de la condición relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias" para las medidas de salvaguardia. Por consiguiente, el texto del artículo XIX no puede ahora leerse fuera del contexto del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y este Acuerdo ocupa ahora íntegramente el campo de reglamentación de las medidas de salvaguardia en el sistema de la OMC. Los Estados Unidos concluyen que la omisión de la "evolución imprevista de las circunstancias" en el Acuerdo fue intencional, y que se debe dar sentido a esta omisión deliberada.

63. Los Estados Unidos observan que la doctrina jurídica coincide en que, en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, la "evolución imprevista de las circunstancias" ya no constituye un requisito previo para las medidas de salvaguardia⁵⁴, y que en la práctica de los Estados la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias" también ha sido tratada como "marginal, jurídicamente no vinculante o subsumida por otros aspectos del procedimiento de salvaguardia".⁵⁵ Los Estados Unidos subrayan que la gran mayoría de las legislaciones en materia de salvaguardia notificadas a la OMC (incluida la de las Comunidades Europeas) ni siquiera hacen referencia a la "evolución imprevista de las circunstancias". En lo tocante al asunto *Sombreros de fieltro* de 1951⁵⁶, los Estados Unidos consideran que, si bien este caso no puede contradecir el reequilibrio sustantivo que tuvo lugar en la Ronda Uruguay, ayuda a aclarar la interpretación jurídica de la "evolución imprevista de las circunstancias" en el GATT de 1947, las razones por las que los negociadores deseaban omitir este concepto en los resultados de la Ronda Uruguay y el modo en que una determinación que cumple plenamente los requisitos del párrafo 1 del artículo 2 puede también cumplir el requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias".

64. En lo que respecta a la interpretación realizada por el Grupo Especial de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, los Estados Unidos hacen referencia a su opinión sobre la historia de la negociación de dicha nota, expuesta extensamente en el párrafo 6.32 del Informe del Grupo Especial y en la nota de pie de página 396 a ese párrafo. Los Estados Unidos hacen hincapié en que el motivo por el que dicha nota viene a continuación de la palabra "Miembro" es que, debido a la situación peculiar de las Comunidades Europeas en el GATT,

⁵⁴ M.C.E.J. Bronckers, "Voluntary Export Restraints and the GATT 1994 Agreement on Safeguards", en J.H.J. Bourgeois, F. Berrod y E.Fournier (eds.), *The Uruguay Round Results: A European Lawyers' Perspective* (European University Press, 1995), página 275; M. Trebilcock y R. Howse, *The Regulation of International Trade* (2ª ed., 1999), página 228.

⁵⁵ Comunicación de los Estados Unidos en calidad de tercero, párrafo 22.

⁵⁶ *Supra*, nota de pie de página 41.

y al hecho de que las Comunidades Europeas adoptaban medidas de salvaguardia, era necesaria una disposición especial para tratar la aplicación de salvaguardias por las Comunidades Europeas.

65. Los Estados Unidos observan asimismo que la Argentina y el Grupo Especial se han referido erróneamente al artículo XXIV del GATT de 1994. En opinión de los Estados Unidos, el MERCOSUR nunca ha sido notificado de conformidad con el artículo XXIV. Las partes en el MERCOSUR han preferido en cambio notificarlo exclusivamente con arreglo a la Decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo⁵⁷ (la "Cláusula de Habilitación"). Los Estados Unidos sostienen que, al haber hecho esta elección legal, la Argentina no puede ahora basar sus argumentos en la suposición de que el MERCOSUR es un acuerdo previsto en el artículo XXIV y que, por tanto, la cuarta frase de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no es jurídicamente pertinente en el caso presente.

66. Los Estados Unidos aducen que el Grupo Especial identificó y aplicó la norma de examen correcta. Una lectura imparcial del Informe del Grupo Especial demuestra que éste no emprendió, como alega la Argentina, un examen *de novo* ni elaboró metodologías alternativas que, según el Grupo Especial la Argentina, no cumplió. En cambio, el Grupo Especial examinó adecuadamente si la Argentina había evaluado las pruebas pertinentes, si había llegado a conclusiones razonablemente respaldadas por las pruebas, y si había explicado adecuadamente el razonamiento expuesto en sus constataciones y conclusiones. Sobre esta base, y ajustándose a la norma de examen aplicable, el Grupo Especial concluyó correctamente que las medidas adoptadas por la Argentina eran incompatibles con los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

67. Con respecto al "aumento de las exportaciones", los Estados Unidos hacen hincapié en que el Grupo Especial *no* volvió a evaluar los hechos ni a aplicar una metodología específica para reunir o evaluar los datos. El Grupo Especial no llegó a la conclusión de que un análisis entre puntas del período es *per se* incompatible con el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Los Estados Unidos consideran, en cambio, que las pruebas divergentes de los períodos intermedios eran tan significativas que, al no existir una explicación en la determinación formulada por la Argentina con respecto a la manera en que había evaluado las pruebas divergentes, el Grupo Especial no pudo llegar a la conclusión de que la determinación formulada por la Argentina en el sentido de que las importaciones habían aumentado constituía una evaluación objetiva de las pruebas en su conjunto.

68. Los Estados Unidos sostienen asimismo que el Grupo Especial constató correctamente que las conclusiones de la Argentina con respecto al "daño grave" no se basaban adecuadamente en las

⁵⁷ L/4903, adoptada el 28 de noviembre de 1979, IBDD 26S/221.

pruebas. La determinación del Grupo Especial, en el sentido de que, con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 un Miembro debe evaluar *todos* los factores pertinentes es compatible con la práctica de grupos especiales anteriores, con inclusión de los asuntos *Estados Unidos - Ropa interior* y *Estados Unidos - Camisas y blusas*.⁵⁸ Los Estados Unidos también rechazan, por carecer de fundamento, las alegaciones de la Argentina contra la determinación adoptada por el Grupo Especial, en el sentido de que las constataciones y conclusiones de la Argentina no fueron adecuadamente explicadas ni respaldadas por las pruebas.

69. Con respecto a la cuestión de la relación de causalidad, los Estados Unidos observan que la Argentina alega, entre otras cosas, que el Grupo Especial desarrolló una serie de "nuevas normas" que la Argentina tenía que cumplir, en lugar de analizar si la decisión efectivamente tomada por la Argentina era correcta. No obstante, los Estados Unidos sostienen que la determinación del Grupo Especial deja en claro que la cuestión planteada es que la Argentina no presentó pruebas suficientes para justificar su decisión. Los Estados Unidos concluyen que el Grupo Especial constató correctamente que la medida adoptada por la Argentina no puede aceptarse porque la decisión en que se basa no demuestra que la Argentina haya tenido en cuenta las pruebas pertinentes ni haya proporcionado una explicación razonada de sus conclusiones.

III. Cuestiones planteadas en esta apelación

70. En esta apelación se plantean las siguientes cuestiones:

- a) si el Grupo Especial se ha excedido de su mandato al examinar el artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- b) si el Grupo Especial incurrió en error al concluir que "las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrados en vigor los Acuerdos de la OMC que cumplan los requisitos del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias cumplen los requisitos del artículo XIX del GATT"; en su consiguiente negativa a examinar las reclamaciones de las CE en virtud del artículo XIX del GATT de 1994; y en su conclusión de que la frase "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 fue "*omitida deliberadamente*" en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y, por consiguiente, no resulta pertinente con respecto a una medida de salvaguardia impuesta a tenor del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;

⁵⁸ *Supra*, nota de pie de página 31.

- c) si el Grupo Especial incurrió en error en su interpretación y aplicación del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XXIV del GATT de 1994, en cuanto estas disposiciones se refieren a la aplicación de la medida de salvaguardia en litigio en el caso presente;
- d) si el Grupo Especial enunció y aplicó en este caso la norma de examen correcta; si incurrió en error en su interpretación y aplicación de las condiciones para aplicar una medida de salvaguardia, establecidas en los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en particular el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad; y si expresó las "razones" de sus conclusiones conforme a lo exigido por el párrafo 7 del artículo 12 del ESD.

IV. Mandato

71. La Argentina alega en su apelación que el Grupo Especial violó el párrafo 2 del artículo 7 del ESD y se excedió de su mandato porque no sólo consideró, sino que se basó en supuestas violaciones del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a pesar de que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas sólo alegaba violaciones de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La Argentina sostiene, en particular, que las referencias del Grupo Especial al artículo 3 que figuran en los párrafos 8.205, 8.207, 8.218 y 8.238 del Informe del Grupo Especial⁵⁹ demuestran que éste se basó en obligaciones contenidas en el artículo 3 para llegar a su conclusión de que la Argentina no actuó de conformidad con las obligaciones que le impone el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

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

Las autoridades competentes publicarán con prontitud, *de conformidad con las disposiciones del artículo 3*, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados. (Cursivas añadidas.)

El artículo 3 dispone en la parte pertinente:

1. [...] Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones

⁵⁹ En la página 1 de su comunicación como apelante, la Argentina también se refirió a las razones del Grupo Especial contenidas en los párrafos 8.126 y 8.127 del Informe del Grupo Especial. Sin embargo, durante la audiencia la Argentina limitó sus argumentos a los párrafos 8.205, 8.207, 8.218 y 8.238 del Informe del Grupo Especial.

fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

73. Hemos examinado los párrafos concretos del Informe del Grupo Especial citados por la Argentina y no encontramos ninguna *constatación* del Grupo Especial en el sentido de que la Argentina haya actuado de manera incompatible con el artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En un caso⁶⁰, el Grupo Especial hizo una referencia entre paréntesis al artículo 3 para respaldar su razonamiento sobre el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Todas las demás referencias al artículo 3 mencionadas por la Argentina fueron hechas por el Grupo Especial conjuntamente con su razonamiento y sus constataciones relativas al párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Ninguna de estas referencias constituye una constatación o conclusión jurídica del Grupo Especial con relación al artículo 3 propiamente dicho.

74. Observamos que los propios términos del párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* incorporan expresamente las disposiciones del artículo 3. Por lo tanto, nos resulta difícil comprender cómo un grupo especial puede examinar si un Miembro se ha ajustado al párrafo 2 c) del artículo 4 sin hacer referencia también a las disposiciones del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Más particularmente, dado el texto expreso del párrafo 2 c) del artículo 4, no vemos de qué manera un grupo especial podría no tener en cuenta el requisito de publicación establecido en el párrafo 1 del artículo 3 al examinar el requisito de publicación contenido en el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Y, en general, no alcanzamos a ver de qué manera el Grupo Especial podría haber interpretado los requisitos del párrafo 2 c) del artículo 4 *sin* tener en cuenta de algún modo las disposiciones del artículo 3. Lo que es más, no alcanzamos a comprender de qué modo cabe esperar que ningún grupo especial formule una "evaluación objetiva del asunto", según lo preceptuado en el artículo 11 del ESD, si sólo puede referirse en su razonamiento a las disposiciones concretas citadas por las partes en sus reclamaciones.

75. En consecuencia, concluimos que el Grupo Especial no se excedió de su mandato al hacer referencia en su razonamiento a las disposiciones del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Por el contrario, constatamos que el Grupo Especial estaba *obligado* por los términos del párrafo 2 c) del artículo 4 a tener en cuenta las disposiciones del artículo 3. Por ende, no creemos que el Grupo Especial haya incurrido en error en su razonamiento relativo a las disposiciones del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* cuando formuló sus constataciones sobre el párrafo 2 c) del artículo 4 de ese Acuerdo.

⁶⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.238.

V. El artículo XIX del GATT de 1994 y la "evolución imprevista de las circunstancias"

76. Las Comunidades Europeas apelan la conclusión del Grupo Especial de que "las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrados en vigor los Acuerdos de la OMC que cumplen los requisitos del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias cumplen los requisitos del artículo XIX del GATT".⁶¹ Las Comunidades Europeas apelan también la consiguiente negativa del Grupo Especial a pronunciarse sobre la reclamación de las Comunidades Europeas en virtud del artículo XIX y solicitan que el Órgano de Apelación revoque las interpretaciones y las constataciones jurídicas del Grupo Especial formuladas en apoyo de esta conclusión, especialmente el "error fundamental" en que incurrió el Grupo Especial cuando hizo referencia a la "*omisión deliberada* del criterio de la evolución imprevista de las circunstancias" en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁶² Las Comunidades Europeas sostienen que el requisito del aumento de las importaciones resultante de la "evolución imprevista de las circunstancias" es una característica fundamental de la medida de salvaguardia porque se sitúa en el comienzo de una "continuidad lógica" de acontecimientos que justifican la invocación de una medida de salvaguardia.⁶³ Las Comunidades Europeas solicitan que el Órgano de Apelación constate, basándose en hechos no controvertidos que figuran en el Informe del Grupo Especial, que la Argentina no cumplió el requisito del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, de que las medidas de salvaguardia sólo pueden adoptarse cuando el presunto aumento de las importaciones es "consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias".⁶⁴

77. Al concluir que las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrada en vigor el *Acuerdo sobre Salvaguardias* que cumplen los requisitos de ese Acuerdo también "*cumplen*" los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994, el Grupo Especial hizo las siguientes observaciones sobre la relación existente entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias*:

[...] la aplicación de medidas de salvaguardia según el significado del artículo XIX requiere -a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre Salvaguardias- la conformidad con los requisitos y condiciones de este último Acuerdo. Aunque todas las disposiciones del artículo XIX del GATT siguen coexistiendo legalmente con el Acuerdo sobre Salvaguardias en el marco del compromiso único de

⁶¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.69.

⁶² Comunicación del apelante presentada por las Comunidades Europeas, párrafo 5.

⁶³ *Ibid.*, párrafo 17.

⁶⁴ *Ibid.*, párrafo 138.

los Acuerdos de la Ronda Uruguay, toda ejecución de las medidas de salvaguardia según el significado del artículo XIX supone la aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y, por consiguiente, el cumplimiento de las mismas.⁶⁵

...

[...] Si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no invalida ni reemplaza el artículo XIX, que permanece en vigor como parte del GATT, las condiciones originales contenidas en el artículo XIX deben leerse habida cuenta de las disposiciones específicas del Acuerdo sobre Salvaguardias que se negociaron ulteriormente y son mucho más específicas. Las disposiciones de dicho Acuerdo hacen que la norma original del artículo XIX forme parte de todo el nuevo ordenamiento jurídico de la OMC y tenga aplicación en la práctica.⁶⁶

...

[...] Habida cuenta el razonamiento expuesto por el Grupo Especial y el Órgano de Apelación en el caso *Brasil - Coco desecado*, consideramos que debe interpretarse que el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen *a fortiori* un conjunto inseparable de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que no debe entenderse que el artículo XIX del GATT representa todos los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC, sino más bien que el Acuerdo sobre Salvaguardias, al aplicar las disciplinas del artículo XIX del GATT, refleja la manifestación más reciente de los Miembros de la OMC sobre sus derechos y obligaciones en materia de salvaguardia. Por lo tanto, debe entenderse que el Acuerdo sobre Salvaguardias *define, aclara y en algunos casos modifica* todo el conjunto de derechos y obligaciones de los Miembros con respecto a las medidas de salvaguardia en su forma actual. Por la misma razón, y habida cuenta del principio de interpretación efectiva de los tratados, debe, a nuestro juicio, tener un sentido, la *omisión deliberada* del criterio de evolución imprevista de las circunstancias en el nuevo acuerdo (que, con esta excepción, transpone, refleja y refina en mayor detalle las condiciones esenciales para la aplicación de medidas de salvaguardia que figuran en el artículo XIX del GATT).⁶⁷

...

[...] nuestra conclusión es que las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrados en vigor los Acuerdos de la OMC que cumplan los requisitos del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias cumplen los

⁶⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.55.

⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 8.56.

⁶⁷ *Ibid.*, párrafo 8.58.

requisitos del artículo XIX del GATT. En consecuencia, no consideramos que exista ningún fundamento para tratar las reclamaciones de las CE con arreglo al artículo XIX del GATT por separado y en forma aislada de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁸

78. Al abordar esta cuestión, examinaremos en primer lugar si el Grupo Especial estuvo acertado en su conclusión sobre la relación existente entre el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX del GATT de 1994, y, en segundo lugar, si la expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 sigue teniendo algún sentido y efecto jurídico.

79. En lo tocante a la relación entre el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX del GATT de 1994, comenzaremos con el artículo II del *Acuerdo sobre la OMC*. El párrafo 2 de ese artículo establece:

Los acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 (denominados en adelante "Acuerdos Comerciales Multilaterales") forman parte integrante del presente Acuerdo y son vinculantes para todos sus Miembros. (Cursivas añadidas.)

El párrafo 4 del mismo artículo dispone:

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 según se especifica en el Anexo 1A (denominado en adelante "GATT de 1994") es jurídicamente distinto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de fecha 30 de octubre de 1947 [...] (denominado en adelante "GATT de 1947"). (Cursivas añadidas.)

80. Observamos que el GATT de 1994 es el primer acuerdo que aparece en el Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC*, y que está integrado por: las disposiciones del GATT de 1947, rectificadas, enmendadas o modificadas por los términos de los instrumentos jurídicos que entraron en vigor con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC*; las disposiciones de ciertos instrumentos jurídicos, como los protocolos y certificaciones, las decisiones sobre exenciones y las demás decisiones de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 que entraron en vigor en el marco del GATT de 1947 con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC*; ciertos Entendimientos de la Ronda Uruguay relativos a determinados artículos del GATT; y el

⁶⁸ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.69.

Protocolo de Marrakech anexo al GATT de 1994, que incluye las listas de concesiones de los Miembros.⁶⁹

81. Por lo tanto, el GATT de 1994 *no* es el GATT de 1947. Es "jurídicamente distinto" del GATT de 1947. El GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *ambos* Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías que figuran en el Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC* y, como tales, *ambos* son "partes integrantes" del mismo tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*, y son "vinculantes para todos sus Miembros".⁷⁰ Por consiguiente, las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son *todas ellas* disposiciones de un tratado, el *Acuerdo sobre la OMC*. Entraron en vigor como parte de ese tratado al mismo tiempo. Se aplican de igual modo y son de igual modo vinculantes para todos los Miembros de la OMC. Y, como estas disposiciones se refieren a lo mismo, esto es, a la aplicación por los Miembros de medidas de salvaguardia, el Grupo Especial estuvo acertado al expresar que "el artículo XIX del GATT y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituyen *a fortiori* un conjunto inseparable de derechos y disciplinas que deben considerarse conjuntamente".⁷¹ Ahora bien, el intérprete de un tratado debe interpretar todas las disposiciones aplicables de un tratado de un modo tal que dé sentido a *todas ellas* de manera armoniosa.⁷² Y, en consecuencia, una interpretación apropiada de este "conjunto inseparable de derechos y disciplinas" debe dar sentido a *todas* las disposiciones pertinentes de estos dos Acuerdos igualmente vinculantes.

82. Los redactores del *Acuerdo sobre la OMC* abordaron esta cuestión específicamente. La exacta naturaleza de la relación entre el artículo XIX del GATT de 1994 y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* en el marco del *Acuerdo sobre la OMC* se describe en el artículo 1 y en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* del modo siguiente:

⁶⁹ Véase el párrafo 1 del texto que incorpora el GATT de 1994 al Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC*.

⁷⁰ *Acuerdo sobre la OMC*, párrafo 2 del artículo II.

⁷¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.58.

⁷² Recientemente hemos confirmado este principio en nuestro Informe en el asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, distribuido el 14 de diciembre de 1999, párrafo 81. Véase también el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional* ("*Estados Unidos - Gasolina*"), WT/DS2/AB/R, adoptado el 20 de mayo de 1996, página 28; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas* ("*Japón - Bebidas alcohólicas*"), WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, adoptado el 1º de noviembre de 1996, página 15; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *India - Patentes*, *supra*, nota de pie de página 25, párrafo 45.

Artículo 1

Disposiciones generales

El presente Acuerdo establece normas para la aplicación de *medidas de salvaguardia*, entendiéndose por éstas *las medidas previstas en el artículo XIX del GATT de 1994*. (Cursivas añadidas.)

Artículo 11

Prohibición y eliminación de determinadas medidas

1. a) Ningún Miembro adoptará ni tratará de adoptar *medidas de urgencia* sobre la importación de productos determinados *a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994 a menos que tales medidas sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo*. (Cursivas añadidas.)

83. No vemos nada en el texto del artículo 1 ni en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que sugiera que los negociadores de la Ronda Uruguay hayan tenido el propósito de *subsumir* los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994 en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, haciendo así que esos requisitos ya no sean aplicables. El artículo 1 establece que la finalidad del *Acuerdo sobre Salvaguardias* es establecer "normas para la aplicación de medidas de salvaguardia, entendiéndose por éstas *las medidas previstas* en el artículo XIX del GATT de 1994" (cursivas añadidas). Esto sugiere que el artículo XIX sigue en vigor y surte plenos efectos y que, de hecho, establece ciertos requisitos previos para la imposición de medidas de salvaguardia. Además, en el párrafo 1 a) del artículo 11, el sentido corriente de la expresión "a menos que tales medidas *sean conformes a las disposiciones de dicho artículo aplicadas de conformidad con el presente Acuerdo*" (cursivas añadidas) es, evidentemente, que toda medida de salvaguardia debe ser *conforme a* las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 *y también a* las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Ninguna de estas disposiciones establece que una medida de salvaguardia adoptada después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* sólo debe ser conforme a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.⁷³

⁷³ Observamos que las disposiciones del párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* son considerablemente diferentes de las disposiciones del párrafo 4 del artículo 2 del *Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias*, que establecen:

Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo están en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias o fitosanitarias, en particular las del apartado b) del artículo XX. (Cursivas añadidas.)

84. Por lo tanto, concluimos que toda medida de salvaguardia⁷⁴ aplicada después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* debe ajustarse a las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y también a las del artículo XIX del GATT de 1994.

85. En consecuencia, debemos examinar las reclamaciones de las Comunidades Europeas en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y específicamente su reclamación, formulada en la apelación, de que la frase -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo [...]"-, que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, es un requisito que debe cumplirse para poder aplicar una medida de salvaguardia.

86. Las disposiciones del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que conjuntamente establecen las condiciones para aplicar una medida de salvaguardia a tenor del *Acuerdo sobre la OMC*, establecen lo siguiente:

GATT de 1994

Artículo XIX

Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados

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

Acuerdo sobre Salvaguardias

Artículo 2

Condiciones

1. 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

⁷⁴ Con excepción de las medidas de salvaguardia especiales adoptadas de conformidad con el artículo 5 del *Acuerdo sobre la Agricultura* o el artículo 6 del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido*.

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. (Se omite la nota de pie de página.)

87. Al comparar el texto del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 y el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, observamos que, aunque una gran parte del texto de ambas disposiciones es muy similar y prácticamente idéntico, la parte inicial del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- no aparece en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Tras formular esta observación, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" fue "deliberadamente omitida" por los negociadores de la Ronda Uruguay. Y, aunque el Grupo Especial reconoció en una parte de su razonamiento que el artículo XIX y el *Acuerdo sobre Salvaguardias* "siguen coexistiendo legalmente"⁷⁵ como parte del *Acuerdo sobre la OMC*, el Grupo Especial llegó a la conclusión, a partir de esta supuesta "omisión deliberada", que la frase "omitida" no tenía ningún sentido.

88. Creemos que mediante esta conclusión el Grupo Especial ha omitido dar sentido y efecto jurídico a todos los términos pertinentes del *Acuerdo sobre la OMC*, lo que contradice el principio de efectividad (*ut res magis valeat quam pereat*) en la interpretación de los tratados.⁷⁶ El Grupo Especial ha declarado que "la omisión deliberada del criterio de evolución imprevista de las circunstancias" en el párrafo 1 a) del artículo XIX del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "debe, a nuestro juicio, tener un sentido".⁷⁷ En nuestra opinión, por el contrario, si los negociadores de la Ronda Uruguay hubieran tenido la intención de omitir deliberadamente esta expresión, podrían haberlo dicho y lo hubieran dicho en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, no lo hicieron.

⁷⁵ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.55.

⁷⁶ Observamos que en nuestro Informe en el asunto *Estados Unidos - Gasolina* (*supra*, nota 72, página 28), insistimos en que:

[...] Uno de los corolarios de la "regla general de interpretación" de la *Convención de Viena* es que la interpretación ha de dar sentido y ha de afectar a todos los términos del tratado. El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado.

Véase también el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Bebidas alcohólicas*, *supra*, nota 72, página 15; y el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos*, WT/DS103/AB/R, WT/DS113/AB/R, adoptado el 27 de octubre de 1999, párrafo 133.

⁷⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.58.

89. Por otra parte, resulta claramente del artículo 1 y del párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* que los negociadores de la Ronda Uruguay no tuvieron la intención de que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* sustituyera íntegramente al artículo XIX. En cambio, el sentido corriente del artículo 1 y del párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* confirma que la intención de los negociadores fue que las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994 y las del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se aplicaran *acumulativamente*, excepto en el grado en que haya conflicto entre disposiciones específicas.⁷⁸ No consideramos que esta cuestión suponga un conflicto entre disposiciones específicas de los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías. Por lo tanto, estamos obligados a aplicar las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 *acumulativamente*, a fin de dar sentido, dándoles efecto jurídico, a todas las disposiciones aplicables relativas a las medidas de salvaguardia.

90. Tras haber determinado que es necesario que la expresión *"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"* contenida en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 tenga sentido, estamos obligados, en virtud de esa conclusión, a examinar cuál es ese sentido. Con ese objeto, nos referiremos nuevamente al texto íntegro del párrafo 1 a) del artículo XIX:

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

91. Para determinar el significado de la expresión *"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"* del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, hemos de examinar esos términos atendiendo a su significado corriente, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del artículo XIX.⁷⁹ Analizaremos en primer lugar el

⁷⁸ Según se establece en la Nota interpretativa general al Anexo 1A del *Acuerdo sobre la OMC*.

⁷⁹ Como hemos expresado en el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Gasolina*, *supra*, nota 72, página 20; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Japón - Bebidas*

sentido corriente de esos términos. En cuanto al significado de la expresión "evolución imprevista de las circunstancias", observamos que la definición que da el diccionario de "imprevistas" (*unforeseen*), en particular en cuanto se refiere a la "evolución de las circunstancias", es sinónima de "inesperada".⁸⁰ Por otra parte, el término "imprevisible" (*unforeseeable*) se define en los diccionarios como "impredecible" o "que no puede ser previsto, predicho o anticipado".⁸¹ En consecuencia, consideramos que el sentido corriente de la expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" exige que la evolución de las circunstancias que ha llevado a que las importaciones de un producto hayan aumentado en tal cantidad y se realicen en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales haya sido "inesperada". En lo que respecta a la expresión "por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]", estimamos que esta frase significa solamente que debe demostrarse, como cuestión de hecho, que el Miembro importador ha contraído obligaciones, incluidas concesiones arancelarias, en virtud del GATT de 1994. A este respecto, observamos que las listas anexas al GATT de 1994 han pasado a formar parte de la Parte I de dicho Acuerdo, en virtud del párrafo 7 del artículo II del GATT de 1994. Por consiguiente, cualquier concesión o compromiso consignado en la lista de un Miembro está sujeto a las obligaciones establecidas en el artículo II del GATT de 1994.

92. Al examinar esta expresión "-como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]", en relación con su contexto inmediato en el párrafo 1 a) del artículo XIX, observamos que se refiere directamente a la segunda cláusula de ese párrafo "-si [...] las importaciones de un producto en el territorio de ese Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio [...]". La segunda y última cláusula del párrafo 1 a) del artículo XIX incluye las tres *condiciones* para la

alcohólicas, supra, nota 72, página 15; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *India - Patentes, supra*, nota 25, párrafo 46; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas que afectan a las importaciones de calzado, textiles, prendas de vestir y otros artículos*, WT/DS56/AB/R, adoptado el 22 de abril de 1998, párrafo 47; Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, WT/DS62/AB/R, adoptado el 22 junio de 1998, párrafo 84; e Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*, WT/DS58/AB/R, adoptado el 6 de noviembre de 1998, párrafo 114.

⁸⁰ Véanse *Webster's Third New International Dictionary*, (Enciclopedia Britannica Inc., 1996), volumen 3, página 2496; y *Black's Law Dictionary*, 6ª edición, (West Publishing Company, 1990), página 1530.

⁸¹ *Ibid.*

aplicación de medidas de salvaguardia. Estas *condiciones*, que se reiteran en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*⁸² son las siguientes: 1) que las importaciones de un producto hayan "aumentado en tal cantidad" y se realicen "en condiciones tales"; 2) "que causan o amenazan causar"; 3) un daño grave a los productores nacionales. La primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- es una frase que, en nuestra opinión, depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones [...] han aumentado" de la segunda parte de ese párrafo. Aunque no consideramos que la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX establezca *condiciones* independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, adicionales a las establecidas en la segunda parte de ese párrafo, estimamos que describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994. En este sentido, consideramos que hay una conexión lógica entre las circunstancias descritas en ella -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- y las condiciones establecidas en la segunda parte del párrafo 1 a) del artículo XIX para la imposición de una medida de salvaguardia.

93. El contexto de estas disposiciones avala nuestra interpretación. Como parte del contexto del párrafo 1 a) del artículo XIX, observamos que el título del artículo XIX es: *"Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados"*. Las palabras "medidas de urgencia" aparecen también en el párrafo 1 a) del artículo 11 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Señalamos una vez más que el párrafo 1 a) del artículo XIX exige que las importaciones de un producto hayan "*aumentado en tal cantidad*" y se realicen "*en condiciones tales*" que "*causen o amenacen causar un daño grave* a los productores nacionales [...]". (Cursivas añadidas.) Es evidente que no se trata de acontecimientos corrientes en el comercio habitual. A nuestro juicio, el texto del párrafo 1 a) de artículo XIX del GATT de 1994, interpretado con arreglo a su sentido corriente y en relación con su contexto, pone de manifiesto que el propósito de los redactores del GATT era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes; en resumen, "medidas de urgencia". Sólo se debían invocar tales "medidas de urgencia" en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrase enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera "previsto" o "esperado" cuando contrajo esas obligaciones. La medida correctiva que el párrafo 1 a) del artículo XIX permite aplicar en esta situación es la de "suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho

⁸² Hay que señalar que el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se titula "*Condiciones*".

producto o retirar o modificar la concesión" con carácter temporal. En consecuencia, es evidente que, en todos los sentidos, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario.

94. El objeto y fin del artículo XIX del GATT de 1994 confirma también esta interpretación de las expresiones analizadas. El objeto y fin del artículo XIX es simplemente permitir que un Miembro reajuste temporalmente el equilibrio entre dicho Miembro y otros Miembros exportadores en cuanto al nivel de concesiones cuando el primero de ellos se enfrente a circunstancias "inesperadas" y, por tanto, "imprevistas", que tengan como consecuencia que las importaciones de un producto hayan aumentado "en tal cantidad" y se realicen "en condiciones tales" que causen o amenacen causar "un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores". Al comprender y aplicar este objeto y fin a la interpretación de esta disposición del *Acuerdo sobre la OMC*, no debe perderse de vista el hecho de que una medida de salvaguardia es una medida correctiva del comercio "leal". La aplicación de una medida de salvaguardia no depende de la existencia de medidas comerciales "desleales", como ocurre en el caso de las medidas antidumping o las medidas compensatorias. Por tanto, las restricciones a la importación que se imponen a los productos de los Miembros exportadores cuando se adopta una medida de salvaguardia deben considerarse, como hemos dicho, de carácter extraordinario. Y su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas.

95. Nuestra interpretación de estos requisitos previos lo tiene precisamente en cuenta, garantizando que se dé su significado pleno y su efecto jurídico pleno a *todas* las disposiciones pertinentes del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y del artículo XIX del GATT de 1994 relativas a las medidas de salvaguardia. Esta interpretación es asimismo compatible con el deseo expuesto por los negociadores de la Ronda Uruguay en el preámbulo del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las de su artículo XIX [...], de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a tal control [...].⁸³ Para lograr este objeto y fin declarados del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, debe tenerse en todo momento en cuenta que las medidas de salvaguardia dan lugar a la suspensión temporal de las concesiones o a la no aplicación de obligaciones que son fundamentales para el *Acuerdo sobre la OMC*, como las establecidas en los artículos II y XI del GATT de 1994. Por tanto, las medidas de salvaguardia sólo se pueden aplicar cuando se han demostrado claramente *todas* las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y del artículo XIX del GATT de 1994.

96. Además, observamos que nuestra interpretación de la expresión -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones

⁸³ *Acuerdo sobre Salvaguardias*, preámbulo.

arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX es compatible también con el único asunto sustanciado en el marco del GATT de 1947 en relación con el artículo XIX, el denominado asunto de los "*Sombreros de fieltro*".⁸⁴ En 1951, los miembros del Grupo de Trabajo que se ocuparon de ese asunto declararon lo siguiente:

[...] debería interpretarse que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" significaba una evolución acontecida después de haberse negociado la concesión arancelaria correspondiente y que, en el momento de esa negociación, los representantes del país que había hecho la concesión no podían ni debían haber previsto, dentro de lo que razonablemente cabía esperar de ellos.⁸⁵

97. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, discrepamos de la opinión del Grupo Especial de que las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de la entrada en vigor del *Acuerdo sobre la OMC* "que cumplan los requisitos del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias *cumplen* los requisitos del artículo XIX del GATT". (Cursivas añadidas.) Por tanto, revocamos la conclusión del Grupo Especial que figura en el párrafo 8.69 de su Informe, en el sentido de que las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrada en vigor el *Acuerdo sobre la OMC* que cumplan los requisitos del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "cumplen" necesariamente los requisitos del artículo XIX del GATT de 1994, y también la conclusión del Grupo Especial de que los negociadores de la Ronda Uruguay "omitieron deliberadamente" la expresión "-como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"- en el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

98. Como se observará en la última sección del presente Informe, confirmamos las conclusiones del Grupo Especial en el sentido de que la investigación llevada a cabo por la Argentina en el caso presente fue incompatible con los requisitos de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, las medidas de salvaguardia aplicadas por la Argentina *carecen de base jurídica*. Por esta razón, no consideramos necesario completar el análisis del Grupo Especial relativo a la reclamación formulada por las Comunidades Europeas en virtud del artículo XIX del GATT de 1994, resolviendo si las autoridades argentinas han demostrado en su investigación que el aumento de las importaciones se ha producido en este caso "como consecuencia de la evolución imprevista de las

⁸⁴ Informe del Grupo de Trabajo de interreunión encargado de examinar la reclamación de Checoslovaquia relativa a la decisión de retirar una concesión arancelaria concedida en virtud del artículo XIX ("*Sombreros de fieltro*"), GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951.

⁸⁵ *Supra*, nota de pie de página 84, párrafo 9. Esta interpretación, propuesta por el representante de Checoslovaquia, fue aceptada por todos los integrantes del Grupo de Trabajo, con excepción de los Estados Unidos.

circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo [...]"

VI. Aplicación de medidas de salvaguardia por un miembro de una unión aduanera

99. La Argentina alega en su apelación que el Grupo Especial interpretó erróneamente la nota de pie de página 1 del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* e incurrió en error al "imponer la obligación" al miembro de una unión aduanera, de aplicar toda medida de salvaguardia a los demás miembros de esa unión aduanera cuando se tienen en cuenta las importaciones procedentes de todas las fuentes en una investigación en materia de salvaguardia.

100. El Grupo Especial describió así la cuestión que tenía ante sí:

[...] la cuestión fundamental de la diferencia que tenemos ante nosotros es si se permitía a la Argentina, con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias, tener en cuenta las importaciones procedentes del MERCOSUR en el análisis de los factores del daño y de un vínculo causal entre el aumento de las importaciones y la existencia o amenaza de daño grave que se presumía, y si, al mismo tiempo, le estaba permitido excluir a los países del MERCOSUR de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta.⁸⁶

101. El artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece lo siguiente:

Condiciones

1. Un Miembro¹ 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.

2. Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

¹ Una unión aduanera podrá aplicar una medida de salvaguardia como entidad única o en nombre de un Estado miembro. Cuando una unión aduanera aplique una medida de salvaguardia como entidad única, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave de conformidad con el presente Acuerdo se basarán en las condiciones existentes en la unión aduanera considerada en su conjunto. Cuando se aplique una medida de salvaguardia en nombre de un Estado miembro, todos los requisitos para la determinación de la existencia o amenaza de daño grave se basarán en las condiciones existentes en ese

⁸⁶ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.75.

Estado miembro y la medida se limitará a éste. Ninguna disposición del presente Acuerdo prejuzga la interpretación de la relación que existe entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.

102. El Grupo Especial examinó el sentido corriente de la nota de pie de página 1 al párrafo 1 del artículo 2 y declaró que "*en el caso de medidas impuestas por una unión aduanera* hay dos opciones para aplicar medidas de salvaguardia, es decir, i) como unidad única o ii) en nombre de un Estado miembro".⁸⁷ (Cursivas añadidas.) El Grupo Especial dio por sentado que se estaba ocupando de una medida de salvaguardia impuesta por una unión aduanera "en nombre de un Estado miembro" en el sentido de la primera y la tercera frases de la nota de pie de página 1, y concluyó que la "nota no se refiere a *quién* sino más bien a *por quién* puede ser aplicada una medida de salvaguardia".⁸⁸ El Grupo Especial examinó después el contexto del párrafo 1 del artículo 2 y de su nota. El Grupo Especial declaró que este contexto está constituido por el párrafo 2 del artículo 2, que establece que "[l]as medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda".⁸⁹ El Grupo Especial expresó después que:

El sentido corriente del párrafo 2 del artículo 2 parece entrañar que, como resultado de una investigación relativa a un determinado Estado miembro, las medidas de salvaguardia tienen que imponerse sobre una base no discriminatoria contra productos procedentes de todas las fuentes de abastecimiento, independientemente de si provienen de dentro o de fuera de la unión aduanera.⁹⁰

103. Basándose en este razonamiento, el Grupo Especial expresó su interpretación de que:

[...] las dos opciones ofrecidas por la nota al párrafo 1 del artículo 2, leída conjuntamente con el párrafo 2 del artículo 2, entrañan un *paralelismo* entre el alcance de la *investigación* de salvaguardia y el alcance de la *aplicación* de las medidas de salvaguardia. Por consiguiente, habida cuenta del contexto de la nota al párrafo 1 del artículo 2, la investigación en nombre de un determinado Estado miembro en la cual se compruebe la existencia o amenaza de un daño grave, basándose en las importaciones procedentes de todas las fuentes, sólo puede llevar a aplicar medidas de salvaguardia sobre una base NMF contra todas las fuentes de suministro, tanto intrarregional como extrarregional, de una unión aduanera.⁹¹

⁸⁷ *Ibid.*, párrafo 8.78.

⁸⁸ *Ibid.*, párrafo 8.83.

⁸⁹ *Ibid.*, párrafo 8.84.

⁹⁰ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.84.

⁹¹ *Ibid.*, párrafo 8.87.

El Grupo Especial llegó a la conclusión, basándose en su razonamiento relativo al artículo 2, de que "una investigación en nombre de un determinado Estado miembro en la que se compruebe la existencia de un daño grave o de la amenaza del mismo causados por las importaciones procedentes de todas las fuentes no puede servir de base para aplicar una medida de salvaguardia tan sólo a las importaciones procedentes de fuentes de suministro de terceros países".⁹²

104. El Grupo Especial pasó a ocuparse luego del artículo XXIV del GATT de 1994, como respuesta a un argumento formulado por la Argentina, en el sentido de que el artículo XXIV del GATT de 1994 y determinados reglamentos del MERCOSUR prohibían a la Argentina la aplicación de medidas de salvaguardia a otros países del MERCOSUR. Tras un prolongado análisis del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994, el Grupo Especial expresó lo siguiente:

[...] no estamos de acuerdo con el argumento de que, en el caso que tenemos ante nosotros, el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT prohíba a la Argentina aplicar medidas de salvaguardia a todas las fuentes de suministro, es decir, a terceros países así como a otros Estados miembros del MERCOSUR.⁹³

105. Por último, el Grupo Especial concluyó lo siguiente:

[...] habida cuenta del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XXIV del GATT, llegamos a la conclusión de que en el caso de una unión aduanera la aplicación de una medida de salvaguardia sólo a fuentes de suministro de terceros países no puede justificarse sobre la base de una investigación de un determinado Estado miembro que comprueba la existencia o amenaza de un daño grave causado por las importaciones procedentes de todas las fuentes de suministro tanto internas como externas a una unión aduanera.⁹⁴

106. Cuestionamos la suposición implícita del Grupo Especial, de que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se aplica a los hechos del asunto que examinamos. El sentido corriente de la primera frase de la nota 1 es, a nuestro juicio, que la nota sólo es pertinente cuando una unión aduanera aplica una medida de salvaguardia "como entidad única o en nombre de un Estado miembro".⁹⁵ Según los hechos del caso que nos ocupa, la Argentina aplicó la medida de salvaguardia en cuestión después de una investigación efectuada por las autoridades argentinas sobre los efectos en la rama de producción argentina de las importaciones procedentes de todas las fuentes.

⁹² *Ibid.*, párrafo 8.91.

⁹³ *Ibid.*, párrafo 8.101.

⁹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.102.

⁹⁵ También observamos que la nota 1 se refiere al término "Miembro" del párrafo 1 del artículo 2, que, según se entiende corrientemente, alude a un Miembro de la OMC.

107. El MERCOSUR no aplicó estas medidas de salvaguardia, ni como entidad única ni en nombre de la Argentina.⁹⁶ Cuando las medidas de salvaguardia que se impugnan en el caso presente fueron adoptadas por el Gobierno de la Argentina, las disposiciones transitorias que figuran en el capítulo XII del Reglamento Común sobre la Aplicación de Medidas de Salvaguardia a las Importaciones de Países no Miembros del MERCOSUR (el "Reglamento"), aprobado mediante la Decisión N° 17/96 del Mercado Común estaban en vigor entre los Estados partes del MERCOSUR.⁹⁷ De conformidad con estas disposiciones transitorias, el procedimiento de investigación para la adopción de medidas de salvaguardia debe ser llevado a cabo por las autoridades competentes del Estado parte en cuestión, aplicando la legislación nacional pertinente.⁹⁸

108. Por consiguiente, en el momento en que las medidas de salvaguardia impugnadas en el caso presente fueron aplicadas por el Gobierno de la Argentina, estas medidas no fueron aplicadas por el MERCOSUR "en nombre de" la Argentina, sino que fueron aplicadas por la Argentina. Es la Argentina la que es Miembro de la OMC a los fines del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y es la Argentina la que aplicó las medidas de salvaguardia después de realizar una investigación sobre los productos importados en su territorio y sobre los efectos de esas importaciones en su rama de producción nacional. Por estas razones, no consideramos que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 sea aplicable a las medidas de salvaguardia impuestas por la Argentina en este caso. En consecuencia, constatamos que el Grupo Especial incurrió en error al dar por sentado que la nota era aplicable y, por tanto, revocamos las constataciones y razonamientos jurídicos del Grupo Especial relativos a la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

⁹⁶ Es verdad que el 26 de septiembre de 1997, el Uruguay, en su carácter de Presidente *pro tempore* del MERCOSUR y en nombre de la Argentina, notificó la medida de salvaguardia definitiva aplicada por la Argentina. (G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.2, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.2, G/SG/14/Suppl.1 y G/L/195/Suppl.1, 22 de octubre de 1997). No obstante, todas las resoluciones pertinentes fueron adoptadas únicamente por la Argentina, con arreglo a las leyes nacionales argentinas. Observamos asimismo que todas las demás notificaciones relativas a las medidas impugnadas en el caso presente fueron adoptadas por la Argentina actuando en nombre propio. En particular, el 26 de septiembre de 1997 -el mismo día que el Uruguay notificó la medida en nombre de la Argentina- la Argentina transmitió una copia de la Resolución 987/87 al Comité de Salvaguardias (G/SG/N/10/ARG/1/Suppl.1, G/SG/N/11/ARG/1/Suppl.1, 10 de octubre de 1997).

⁹⁷ Adoptada por el Consejo de Ministros del MERCOSUR en diciembre de 1996. Véase el Informe del Grupo Especial, párrafo 5.103.

⁹⁸ Respondiendo a preguntas formuladas durante la audiencia, la Argentina confirmó que:

[...] hasta el 31 de diciembre de 1998, el régimen común de salvaguardias del MERCOSUR preveía esta modalidad de aplicación de una medida, que permitía que un único Estado miembro de la unión aduanera aplicara la medida, la que sería notificada por el MERCOSUR. Es por esto que la medida fue aplicada por la Argentina de conformidad con su marco reglamentario.

109. Tras haber constatado que la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 no es aplicable en el caso presente, tampoco estamos convencidos de que un análisis del artículo XXIV del GATT de 1994 fuera pertinente respecto de la cuestión específica que tenía ante sí el Grupo Especial. Esta cuestión, como observó el propio Grupo Especial, es si la Argentina, después de incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en su investigación sobre el "aumento de las importaciones" de productos de calzado en su territorio y los consiguientes efectos de tales importaciones en su rama de producción nacional de calzado, tenía justificación para excluir a otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia. En nuestro Informe en el asunto *Turquía - Restricciones a la importación de productos textiles y de vestido* sostuvimos que, en determinadas condiciones, el artículo XXIV "puede justificar la adopción de una medida incompatible con determinadas otras disposiciones del GATT".⁹⁹ No obstante, indicamos que esta defensa sólo es posible cuando el Miembro que aplique la medida demuestre que "la medida impugnada se ha introducido con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumple en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV" y "que si no se le permitiera introducir la medida impugnada se impediría el establecimiento de esa unión aduanera".¹⁰⁰

110. En el caso presente, observamos que la Argentina no alegó ante el Grupo Especial que el artículo XXIV del GATT de 1994 le proporcionaba una defensa contra una constatación de violación de una disposición del GATT de 1994. Como la Argentina no alegó que el artículo XXIV le proporcionara una defensa contra una constatación de violación de una disposición del GATT de 1994 y como el Grupo Especial no examinó si las medidas de salvaguardia en cuestión fueron introducidas con ocasión del establecimiento de una unión aduanera que cumplía en su totalidad las prescripciones del apartado a) del párrafo 8 y el apartado a) del párrafo 5 del artículo XXIV, consideramos que el Grupo Especial incurrió en error al decidir que un examen del párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 era pertinente en su análisis de si las medidas de salvaguardia impugnadas en el caso presente eran compatibles con las disposiciones de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En consecuencia, como hemos constatado que el análisis del artículo XXIV del GATT de 1994 realizado por el Grupo Especial no era pertinente en el caso presente, revocamos las conclusiones y constataciones jurídicas del Grupo Especial relativas al artículo XXIV del GATT de 1994.¹⁰¹

⁹⁹ Informe del Órgano de Apelación, WT/DS34/AB/R, adoptado el 19 de noviembre de 1999, párrafo 58.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Informe del Grupo Especial, párrafos 8.93 a 8.102.

111. Examinaremos a continuación si el Grupo Especial estuvo en lo cierto al interpretar que hay implícitamente "un paralelismo entre el alcance de la *investigación* de salvaguardia y el alcance de la *aplicación* de las medidas de salvaguardia".¹⁰² El párrafo 1 del artículo 2 establece lo siguiente:

Un *Miembro sólo podrá* aplicar una medida de salvaguardia [...] si *dicho Miembro* ha determinado [...] que las importaciones de ese producto en *su territorio* han aumentado en tal cantidad [...] y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional [...] (cursivas añadidas).

En el párrafo 1 c) del artículo 4 se define la "rama de producción nacional" como "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen *dentro del territorio de un Miembro* [...]". (Cursivas añadidas.) Consideradas conjuntamente, las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* demuestran que un Miembro de la OMC sólo puede aplicar una medida de salvaguardia después de que haya determinado que las importaciones de un producto *en su territorio* han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a *su* rama de producción nacional *dentro de su territorio*. Por lo tanto, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4, todos los aspectos pertinentes de una investigación en materia de salvaguardia debe ser realizada por el Miembro que en definitiva aplica la medida de salvaguardia, sobre la base del aumento de las importaciones que entran en su territorio y que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional dentro de su territorio.

112. Aunque el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 1 c) del artículo 4 establecen las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia y los requisitos relativos al alcance de una *investigación* en materia de salvaguardia, estas disposiciones no resuelven la cuestión del alcance de la *aplicación* de una medida de salvaguardia. En ese contexto, el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece:

Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

Como hemos observado, en el caso presente la Argentina aplicó las medidas de salvaguardia en cuestión después de realizar una investigación sobre los productos importados en el territorio argentino y sobre los efectos de esas importaciones en la rama de producción nacional de la Argentina. Al aplicar medidas de salvaguardia basadas en la investigación realizada en este caso, la Argentina también debió, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2, aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR.

¹⁰² *Ibid.*, párrafo 8.87.

113. Basándonos en este razonamiento y en los hechos del caso, constatamos que la investigación realizada por la Argentina que evaluó si las importaciones procedentes de *todas* las fuentes causaban o amenazaban causar un daño grave, sólo podía dar lugar a la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de *todas* las fuentes. Por consiguiente, llegamos a la conclusión de que la investigación realizada por la Argentina en el caso presente no puede servir como base para excluir a las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR de la aplicación de las medidas de salvaguardia.

114. Por las razones expuestas, revocamos las constataciones y conclusiones jurídicas del Grupo Especial relativas a la nota 1 del párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y al artículo XXIV del GATT de 1994. Concluimos que la Argentina no puede justificar, teniendo en cuenta los hechos del caso presente, la aplicación de sus medidas de salvaguardia sólo a las fuentes de suministro de terceros países que no son miembros del MERCOSUR basándose en una investigación que constató la existencia o amenaza de daño grave causado por importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR. Sin embargo, como hemos expresado, no estamos de acuerdo en que el Grupo Especial haya tenido ante sí, habida cuenta de los hechos del caso, una medida de salvaguardia aplicada por una unión aduanera *en nombre de* un Estado miembro. También deseamos subrayar que, como la cuestión no fue planteada en esta apelación, no nos pronunciamos sobre si, como principio general, el miembro de una unión aduanera puede excluir a otros miembros de esa unión aduanera de la aplicación de una medida de salvaguardia.

VII. Alegaciones relativas a los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

115. Aunque la Argentina reconoce que el Grupo Especial enunció correctamente la norma de examen correcta basada en el artículo 11 del ESD, la Argentina alega que el Grupo Especial se equivocó al *aplicar* dicha norma de examen, llevando a cabo una revisión *de novo* "de hecho"¹⁰³ de las constataciones y conclusiones de las autoridades argentinas. Como consecuencia de ello, la Argentina sostiene que el Grupo Especial interpretó que existen ciertas metodologías en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* cuando el propio Acuerdo nada dice al respecto, y de esta manera aumentó los derechos y obligaciones de los Miembros con arreglo a dicho Acuerdo en violación de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del ESD.¹⁰⁴ A juicio de la Argentina, el *Acuerdo sobre Salvaguardias* deja a discreción de los Miembros la manera como debe aplicarse; sin embargo, el Grupo Especial, en su razonamiento, estableció nuevas prescripciones que no figuran en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

¹⁰³ Comunicación del apelante presentada por la Argentina, página 27.

¹⁰⁴ *Ibid.*, página 42.

La Argentina sostiene asimismo que el Grupo Especial cometió varios errores de derecho en su análisis de los requisitos contenidos en los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en particular en lo que respecta a las condiciones en materia de aumento de las importaciones, daño grave y relación de causalidad que deben cumplirse antes de que pueda aplicarse una medida de salvaguardia.¹⁰⁵ Por último, la Argentina sostiene que el razonamiento que sustenta el informe del Grupo Especial no es adecuado, porque el Grupo Especial no llegó a conclusiones razonables sobre la base de todas las pruebas que tuvieron ante sí las autoridades argentinas y que, por consiguiente, el Grupo no ha cumplido el requisito del párrafo 7 del artículo 12 del ESD en el sentido de que exponga las "razones" de su decisión.¹⁰⁶

A. *Norma de examen*

116. El Grupo Especial expuso su planteamiento sobre la norma de examen en la forma siguiente:

En nuestra opinión, no estamos facultados para conducir un examen *de novo* de la investigación en materia de salvaguardias realizada por la autoridad nacional. Más bien, debemos determinar si la Argentina se ha atenido a sus obligaciones multilaterales en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias ... al formular su conclusión positiva de la existencia de daño y de la relación de causalidad en la investigación sobre el calzado.¹⁰⁷

...

... nuestro examen se limitará a una evaluación objetiva, de conformidad con el artículo 11 del ESD, de si la autoridad nacional ha considerado todos los hechos pertinentes, incluido un examen de cada factor enumerado en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, de si el informe publicado sobre la investigación contiene una explicación suficiente sobre la forma en la cual los hechos respaldan la determinación efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de la Argentina en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias. Observamos que esta fue la norma de examen aplicada por el Grupo Especial en *Estados Unidos - Ropa interior*, con la cual estamos de acuerdo.¹⁰⁸

117. Aunque en última instancia el Grupo Especial expuso correctamente la norma de examen, nos sorprende que el Grupo Especial basara su planteamiento en varios informes de grupos especiales anteriores que examinaban las investigaciones nacionales en el contexto de dos Acuerdos de la Ronda

¹⁰⁵ *Ibid.*, páginas 43 a 66.

¹⁰⁶ Comunicación del apelante presentada por la Argentina, páginas 42, 48 y 61.

¹⁰⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.117.

¹⁰⁸ *Ibid.*, párrafo 8.124.

de Tokyo: el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GATT¹⁰⁹ así como dos informes anteriores de grupos especiales de la OMC en *Estados Unidos - Ropa interior y Estados Unidos - Camisas y blusas*.¹¹⁰

118. Hemos declarado, en más de una ocasión, que en relación con todos los acuerdos abarcados, con una sola excepción, en el artículo 11 del ESD se enuncia la norma de examen apropiada para los grupos especiales.¹¹¹ La única excepción es el *Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, en el cual una disposición concreta, el párrafo 6 del artículo 17, establece una norma de examen especial para las diferencias relativas a dicho Acuerdo.

119. En nuestro informe sobre el caso *Comunidades Europeas - Hormonas*, dijimos que:

... el artículo 11 del ESD se refiere directamente a este asunto y, en efecto, expresa en forma muy sucinta, pero con suficiente claridad, la norma de examen adecuada para los Grupos Especiales, tanto con respecto a la verificación de los hechos como a la caracterización jurídica de los mismos en el marco de los acuerdos pertinentes ...¹¹²

...

En cuanto a las constataciones fácticas de los Grupos Especiales, sus actividades siempre están limitadas por el mandato establecido en el artículo 11 del ESD: la norma aplicable no es un examen *de novo* propiamente dicho, ni la "deferencia total", sino más bien "una evaluación objetiva de los hechos".¹¹³

120. Aunque dicho caso se refería a la evaluación de los hechos por el Grupo Especial, y el presente caso se refiere a la evaluación del asunto por el Grupo Especial, de manera más general, el mismo razonamiento resulta ahora aplicable. El *Acuerdo sobre Salvaguardias*, al igual que el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, no contiene ninguna disposición acerca de la norma de examen apropiada. Por consiguiente, el artículo 11 del ESD y, en particular, su

¹⁰⁹ Informe del Grupo Especial, *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*, adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD S32/58; Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Salmón*, *supra*, nota 29, párrafo 494.

¹¹⁰ *Supra*, nota 31.

¹¹¹ Véase, por ejemplo, el Informe del Órgano de Apelación, *CE - Medidas que afectan a la carne y a los productos cárnicos ("Comunidades Europeas - Hormonas")*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafos 114-119; *Australia - Salmón*, *supra*, nota 26, párrafo 2.67.

¹¹² Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Hormonas*, *supra*, nota 111, párrafo 116.

¹¹³ *Ibid.*, párrafo 117.

requisito de que "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos", establece la norma de examen apropiada para examinar la compatibilidad de una medida de salvaguardia con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

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

122. Además de "una evaluación objetiva de los hechos", observamos también que parte de la "evaluación objetiva del asunto", que debe hacer cada grupo especial conforme al artículo 11 del ESD, es una evaluación de "la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos". En consecuencia, debemos examinar también si el Grupo Especial interpretó y aplicó correctamente las disposiciones sustantivas de los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, en particular las relativas a los requisitos de las importaciones que "han aumentado en tal cantidad", el "daño grave" a la rama de producción nacional y la relación de causalidad.

B. Interpretación y aplicación de los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

123. El párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* prescriben lo siguiente:

Artículo 2

Condiciones

1. 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. (Se omite la nota a pie de página.)

Artículo 4

Determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave

2. a) En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.

b) No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

c) Las autoridades competentes publicarán con prontitud, de conformidad con las disposiciones del artículo 3, un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados.

124. Recordamos las conclusiones definitivas del Grupo Especial sobre el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4:

Por las razones precedentes, concluimos que la investigación de la Argentina no demostró que había aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4; que la investigación no evaluó todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tuvieran relación con la

situación de la rama de producción nacional en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4; que la investigación no demostró, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4; que la investigación no tuvo debidamente en cuenta otros factores distintos del aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4; y que el informe publicado con respecto a la investigación no contenía un análisis completo del caso objeto de la investigación, así como tampoco una demostración de la pertinencia de los factores examinados en el sentido del párrafo 2 c) del artículo 4.

En consecuencia, consideramos que la investigación y las determinaciones efectuadas por la Argentina del aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad son incompatibles con los artículos 2 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Consideramos que, como tal, la investigación de la Argentina no proporciona *ningún* fundamento jurídico para la aplicación de la medida de salvaguardia definitiva en cuestión, ni de cualquier otra medida de salvaguardia.¹¹⁴

1. Aumento de las importaciones

125. Con respecto al requisito relativo al "aumento de las importaciones", el Grupo Especial declaró lo siguiente:

El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que exista un aumento de las importaciones como requisito básico previo a la aplicación de una medida de salvaguardia. Las disposiciones pertinentes se encuentran en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 a) del artículo 4.¹¹⁵

...

Por consiguiente, para determinar si las importaciones han aumentado "en tal cantidad" a los efectos de la aplicación de una medida de salvaguardia, estas dos disposiciones exigen un análisis del ritmo y cuantía del aumento de las importaciones, en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional.¹¹⁶

126. En su evaluación de si la investigación por las autoridades argentinas había demostrado el aumento de las importaciones requerido en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 a) del artículo 4, el Grupo Especial declaró lo siguiente:

... el Acuerdo no exige solamente un aumento (es decir, cualquier aumento) de las importaciones, sino un aumento en "tal cantidad"

¹¹⁴ Informe del Grupo Especial, párrafos 8.279 y 8.280.

¹¹⁵ *Ibid.*, párrafo 8.138.

¹¹⁶ *Ibid.*, párrafo 8.141.

que cause o amenace causar un daño grave. El Acuerdo no proporciona ninguna orientación numérica en cuanto a la forma en que esto deba juzgarse ni, en nuestra opinión, podría hacerlo. Pero no significa ello que esta prescripción carezca de todo significado. Al contrario, estimamos que significa que el aumento de las importaciones debe ser considerado en todo su contexto, en particular con respecto a su "ritmo y cuantía", tal como lo requiere el párrafo 2 a) del artículo 4. En consecuencia, parece indispensable considerar los cambios en los niveles de las importaciones durante todo el período de la investigación, como se examinó *supra*, para realizar una determinación con respecto a si ha habido o no un aumento de las importaciones en "tal cantidad" en el sentido del párrafo 1 del artículo 2.¹¹⁷ (cursiva añadida)

127. El Grupo Especial llegó a la conclusión de que la Argentina no consideró en forma adecuada "las tendencias intermedias de las importaciones, en particular, las disminuciones constantes y significativas de las importaciones a partir de 1994, así como la sensibilidad del análisis a las puntas del período de investigación que se han utilizado".¹¹⁸ Por estas razones, el Grupo Especial concluyó que "la investigación de la Argentina no demostró que había aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 a) del artículo 4".¹¹⁹ Sin embargo, el Grupo Especial rechazó el argumento postulado por las Comunidades Europeas "de que solamente una tendencia "bruscamente creciente" de las importaciones al término del período de investigación puede satisfacer este requisito".¹²⁰

128. La Argentina sostiene que, en su interpretación y aplicación del requisito de "aumento de las importaciones" del párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el enfoque del Grupo Especial fue "imponer una variedad de obstáculos metodológicos que deben ser superados antes de que pueda constatare una determinación de "aumento de las importaciones"". ¹²¹ En particular, la Argentina afirma que el Grupo Especial confundió el significado claro de la palabra "tasa" en el párrafo 2 a) del artículo 4 incorporándole "dirección", y estimó que sólo podía haber "aumento de las importaciones" si: i) un cambio en el año base de 1991 a 1992 mostraba todavía un aumento; ii) el análisis punta a punta y de los períodos intermedios se respaldaban mutuamente; y iii) se constataba que la declinación de las importaciones

¹¹⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.161.

¹¹⁸ *Ibid.*, párrafo 8.276.

¹¹⁹ *Ibid.*, párrafo 8.279.

¹²⁰ *Ibid.*, párrafo 8.165.

¹²¹ Comunicación del apelante presentada por la Argentina, página 44.

1994 y 1995 fue temporaria.¹²² La Argentina también sostiene que el Grupo Especial "vinculó" el requisito de "aumento de las importaciones" "con otros requisitos cualitativos del artículo 2" y se equivocó al tratarlo como "un requisito cualitativo más que un requisito cuantitativo".¹²³ El sentido corriente de "aumento de las importaciones" es, a juicio de la Argentina, que las importaciones sean mayores, y la Argentina sostiene que no existe ninguna justificación de hecho o de derecho para añadir nuevos requisitos al *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹²⁴

129. Estamos de acuerdo con el Grupo Especial en el sentido de que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requieren que se demuestre que no solamente se ha producido *cualquier* aumento de las importaciones, sino que las importaciones "han aumentado en tal cantidad ... y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave".¹²⁵ Además, estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que las disposiciones específicas del párrafo 2 a) del artículo 4 exigen "un análisis del *ritmo* y *cuantía* del aumento de las importaciones, en términos absolutos y como porcentaje de la producción nacional".¹²⁶ (cursiva añadida) En consecuencia no impugnamos la opinión y la conclusión definitiva del Grupo Especial en el sentido de que, con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, las autoridades competentes deben examinar las *tendencias* de las importaciones durante el período de investigación (en lugar de comparar únicamente las puntas del período).¹²⁷ Como resultado de ello, convenimos con la conclusión del Grupo Especial de que "la Argentina no consideró en forma adecuada las tendencias intermedias de las importaciones, en particular, las disminuciones constantes y significativas de las importaciones a partir de 1994, así como la sensibilidad del análisis a las puntas del período de investigación que se han utilizado".¹²⁸

130. No obstante, si bien no consideramos que el Grupo Especial se ha equivocado en su aplicación del requisito que figura en el apartado 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en el sentido de que "*las importaciones* de ese producto ... han aumentado en tal cantidad", estimamos que la interpretación que hace el Grupo Especial de ese requisito es mas bien insuficiente.

¹²² *Ibid.*, página 46.

¹²³ *Ibid.*, página 44.

¹²⁴ Declaración de la Argentina en la audiencia.

¹²⁵ Párrafo 1 del Artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

¹²⁶ Informe del Grupo Especial, párrafos 8.140 y 8.141.

¹²⁷ *Ibid.*, párrafo 8.276.

¹²⁸ *Ibid.*

Observamos que, en varias ocasiones, el Grupo Especial caracterizó esta condición del párrafo 1 del artículo 2 en su informe refiriéndose simplemente al "aumento a las importaciones". Sin embargo en la práctica el requisito, y ponemos de relieve que dicho requisito figura *tanto* en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, consiste en que "*las importaciones de ese producto ... han aumentado en tal cantidad*"¹²⁹, y "en condiciones tales que causan o amenazan causar una daño grave a la rama de producción nacional". (cursiva añadida) Si bien estamos de acuerdo con el Grupo Especial que el hecho de que las importaciones "han aumentado en tal cantidad" no puede referirse a *cualquier* aumento, no estamos de acuerdo con el Grupo Especial en que es razonable examinar la tendencia de las exportaciones durante un período histórico de cinco años. A nuestro juicio, el uso del presente en la expresión inglesa "is being imported" [en la versión española "han aumentado"] que se hace tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 indica que es necesario que las autoridades competentes examinen las importaciones recientes y no sólo las tendencias de las importaciones durante los últimos cinco años -o, por lo demás, durante cualquier otro período de varios años.¹³⁰ Consideramos que la expresión "is being imported" entraña que el aumento de las importaciones debe haber sido súbito y reciente.

131. Recordamos aquí nuestro razonamiento y nuestras conclusiones sobre el sentido de la expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Llegamos a la conclusión de que el aumento de las importaciones debía haber sido "imprevisto" o "inesperado".¹³¹ Estimamos también que la expresión "han aumentado en *tal* cantidad" ["in *such* increased quantities"] que se emplea en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 es importante tratándose de esta determinación. A nuestro parecer, la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que "han aumentado en tal cantidad" no es una determinación puramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado -o a las de hace cinco años. Repetimos, y se justifica insistir en ello, que no basta *cualquier* aumento en la cantidad de las importaciones. Para que se cumpla el requisito a la

¹²⁹ El párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* contiene además las palabras "en términos absolutos en relación con la producción nacional".

¹³⁰ El Grupo Especial, en su nota 530 al párrafo 8.166 del Informe del Grupo Especial, reconoce que se usa el presente, cuando dice "lo que parecería indicar que, cualquiera sea el punto inicial de un período de investigación debe *terminar* no más allá de un pasado muy reciente". (cursiva añadida) En esto no estamos de acuerdo con el Grupo Especial. Creemos que el período de investigación pertinente no sólo debe *terminar* en un pasado muy reciente, sino que el período de investigación debe *ser* el pasado reciente.

¹³¹ *Supra*, párrafos 91 a 98.

aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado "en *tal* cantidad" que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* como el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave".

2. Daño grave

132. En lo que respecta al requisito del "daño grave", el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* establece, en su parte pertinente:

En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes *evaluarán todos los factores pertinentes* de carácter objetivo y cuantificable *que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular, ... la parte de mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.*

133. El Grupo Especial declaró que, a la luz de los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4, se debía:

... examinar, en primer lugar, si todos los factores del daño enumerados en el Acuerdo fueron considerados por la Argentina, puesto que en el texto del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo ("todos los factores pertinentes [...] en particular [...] los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo") se prescribe sin ambigüedad que, como mínimo, debe examinarse cada uno de los factores enumerados además de otros factores que sean "pertinentes".¹³²

El Grupo Especial también llegó a la conclusión de que, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2 c) del artículo 4 y, por referencia, del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, se debía examinar si las constataciones y conclusiones de la Argentina sobre "el daño grave" estaban confirmadas por las pruebas que tuvieron ante sí las autoridades argentinas.

134. El Grupo Especial considera que el párrafo 2 a) del artículo 4 significa literalmente que todos los factores enumerados: "los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo" -deben evaluarse en tal

¹³² Informe del Grupo Especial, párrafo 8.206.

investigación. Además, el Grupo Especial declaró que deben evaluarse asimismo todos los demás factores pertinentes que influyan en la situación de rama de producción. Como el Grupo Especial comprobó que la Argentina no había evaluado dos de los factores enumerados, la utilización de la capacidad y la productividad, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la investigación de la Argentina no cumplía con los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4.¹³³

135. La Argentina sostiene que el Grupo Especial se equivocó en su análisis de la determinación de "daño grave" hecha por la Argentina. Según la Argentina, el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* sólo requiere una demostración de la pertinencia de los factores examinados y no que todos los factores enumerados deban necesariamente ser examinados como pertinentes.¹³⁴ En su respuesta a la conclusión del Grupo Especial de que la Argentina no había evaluado debidamente los factores y utilización de la capacidad y productividad, la Argentina contesta sosteniendo que el factor de productividad esta incluida explícitamente en el Acta 338 y que las autoridades argentinas disponían de suficientes datos para calcular la utilización de la capacidad.¹³⁵ Además, la Argentina aduce que ni la utilización de la capacidad ni la productividad eran la cuestión principal o siquiera significativa de la investigación.¹³⁶ La Argentina también impugna la opinión del Grupo Especial en el sentido de que la Argentina debería haber examinado los datos de que se disponía para 1996 en su investigación del "daño grave". En este caso, la Argentina responde que el expediente muestra claramente que los datos sobre 1996 no eran completos, y sostiene que era apropiado y razonable usar el único período de revisión para el cual estuvieron disponibles todos los datos como base para la determinación del "daño grave". Además, la Argentina afirma que el Grupo Especial se equivocó en varios aspectos de su examen de las pruebas examinadas por las autoridades argentinas.

136. Estamos de acuerdo con la interpretación del Grupo Especial en el sentido de que el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere una demostración de que las autoridades competentes han evaluado, como mínimo, cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 así como todos los demás factores pertinentes para la situación de la rama de producción interesada. Además, no nos oponemos a la constatación del Grupo Especial de que la Argentina no evaluó todos los factores enumerados, en particular, la utilización de la capacidad y la productividad. Consideramos que las demás cuestiones planteadas por la Argentina en esta apelación,

¹³³ *Ibid.*, párrafo 8.277.

¹³⁴ Comunicación del apelante presentada por la Argentina, página 59.

¹³⁵ *Ibid.*, página 59.

¹³⁶ *Ibid.*, página 60.

en relación con la disponibilidad de los datos para 1996 y a la evaluación hecha por el Grupo Especial de las pruebas examinadas por las autoridades argentinas, se refieren a cuestiones de hecho que no están comprendidas en nuestro mandato para examinar la apelación, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 17 del ESD.

137. Por estas razones, confirmamos la conclusión del Grupo Especial de que la Argentina no evaluó "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tenga relación con la situación de esa rama de producción" conforme a lo requerido en el párrafo 2 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

138. Sin embargo, aunque no era necesario que el Grupo Especial fuera más allá de lo que lo hizo en este caso, puesto que el Grupo Especial había comprobado que la Argentina *no* evaluó todos los factores enumerados requeridos, no creemos que una evaluación de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 sea todo lo que se requiere para justificar una determinación de "daño grave" conforme al *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Observamos, en tal sentido, que existe una definición de "daño grave" en el párrafo 1 a) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que dice lo siguiente:

se entenderá por "daño grave" un *menoscabo general significativo* de la situación de una rama de producción nacional. (cursiva añadida)

Y señalamos que, en su análisis jurídico de "daño grave" con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4, el Grupo Especial no ha hecho ningún uso de esta definición.

139. A nuestro juicio, sólo cuando se ha evaluado la *situación general* de la rama de producción nacional, a la luz de todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de dicha rama de producción, puede determinarse si se ha producido un "menoscabo general significativo" de la situación de dicha rama de producción. Aunque el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere técnicamente que se evalúen ciertos factores enumerados, y que deben evaluarse todos los demás factores pertinentes, esta disposición no especifica lo que debe demostrar dicha evaluación. Evidentemente, toda evaluación de esta clase será distinta para las distintas industrias en distintos casos, según los hechos del caso particular y la situación de la industria interesada. Una evaluación de cada uno de los factores enumerados no tiene por qué demostrar necesariamente que cada uno de ellos está "disminuyendo". Por ejemplo, en un caso, pueden haberse registrado disminuciones significativas en las ventas, el empleo y la productividad que indicarán un "menoscabo general significativo" en la situación de la rama de producción, y justificarán por lo tanto la constatación de daño grave. En otro caso, un determinado factor puede no estar disminuyendo, pero el cuadro general puede mostrar, sin embargo, un "menoscabo general significativo" en la rama de producción. En consecuencia, además

del examen técnico de si las autoridades competentes han evaluado en un caso determinado todos los factores enumerados y todos los demás factores pertinentes, consideramos que es fundamental que un grupo especial tenga en cuenta la definición de "daño grave" que figura en el párrafo 1 a) del artículo del 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en su examen de cualquier determinación del "daño grave".

3. Relación de causalidad

140. En lo que respecta al requisito de relación de causalidad, en el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prescribe que no se aceptará la determinación de daño grave:

... a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

141. El Grupo Especial interpretó las prescripciones del párrafo 2 b) del artículo 4 en la forma siguiente:

... consideraremos si el análisis de la relación de causalidad efectuado por la Argentina cumple estas prescripciones sobre la base de i) si la tendencia ascendente de las importaciones coincide con las tendencias descendentes de los factores de daño, y en caso contrario, si se ha dado una explicación fundada con respecto a por qué, a pesar de ello, los datos muestran una relación de causalidad; ii) si las condiciones de competencia en el mercado del calzado argentino entre el calzado importado y el calzado nacional, tal como han sido analizadas, demuestran, sobre la base de pruebas objetivas, una relación de causalidad de las importaciones con cualquier tipo de daño; y iii) si se han analizado otros factores pertinentes y si se ha demostrado el daño causado por factores distintos de las importaciones no ha sido atribuido a las importaciones.¹³⁷

142. Refiriéndose a la relación de causalidad, el Grupo Especial declaró:

... las *tendencias* -de los factores de daño y de las importaciones- tienen tanta importancia como sus niveles absolutos. En el contexto particular de un análisis de relación de causalidad, estimamos también que el sentido de esta disposición es que para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial la *relación* entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño.

¹³⁷ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.229.

En términos prácticos, creemos por consiguiente que esta disposición significa que si la relación de causalidad está presente, el aumento de las importaciones normalmente deberían coincidir con una disminución de todos los factores de daño pertinentes. Si bien tal coincidencia por sí sola no puede *probar* la existencia de una relación de causalidad (porque, entre otras cosas, el artículo 3 exige una explicación -es decir, "las constataciones y las conclusiones fundamentadas"), su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación, y exigiría un análisis *muy* preciso de las razones por las cuales sigue existiendo la relación de causalidad.¹³⁸

143. La Argentina sostiene en su apelación que el Grupo Especial se equivocó al establecer y aplicar tres "normas" en su análisis de la relación de causalidad. En primer lugar, la Argentina sostiene que el Grupo Especial requería que la tendencia ascendente a las importaciones *coincidiera* con una tendencia *descendente* de los factores de daño. Sobre esta cuestión, la Argentina afirma que el párrafo 2 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se refiere a "cambios" y no a "tendencias descendentes", de modo que no hay ningún requisito de que se registre una "tendencia descendente" en cada año del período de investigación. Más aún, la Argentina sostiene que el requisito del Grupo Especial de una "coincidencia" en el tiempo no está implícito en el término "causa". En segundo lugar, la Argentina afirma que el Grupo Especial usó las palabras "en condiciones tales" a fin de desarrollar a partir de ellas un requisito en el sentido de que las "condiciones de competencia" entre el calzado importado y el nacional en el mercado de la Argentina mostrara un vínculo causal entre el aumento de las importaciones y el daño. La Argentina afirma que no existe en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ninguna base para este requisito. En tercer lugar, la Argentina sostiene que el Grupo Especial requería que las autoridades argentinas establecieran que se habían analizado otros factores pertinentes, y que el daño causado por factores distintos de las importaciones no era una prueba del daño grave causado por las importaciones. La opinión de Argentina, es que este requisito va mucho más allá de lo que en realidad prescribe el párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

144. Observamos que el párrafo 2 a) del artículo 4 requiere que las autoridades competentes evalúen "el ritmo y cuantía del aumento de las importaciones", "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento", así como los "cambios" en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad y otros factores. No vemos ninguna razón para discrepar con la interpretación del Grupo Especial en el sentido de que las palabras "ritmo y cuantía" y "cambios" que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4 significan que "las *tendencias* -de los

¹³⁸ Informe del Grupo Especial, párrafos 8.237 y 8.238.

factores de daño y de las importaciones- tienen tanta importancia como sus niveles absolutos".¹³⁹ También convenimos con el Grupo Especial en que para el análisis y la determinación de la relación de causalidad debe ser esencial "la *relación* entre los *movimientos* de las importaciones (volumen y participación al mercado) y los *movimientos* de los factores de daño".¹⁴⁰ (cursiva añadida) Además, en lo que respecta a una "coincidencia" entre un aumento a las importaciones y una disminución de los factores de daño pertinentes, observamos que el Grupo Especial se limitó a decir que esto ha debido ocurrir "normalmente" si la relación de causalidad estaba presente.¹⁴¹ Sin embargo, el Grupo Especial matizó esta afirmación con la siguiente oración:

Si bien tal coincidencia por sí sola no puede *probar* la existencia de una relación de causalidad (porque, entre otras cosas, el artículo 3 exige una explicación -es decir, "las constataciones y las conclusiones fundamentadas"), su ausencia podría despertar serias dudas con respecto a la existencia de dicha relación, y exigiría un análisis muy preciso de las razones por las cuales seguiría existiendo la relación de causalidad.¹⁴²

145. Nos sentimos algo sorprendidos de que el Grupo Especial, habiendo determinado que no se había producido un "aumento de las exportaciones", y habiendo determinado que no había ocurrido ningún "daño grave", procediera por alguna razón, a llevar a cabo una evaluación de la relación de causalidad. Sería difícil, por cierto, demostrar la existencia de un "vínculo causal" entre un "aumento de las importaciones" que no ocurrió y un "daño grave" que no existía. Sin embargo, no advertimos ningún error en la interpretación hecha por el Grupo Especial de las prescripciones relativas a la relación de causalidad, ni en su interpretación del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Creemos más bien que la Argentina ha caracterizado equivocadamente la interpretación y el razonamiento del Grupo Especial. Además, convenimos con las conclusiones del Grupo Especial en el sentido de que "no se analizaron ni explicaron lo suficiente las condiciones de competencia entre las importaciones y el producto nacional (en particular el precio); y que no se evaluaron de forma suficiente "otros factores" identificados por la CNCE en la investigación, en particular el 'efecto tequila'".¹⁴³

¹³⁹ *Ibid.*, párrafo 8.237.

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Informe del Grupo Especial, párrafo 8.238.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*, párrafo 8.278.

146. Por todas estas razones, confirmamos la conclusión del Grupo Especial de que "las constataciones y conclusiones de la Argentina relativas a la relación de causalidad no están suficientemente explicadas ni apoyadas por las pruebas".¹⁴⁴

147. Sobre la base del razonamiento que antecede, confirmamos las constataciones y conclusiones del Grupo Especial que figuran en el párrafo 8.279 y el párrafo 8.280 del Informe del Grupo Especial, entre ellas las conclusiones de que "la investigación y las determinaciones efectuadas por la Argentina, el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad son incompatibles con los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*".¹⁴⁵ Confirmamos la conclusión definitiva del Grupo Especial en el sentido de que "la investigación de Argentina no proporciona *ningún* fundamento jurídico para la aplicación de la medida de salvaguardia definitiva en cuestión, ni de cualquier otra medida de salvaguardia".¹⁴⁶

C. *Párrafo 7 del artículo 12 del ESD*

148. La Argentina sostiene también que el Grupo Especial violó el párrafo 7 del artículo 12 del ESD al no exponer las "razones" en que se basaban sus constataciones y conclusiones. El párrafo 7 del artículo 12 del ESD dice, en su parte pertinente:

... el grupo especial expondrá en su informe las constataciones de hecho, la aplicabilidad de las disposiciones pertinentes y las *razones* en que se basen sus conclusiones y recomendaciones. (cursiva añadida)

149. En nuestros informes sobre *Corea - Bebidas alcohólicas*¹⁴⁷ y *Chile - Impuestos a las bebidas alcohólicas*¹⁴⁸, comprobamos que en esos casos los grupos especiales habían expuesto razones suficientes para sus constataciones y recomendaciones y, por consiguiente, se habían cumplido las prescripciones del párrafo 7 del artículo 12 del ESD. En este caso el Grupo Especial efectuó *amplios* análisis de hecho y de derecho de las alegaciones contrapuestas formuladas por las partes, expuso muchas constataciones de hecho sobre la base de un examen detallado de las pruebas que tuvieron ante sí las autoridades argentinas así como de otras pruebas presentadas al Grupo Especial, y ofreció amplias explicaciones de cómo y por qué había llegado a sus conclusiones de hecho y de derecho. Aunque la Argentina puede no estar de acuerdo con las razones expuestas por el Grupo Especial, y

¹⁴⁴ *Ibid.*

¹⁴⁵ *Ibid.*, párrafo 8.280.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Supra*, nota 36, párrafo 168.

¹⁴⁸ Informe del Órgano de Apelación, distribuida el 13 de diciembre de 1999, WT/DS87/AB/R, WT/DS110/AB/R, párrafo 78.

nosotros mismos no estamos de acuerdo con todo su razonamiento, no nos cabe ninguna duda de que el Grupo Especial expuso, en su informe, "razones" compatibles con las prescripciones del párrafo 7 del artículo 12 del ESD.

150. Por estas razones, rechazamos la apelación de la Argentina con arreglo al párrafo 7 del artículo 12 del ESD. Nos vemos obligados a comprobar que, en su apelación, la Argentina parece afirmar que el Grupo Especial dijo e hizo al mismo tiempo demasiado y demasiado poco.

VIII. Constataciones y conclusiones

151. Por los motivos expuestos en el presente informe, el Órgano de Apelación:

- a) llega a la conclusión de que el Grupo Especial no se excedió de su mandato al referirse en su razonamiento al artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- b) revoca la conclusión del Grupo Especial que figura en el párrafo 8.69 del Informe del Grupo Especial en el sentido de que "las investigaciones sobre salvaguardia efectuadas y las medidas de salvaguardia aplicadas después de entrados en vigor los Acuerdos de la OMC que cumplan los requisitos del nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias cumplen los requisitos del artículo XIX del GATT", y revoca también la constatación del Grupo de que los negociadores de la Ronda Uruguay "omitieron deliberadamente" la expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de circunstancias" del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*;
- c) se abstiene de formular una constatación con respecto a la alegación de las Comunidades Europeas en relación con el artículo XIX del GATT de 1994 puesto que, a la luz de las constataciones que figuran en el párrafo f) *infra*, no existe, en todo caso, ninguna base jurídica para las medidas de salvaguardia impuestas por la Argentina;
- d) revoca las constataciones y conclusiones del Grupo Especial relativas a la nota 1 al párrafo 1 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y del artículo XXIV del GATT de 1994, y concluye que la Argentina, basándose en los hechos del presente caso, no puede justificar la imposición de sus medidas de salvaguardia únicamente a fuentes de suministro de terceros países que no pertenecen al MERCOSUR sobre la base de una investigación en la que se comprobó un daño grave o la amenaza del mismo causado por las importaciones de todas las fuentes, inclusive las importaciones procedentes de otros Estados miembros del MERCOSUR;

- e) concluye que el Grupo Especial enunció y aplicó correctamente la norma de examen apropiada, enunciada en el artículo 11 del ESD;
- f) confirma las constataciones y conclusiones de que la investigación y las determinaciones de la Argentina sobre el aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad no son compatibles con los artículos 2 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, y que, en consecuencia, la investigación de la Argentina no constituye una base jurídica para la aplicación de la medida de salvaguardia definitiva en cuestión ni para ninguna otra medida de salvaguardia; y
- g) llega a la conclusión de que el Grupo Especial no dejó de exponer las "razones" en que se basaban sus conclusiones y recomendaciones conforme a lo requerido en el párrafo 7 del artículo 12 del ESD.

152. El Órgano de Apelación *recomienda* que el OSD pida a la Argentina que ponga las medidas que en el presente informe y en el informe del Grupo Especial modificado por este informe se declaran incompatibles con las obligaciones que le corresponden en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud de ese Acuerdo.

Firmado, en Ginebra el 17º día de noviembre de 1999 por:

James Bacchus

Presidente de la Sección

Christopher Beeby

Miembro

Mitsuo Matsushita

Miembro