

ANEXO 2-9

SEGUNDA COMUNICACIÓN DE NUEVA ZELANDIA

(29 de junio de 2000)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	294
II. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS	295
III. RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL	302
IV. AMENAZA DE DAÑO GRAVE	306
V. CAUSALIDAD.....	313
VI. NECESIDAD	320
VII. TRATO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA	324
VIII. CONCLUSIÓN	325

ANEXOS

- NZ14 Testimonio de Kirk Halpern, actas de la audiencia relativa al daño, página 276.
- NZ15 Testimonio de John Cassidy, actas de la audiencia relativa al daño, páginas 223 a 225; testimonio de Brian Comfort, actas de la audiencia relativa al daño, páginas 215 y 236.
- NZ16 Testimonio de Daniel Sumner, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, páginas 177 y 178.
- NZ17 Crawford, miembro de la USITC, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, página 200.
- NZ18 Testimonio de Daniel Sumner, actas de la audiencia relativa a la medida correctiva, página 214.
- NZ19 "USDA - Glickman announces \$4 million to promote US Lamb", cable de prensa de Reuters, 12 de mayo de 2000; "USDA to buy \$15 million lamb", Dow Jones Commodities Service, 14 de febrero de 2000; USDA, "Domestic Lamb Industry Adjustment Assistance", diciembre de 1999.
- NZ20 Embajador Barshefsky, Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, actas de la reunión de 23 de junio de 1999 de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 En su alegato escrito y su alegato oral en el presente asunto, Nueva Zelandia ha probado que la actitud de los Estados Unidos al imponer medidas de salvaguardia respecto de las importaciones de carne de cordero no se conforma a las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994: no se ha demostrado la evolución imprevista de las circunstancias que tuvieran como resultado un aumento de las importaciones; la rama de producción nacional presuntamente amenazada por un daño grave no ha sido correctamente identificada; no se ha podido demostrar que ninguna amenaza de daño grave fuese causada por un aumento de las importaciones; no se ha podido demostrar que la medida impuesta se hubiese aplicado sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave o para facilitar el reajuste; y la medida no se aplicó a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran.

1.2 Al responder en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral ante el Grupo Especial los Estados Unidos intentaron corregir el informe de la USITC tratando de demostrar que cumplía las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en el marco de la OMC. Pero una cuidadosa comparación entre lo que dijo la USITC y lo que ahora los Estados Unidos alegan que dijo, muestra que la descripción del informe de la USITC que hacen los Estados Unidos carece de fundamento. Le adjudican conclusiones que la USITC no realizó y juntan una serie de observaciones dispares que hizo para luego sostener que representan en conjunto una conclusión de la USITC. De esta forma tratan de volver a escribir el informe de la USITC, sugiriendo conclusiones que no alcanzó y omitiendo afirmaciones que sí efectuó. Este intento de reemplazar el informe realmente preparado por la USITC por un nuevo informe preparado por los Estados Unidos tratando de defenderse de las alegaciones en su contra es inadmisibles. El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad investigadora "evalúe" y "demuestre", y que presente análisis y conclusiones fundamentadas. Estas obligaciones no se cumplen con posteriores intentos de demostrar lo que la USITC debería haber dicho.

1.3 Los Estados Unidos también tratan de que el Grupo Especial interprete con amplitud las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias. En su declaración oral ante el Grupo Especial en la primera audiencia, los Estados Unidos alegaron que la facultad de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia no debía limitarse innecesariamente.¹ Al responder a las preguntas del Grupo Especial, alegaron que éste no debía interpretar las medidas de salvaguardia en forma "restringida" ni "rigurosa".² Evidentemente, los Estados Unidos piensan que sus medidas de salvaguardia no deben ser objeto de una investigación muy rigurosa.

1.4 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que las medidas de salvaguardia son medidas excepcionales y que, como el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".³ Este enfoque no depende de caracterizar como excepciones las disposiciones de salvaguardia de los Acuerdos sobre la OMC. Es un reconocimiento de que los Miembros deben cumplir cuidadosamente sus obligaciones cuando tomen medidas que impliquen una suspensión temporal de las obligaciones dimanantes de tratados que prive a otros Miembros de beneficios

¹ Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 3.

² Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 119 y 120.

³ WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 94. Véanse los párrafos 7.16 y 7.18 de la Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia.

negociados. Vale decir que no se justifica la amplitud de interpretación que los Estados Unidos reclaman en el presente asunto. El Acuerdo sobre Salvaguardias se interpretará, más bien, según el sentido corriente de las palabras en su contexto, y esa interpretación no se extenderá para dar cabida a la forma en que haya sido interpretada internamente por uno de los Miembros.

1.5 En esta Segunda comunicación escrita Nueva Zelandia reafirmará los argumentos que presentó en su anterior comunicación escrita y en su exposición oral, y demostrará que los intentos de los Estados Unidos por refutar los argumentos neozelandeses carecen de fundamento. Nueva Zelandia probará que la USITC no demostró la evolución imprevista de las circunstancias. También demostrará que la definición estadounidense de "rama de producción nacional" presuntamente amenazada por un daño grave no tiene fundamento en las normas de la OMC. Nueva Zelandia demostrará que la USITC formuló la determinación de que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave sobre la base del simple supuesto de que cuando las importaciones aumentan la rama de producción nacional sufre, y no sobre la base de un análisis objetivo y fundamentado. Además, los Estados Unidos no demostraron que hubiese una amenaza de daño grave a su rama de producción nacional causada por las importaciones, y atribuyeron el daño causado por otros factores al aumento de las importaciones. Y por último, los Estados Unidos no aplicaron la medida correctiva en el grado necesario para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, ni la aplicaron a todas las importaciones que presuntamente contribuían a la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

II. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

2.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la USITC no había identificado una "evolución imprevista de las circunstancias", en el sentido del artículo XIX del GATT, que había conducido a las medidas impuestas por los Estados Unidos.⁴ Además, como dejó en claro Nueva Zelandia, no hubo tal evolución imprevista de las circunstancias, ya que la decadencia de la rama nacional de producción de cordero era bien conocida, prevista y previsible.⁵ En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos trataron de reparar este error del informe de la USITC mencionando "modificaciones notables e inesperadas" que percibían como aumentos en las importaciones y, principalmente, como aumentos en el producto refrigerado.⁶ Pero, como bien lo demostró Nueva Zelandia en su declaración oral en la primera audiencia, tales aumentos no constituyen una evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT, que es la disposición que los Estados Unidos pueden invocar en el presente asunto.⁷ Además, corresponde a la USITC en el momento de la investigación, y no a los Estados Unidos *a posteriori*, demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias.

2.2 El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT dispone, en su parte pertinente, que

"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 ..."

⁴ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.31.

⁵ *Ibid.*, párrafos 7.33 a 7.35.

⁶ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 49 y 59.

⁷ Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 20 a 25.

En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación dejó en claro que, si bien al referirse a una "evolución imprevista de las circunstancias" la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 no establece condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, sí 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".⁸

2.3 Al expresarse de esta forma el Órgano de Apelación dejó en claro que, si bien la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" no era una "condición" en el sentido de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias relativas al aumento de las importaciones, causalidad y daño grave era, sin embargo, algo que debía demostrarse. El Órgano de Apelación no dijo que bastara con la mera existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", sino que debía "demostrarse". Además, el Órgano de Apelación también indicó que correspondía a las autoridades competentes hacer esa demostración. En el asunto *Argentina - Calzado* señaló que, como por otras razones había llegado a la conclusión de que la medida de salvaguardia impuesta por la Argentina carecía de base jurídica, "no consideramos necesario completar el análisis ... 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 circunstancias ...'".⁹ La cuestión era determinar si las autoridades argentinas que realizaron la investigación habían demostrado la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias; y no si el Gobierno argentino lo había podido hacer *a posteriori*, durante el curso de las actuaciones en el seno de la OMC.

2.4 Que son las mismas autoridades competentes quienes deben demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" también se desprende de las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" corresponde, claramente, a la categoría de "todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" sobre las que debe informar la autoridad competente, según lo dispuesto por dicho párrafo 1.

2.5 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos tratan de respaldar su opinión de que las autoridades competentes no necesitan constatar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias en el curso de su investigación, alegando que ninguna disposición de los artículos 2, 3 ni 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias proporciona una norma que permita a las autoridades competentes decidir si los negociadores hubiesen podido prever la evolución posterior de las circunstancias.¹⁰ Los Estados Unidos alegan que, por lo tanto, las autoridades competentes deberán realizar otras investigaciones para determinar si existió una evolución imprevista de las circunstancias y si había sido prevista.¹¹

2.6 Pero una sugerencia de este tipo es una reiteración apenas disimulada del argumento, rechazado en el asunto *Argentina - Calzado*, de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone a los Miembros la obligación de constatar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Esa obligación dimana del artículo XIX del GATT, y no del Acuerdo sobre Salvaguardias, por lo cual no es de extrañar que en los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias no se encuentren

⁸ *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

⁹ *Ibid.*, párrafo 98 (sin cursivas en el original).

¹⁰ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 14.

¹¹ *Ibid.*, nota 11.

normas para su aplicación. Además, los Miembros deben cumplir con la letra de los Acuerdos de la OMC y no limitarse a cumplir con esas obligaciones sólo cuando los Acuerdos contengan normas específicas para su aplicación.

2.7 Además, la distinción entre una condición jurídica y una circunstancia de hecho, a la que los Estados Unidos asignan tanta importancia, no acarrea las consecuencias que éstos implican. Si bien hay diferencia entre una condición jurídica que debe cumplirse y una circunstancia de hecho cuya existencia debe demostrarse, ambas constituyen requisitos jurídicos que hay que cumplir. El incumplimiento de un requisito jurídico de la aplicación de una medida de salvaguardia implica que esa medida no se podrá aplicar.

2.8 En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos parecen sugerir que del informe de la USITC se puede deducir la demostración de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".¹² Basan su argumento en afirmaciones efectuadas en una variedad de circunstancias dispares, y tratan de reunirlos en una demostración implícita de la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". La USITC examinó los cambios en las condiciones de competencia cuando examinó la causalidad¹³; examinó las condiciones cambiantes del mercado cuando examinó las medidas correctivas¹⁴; y examinó el aumento del producto refrigerado para decidir si la carne de cordero nacional y la importada eran productos similares.¹⁵ Aparentemente con estas citas se intenta demostrar que la USITC había probado, por deducción, que la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" tenía por consecuencia un aumento de las importaciones. Pero esta deducción carece de fundamento. No tiene ninguna relación con lo que la USITC afirmó realmente en su informe.

2.9 Aunque los Estados Unidos todavía hubiesen estado a tiempo de corregir un error del informe de la USITC, no lo hicieron ni en su Primera comunicación escrita ni en su comunicación oral al Grupo Especial. En gran medida el argumento de los Estados Unidos es que hubo un aumento de las importaciones. Pero el requisito del "aumento de las importaciones" es una condición de la aplicación de una medida de salvaguardia establecida en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias que es independiente del hecho de una "evolución imprevista de las circunstancias". Ese es exactamente el punto marcado en la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, donde se estableció que la evolución imprevista de las circunstancias es una circunstancia cuya concurrencia debe demostrarse.¹⁶ No basta con demostrar que se han reunido las condiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. También se debe *demostrar* que el aumento de las importaciones ocurrió *como consecuencia de* la evolución imprevista de las circunstancias. Esta es precisamente la cuestión que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, consideró innecesario tratar porque su decisión había partido de otra base. De no haber existido esa otra base, el Órgano de Apelación tendría que haber examinado la cuestión de si las autoridades competentes de la Argentina habían demostrado que el aumento de las importaciones era una consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias.

2.10 Tampoco el otro argumento implícito de los Estados Unidos puede resistir el análisis. En su Primera comunicación escrita implicaron que no sólo el aumento de las importaciones constituía una "evolución imprevista de las circunstancias", sino que era el cambio en la composición por productos,

¹² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 49 a 60.

¹³ Informe de la USITC, I-22.

¹⁴ *Ibid.*, I-30.

¹⁵ *Ibid.*, I-11.

¹⁶ *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

de congelado a refrigerado, lo que constituía un cambio en las condiciones de competencia o en la situación del mercado que era imprevisto.¹⁷ Pero este argumento adolece de los mismos defectos que el que acabamos de examinar. Resulta de una mala interpretación del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Esta disposición deja en claro que cualquier aumento de las importaciones y cualquier cambio en las condiciones de su importación debe ser consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". Es necesario demostrar que el aumento de las importaciones y las condiciones de la importación son consecuencia de algo imprevisto.

2.11 Admitir que el aumento de las importaciones o cualquier cambio en las condiciones de importación sea una "evolución imprevista de las circunstancias" sería aceptar que el aumento de las importaciones y las condiciones en que se realiza la importación son consecuencia del aumento de las importaciones y de las condiciones en que se realiza la importación. Esto equivale a decir que deben ser una "consecuencia" de sí mismos. Esto convertiría en redundante la prescripción de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Sería dar al texto legal una interpretación que excluyera precisamente algo que el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* había confirmado como parte de la ley.

2.12 En su respuesta a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, los Estados Unidos trataron de caracterizar la posición de Nueva Zelandia como un argumento en el sentido de que la expresión "como consecuencia de" que figura en el artículo XIX del GATT de 1994 significa lo mismo que la expresión "que causan" que figura en dicho artículo y en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁸ Nueva Zelandia no afirma esto. Alega en cambio que para cumplir la prescripción de demostrar la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, los Estados Unidos deben señalar alguna circunstancia cuya evolución imprevista haya hecho que las importaciones de ese producto aumentaran en tal cantidad, y se realizaran en condiciones tales, que causen o amenacen causar un daño grave. Como incluso los Estados Unidos parecen reconocer, el "resultado" del aumento de las importaciones en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave "se produce generalmente" después de cierta evolución imprevista de las circunstancias.¹⁹ Pero no necesariamente fueron causadas por ella. Vale decir que la calificación que hacen los Estados Unidos de que la posición de Nueva Zelandia impone un doble criterio de causalidad es errónea.

2.13 Como el Órgano de Apelación afirmó en el asunto *Argentina - Calzado*, la clásica interpretación de la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" sigue siendo la establecida por el Grupo de Trabajo del GATT sobre los *Sombreros de fieltro*:

"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".²⁰

¹⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 50 a 59.

¹⁸ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 5.

¹⁹ En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos dicen que "la expresión 'Si, como consecuencia de' sugiere que los redactores del artículo XIX trataron de describir una situación en la que un resultado determinado ("consecuencia") se ha producido generalmente después de hechos anteriores".

²⁰ 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, párrafo 9. Véase *Argentina - Calzado*, párrafo 96.

En ese asunto "el grado en que la moda había cambiado afectó ... la situación de la competencia" y eso fue lo que constituyó una evolución imprevista de las circunstancias.²¹

2.14 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos han tratado de reducir al mínimo la importancia del criterio establecido en el asunto *Sombreros de fieltro*.²² La esencia de la posición estadounidense es que el mero hecho de que las importaciones aumenten constituye una evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos llegan a decir que existe una presunción de que los aumentos subsiguientes de las importaciones fueron imprevistos²³: "Como no puede presumirse que los Miembros pongan en peligro intencionalmente a sus ramas de producción mediante el otorgamiento de concesiones arancelarias, debe presumirse que las circunstancias posteriores que ponen en peligro a sus productores han sido 'imprevistas' cuando se negociaron las concesiones."²⁴ Además, por las pruebas documentales que se adjuntan a la respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, es evidente que ésta es una posición de larga data.²⁵ Ellos mismos citan de un comentario del Presidente de la Comisión Arancelaria en un testimonio ante la Comisión de Finanzas del Senado, en junio de 1948, que cuando la entrada de las importaciones ha aumentado en tal cantidad y se realiza en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave, la situación "debe considerarse, a la luz del objetivo del programa de acuerdos comerciales y de la propia cláusula de salvaguardia, como el resultado de una evolución imprevista de las circunstancias".²⁶

2.15 Pese a que los Estados Unidos reclaman la paternidad de la cláusula liberatoria, sus argumentos demuestran tanto la incertidumbre de depender de los antecedentes de negociación de una de las partes como su determinación de vaciar totalmente de contenido el concepto de evolución imprevista de las circunstancias. En este caso sus argumentos no pasan de ser un mero intento por borrar de sus obligaciones en materia de salvaguardia toda prescripción de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".

2.16 El artículo XIX del GATT requiere que algo inesperado o imprevisto haya provocado un aumento de las importaciones en tal cantidad y que se hayan realizado en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave. Los Estados Unidos debían demostrar que había ocurrido algo inesperado o imprevisto. Pero no lo hicieron. Por el contrario, como Nueva Zelandia lo ha señalado, la evolución de las circunstancias que causó el aumento de las importaciones fue consecuencia directa de medidas tomadas por el Gobierno de los Estados Unidos y, por lo tanto, no podía haber sido imprevista. Es decir, que los Estados Unidos se vieron reducidos a tratar de demostrar que el aumento de las importaciones era, en sí mismo, la evolución imprevista. Pero, como lo ha señalado Nueva Zelandia, también este enfoque vacía de contenido el requisito de una evolución imprevista de las circunstancias.

²¹ *Sombreros de fieltro*, párrafo 12.

²² Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 23 a 25.

²³ *Ibid.*, párrafo 26.

²⁴ *Ibid.*, párrafo 8.

²⁵ Véase, en particular, la Prueba documental 25 de los Estados Unidos, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

²⁶ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 21.

2.17 El argumento estadounidense de que la evolución imprevista de las circunstancias era el aumento de las importaciones tampoco es más plausible cuando se formula en términos de un cambio en las condiciones de competencia. Los Estados Unidos alegan que a partir de 1995 se "invirtió de súbito" la estructura de la competencia²⁷, y que ese cambio fue "brusco" e "inesperado"²⁸, y que esto constituía una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.²⁹ Los Estados Unidos basan su razonamiento en la opinión expresada por la USITC de que el producto importado y el producto nacional fueron más similares y, por lo tanto, más directamente competidores, a partir de 1995, como resultado del cambio en la composición por productos, de congelado a fresco y refrigerado, y del aumento en el tamaño del producto importado.

2.18 Pero las pruebas que constan en el informe de la USITC no justifican esta afirmación. La USITC trató de examinar las condiciones de competencia entre el producto nacional y el importado comparando las ventas de ocho diferentes cortes del producto.³⁰ Tres de los ocho cortes elegidos no se pudieron comparar porque las ventas del producto nacional y del importado eran insuficientes, y en dos casos (ambos productos congelados) había pocas ventas nacionales. Sólo en tres de los casos había suficientes ventas del producto nacional y del importado, dos de los cuales se consideraron productos nacionales y uno se consideró importado. Basándose en las pruebas que tenía ante sí³¹, la USITC no constató demasiada coincidencia y, por lo tanto, no demasiada competencia directa entre esos cortes de carne de cordero nacionales e importados. Además, las respuestas a las preguntas formuladas a los importadores sobre cuáles eran los cambios significativos que habían ocurrido en los últimos cinco años en los cortes de carne de cordero indican que hubo un aumento en aquellos productos importados que la rama de producción nacional no producía.³² Esto concuerda con la constatación realizada por la USITC de "prueba de la existencia de *diferencias* entre productos de diferentes fuentes"³³ más que de la existencia de competencia directa.

2.19 Tampoco resiste el análisis la alegación estadounidense de una competencia más directa debida al aumento del tamaño del producto importado. La USITC constató que el peso en canal medio del producto estadounidense era de 67 libras, contra 35 libras de los corderos sacrificados de Nueva Zelanda.³⁴ La USITC también constató que los costillares de cordero de Nueva Zelanda pesaban habitualmente entre 14 y 16 onzas.³⁵ Los costillares de los Estados Unidos pesan entre 24 y 28 onzas.³⁶ La única prueba real que tenía la USITC de un aumento en el tamaño del producto importado era que el peso en canal medio del producto australiano había aumentado de 40 libras en 1993 a 42 libras en 1996 y 1997.³⁷ Esto no es una base suficiente para llegar a la conclusión de

²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 54.

²⁸ *Ibid.*, párrafo 56.

²⁹ *Ibid.*, párrafo 60.

³⁰ Informe de la USITC, II-74 a II-76.

³¹ Testimonio de Kirk Halpern, audiencia sobre el daño, adjuntado como Anexo NZ-14.

³² Informe de la USITC, II-65.

³³ *Ibid.*, I-23 (sin cursivas en el original).

³⁴ *Ibid.*, II-8.

³⁵ *Ibid.*, II-75.

³⁶ *Ibid.*, II-74.

³⁷ *Ibid.*, II-37.

que el tamaño del producto importado es ahora más comparable al del producto nacional. Ahora los Estados Unidos parecen reconocerlo en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, donde no se menciona en absoluto el mayor tamaño del producto importado.³⁸

2.20 Tampoco existen pruebas sólidas de que un cambio en la composición por productos, de congelado a fresco y refrigerado, haya hecho que el producto importado fuese más directamente competidor con el producto nacional. La USITC constató que la carne de cordero nacional y la importada tienen los mismos usos, citando pruebas de que la carne de cordero fresca, refrigerada o congelada se usan indistintamente.³⁹ Siendo así, un cambio en la composición por productos no puede haber tenido ninguna consecuencia sobre la medida en que los productos compiten en el mercado.

2.21 Aunque éste no fuese el caso, es evidente que gran parte del aumento del producto fresco y refrigerado no compite con el producto nacional. La USITC constató que muchas importaciones satisfacían nuevas demandas.⁴⁰ Desde 1994 Nueva Zelandia ha abastecido de carne de cordero fresca y refrigerada a una importante cadena de restaurantes y a clubes de los Estados Unidos que preferían el menor tamaño, el gusto, la falta de grasa y la consistencia del cordero de Nueva Zelandia. Estas empresas no habían comprado carne de cordero antes de 1994. La mayor parte del aumento en las importaciones de carne fresca y refrigerada se debió al aumento natural de la cantidad de establecimientos de estos clientes estadounidenses.⁴¹ La carne de cordero importada fresca y refrigerada que abastece esta nueva demanda no está en competencia directa con el producto nacional, por lo cual el producto importado no puede estar "desplazando al producto nacional", como alegan los Estados Unidos.⁴²

2.22 Además, el aumento del producto fresco y refrigerado no puede haber sido una evolución "imprevista" de las circunstancias en el sentido del párrafo 1 a) de artículo XIX del GATT de 1994. La carne de cordero fresca y refrigerada se ha importado de Nueva Zelandia desde 1986.⁴³ El producto fresco y refrigerado representó el 31 por ciento de toda la carne de cordero importada en 1990.⁴⁴ En 1997 la mayor parte de todas las importaciones de carne de cordero era todavía congelada.⁴⁵ En ese año las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada procedentes de Nueva Zelandia sólo representaron el 30 por ciento del total de las importaciones de carne de cordero de ese país.⁴⁶ Dado el mayor precio del producto fresco y refrigerado y, por lo tanto, la probabilidad

³⁸ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 9 a 13.

³⁹ Informe de la USITC, I-11.

⁴⁰ *Ibid.*, I-32.

⁴¹ Testimonio de John Cassidy y Brian Comfort, audiencia sobre el daño, adjunta como Anexo NZ-15.

⁴² Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 12. Es incorrecta la alegación de los Estados Unidos, que figura en el párrafo 12 de su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, de que Nueva Zelandia admitió que las importaciones desplazaron a la carne de cordero. Nueva Zelandia no lo admitió.

⁴³ Informe de la USITC, II-20.

⁴⁴ USITC, *Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995, publicación de la USITC N° 2915, cuadro 2-14, adjunta como Prueba documental 10 a la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

⁴⁵ Informe de la USITC, II-43.

⁴⁶ *Ibid.*, II-43.

de un mayor rendimiento de este tipo de producto para los exportadores, en 1995 se podía esperar y prever que el producto fresco y refrigerado aumentaría. En su informe de 1995 la USITC se refirió al levantamiento al 1º de julio de 1995 de las restricciones sobre la importación a la Comunidad Europea de carne de cordero refrigerada procedente de Nueva Zelandia en el contexto de determinar la parte correspondiente a la carne de cordero refrigerada, de gran valor, en el total de las importaciones procedentes de Nueva Zelandia.⁴⁷ Por lo tanto es evidente que la probabilidad de un aumento en la importación a los Estados Unidos de cordero refrigerado, de gran valor, tenía que ser esperada y estar prevista a comienzos de 1995.

2.23 Es decir que los Estados Unidos no han podido demostrar que el producto importado y el nacional compitieron en forma más directa con posterioridad al 1º de enero de 1995, cuando este país asumió sus obligaciones en el marco del GATT de 1994. Aun cuando los Estados Unidos hubiesen podido demostrar esto, no pudieron demostrar que constituyera una "evolución imprevista de las circunstancias" en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994.

2.24 Los Estados Unidos no han cumplido con su obligación de demostrar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias", aunque se admitiese la posibilidad de hacerlo *ex post facto*. En su Primera comunicación escrita⁴⁸ y en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial⁴⁹, Nueva Zelandia mostró que en este caso el aumento de las exportaciones era consecuencia de una disminución de la producción nacional, que a su vez había sido provocada, en gran medida, por la eliminación de la subvención pagada a los productores en el marco de la Ley de la Lana. Evidentemente esta consecuencia era previsible. Los Estados Unidos ni siquiera han intentado refutarlo. No han tratado de demostrar que la disminución de la producción nacional fuera imprevista o imprevista, ni podían hacerlo, ya que esa disminución fue consecuencia de sus propias acciones. La consiguiente disminución de la producción nacional atrajo importaciones al mercado por esa demanda insatisfecha. Como ha señalado Nueva Zelandia, este caso implica una tentativa de los Estados Unidos de transferir a las importaciones, con una medida de salvaguardia, el peso resultante de sus propias acciones en su propio mercado nacional.

III. RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL

3.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la USITC había determinado qué constituía la rama de producción nacional presuntamente amenazada por un daño grave basándose en un criterio que el Acuerdo sobre Salvaguardias no justifica.⁵⁰ En lugar de determinar la rama de producción nacional examinando a los productores de "productos similares o directamente competidores", la USITC trató de ampliar la categoría de productores para incluir a los que no producían "productos similares o directamente competidores". Los Estados Unidos alegan que este enfoque es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias porque se debe interpretar que la expresión "el conjunto de los productores" que figura en el párrafo 1 c) de su artículo 4 abarca a los "productores" que sean parte de una "línea de producción continua" desde el producto sin elaborar hasta el elaborado, y siempre que exista una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre el productor del producto bruto y el productor del producto elaborado.⁵¹ Pero este tipo de enfoque

⁴⁷ USITC, *Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, Inv. No. 332-357, August 1995, publicación de la USITC N° 2915, página 4-20.

⁴⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.33 a 7.35.

⁴⁹ Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 21.

⁵⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.40 y 7.41.

⁵¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 62, 63 y 68. Al responder a las preguntas del Grupo Especial a este respecto los Estados Unidos citaron tres diccionarios diferentes para

ignora el contexto en que se utiliza la expresión "el conjunto" en este apartado c), y no se funda en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994.

3.2 En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos no alegan que los corderos en pie sean "similares o directamente competidores" respecto de la carne de cordero. Se limita a afirmar que la cuestión "no hace al caso".⁵² Tratan, más bien, de apoyar la posición de la USITC de que existe una relación integral entre los productores de corderos en pie y los productores de carne de cordero. Afirman que en este caso hay una amplia integración entre las empresas en las distintas etapas de una línea continua de producción. Esta "integración vertical" justifica, en opinión de los Estados Unidos, la inclusión de quienes no producen productos similares o directamente competidores en la rama de producción nacional a los fines de la investigación de la USITC. Al tratar de justificar este argumento los Estados Unidos se apoyan en un caso que no es pertinente y tratan de distinguir, o simplemente ignorar, casos que están directamente relacionados.⁵³

3.3 La decisión del Grupo Especial del GATT en el asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*⁵⁴ que los Estados Unidos toman como base, no tiene pertinencia en el presente asunto. Allí el Grupo Especial rechazó la idea de que se pudiesen hacer distinciones entre diferentes productores del mismo producto. Aquí no se trata de eso. Se trata de determinar si productores de productos diferentes -productos que no son similares ni directamente competidores- se pueden incluir en la definición de rama de producción nacional. El asunto sería pertinente de haberse alegado que productores de determinados tipos de carne de cordero deberían haberse excluido de la definición de rama de producción nacional. Pero eso no es lo que sostiene Nueva Zelandia.

3.4 Tampoco es convincente la pretensión de los Estados Unidos de distinguir los asuntos *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE*⁵⁵ y *Grupo Especial sobre la definición de producción aplicada por los Estados Unidos con respecto a los vinos y productos vitícolas*.⁵⁶ El hecho de que la decisión del Grupo Especial en el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura* nunca haya sido adoptada es irrelevante. Nueva Zelandia no lo citó como una fuente vinculante. Lo citó para mostrar una pauta coherente de razonamiento que hacía a los grupos especiales del GATT rechazar sistemáticamente la idea de que la determinación de un producto como similar o directamente competidor se hiciera basándose en alguna noción de la integración vertical de una rama de producción. Esta pauta de razonamiento también se aprecia en el asunto *Canadá - Restricciones aplicadas a las importaciones de helados y yogur*⁵⁷, una decisión que los Estados Unidos prefieren ignorar.

justificar el significado presuntamente usual de las tres palabras: "product", "production" y "output": respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 30. Esto muestra que los Estados Unidos han determinado el "significado usual" de estas palabras a los fines de la interpretación del párrafo 1 c) del artículo 4.

⁵² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 61.

⁵³ *Ibid.*, párrafos 71 a 76.

⁵⁴ IBDD 32S/58, adoptada el 18 de julio de 1985.

⁵⁵ SCM/85, 13 de octubre de 1987.

⁵⁶ Adoptado por el Comité SMC el 28 de abril de 1992, SCM/71, IBDD 39S/507.

⁵⁷ Adoptado el 5 de diciembre de 1989, IBDD 36S/73.

3.5 En el asunto *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas* el Grupo Especial reconoció que la elaboración de ciertos productos primarios era un proceso económico separado, con independencia de la cuestión de la propiedad, de forma que constituía una rama de producción separada de aquella que producía esos productos primarios.⁵⁸ El Grupo Especial también afirmó que la interdependencia económica entre industrias tan dispares carecía de importancia para la definición de rama de producción.⁵⁹ En el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura* el Grupo Especial afirmó que el único caso en que la propiedad común afectaría a la definición de la rama de producción sería aquel en que tuviera como resultado una integración tan completa de los procesos de producción que resultara imposible analizar separadamente cada uno de ellos.⁶⁰ Como la misma USITC reconoció, en este caso ese tipo de integración sólo se da entre la crianza y el engorde y entre mataderos y plantas de despiece.⁶¹ Por lo tanto ni la jurisprudencia del GATT ni la de la OMC justifican el criterio aplicado por los Estados Unidos en el presente asunto para determinar la rama de producción nacional.

3.6 De todas formas, aun cuando tuviese algún fundamento jurídico, en el presente asunto la teoría estadounidense de la "integración vertical" fracasa por los hechos. La integración vertical que se da en ese país dentro de los sectores, vale decir entre los criadores y los establecimientos de engorde, productores de corderos en pie, y entre los mataderos y las plantas de despiece, productores de carne de cordero, no se da de la misma forma entre esos sectores. Sólo una empresa, Transhumance, que se opuso firmemente a la petición a la USITC, opera tanto en el sector de los corderos en pie como en el de la carne de cordero. Pero incluso en el caso de Transhumance se podrían individualizar las distintas operaciones comerciales y tratarlas como distintas ramas de producción a los fines de investigar un daño grave o una amenaza. Por lo cual la realidad de esa "integración vertical" viene a justificar lo que sostiene Nueva Zelanda respecto de la rama de producción nacional apropiada, y no lo que sostienen los Estados Unidos.

3.7 La teoría de los Estados Unidos sobre la "línea de producción continua" caracteriza a los corderos en pie como un simple insumo primario en un proceso de producción. Pero esto es totalmente equívoco. Los corderos en pie son un producto diferente. Se venden para reproducción. Son una fuente de lana.⁶² No son simples insumos en la producción de carne de cordero. La alegación efectuada en la audiencia por los representantes de los Estados Unidos de que su país no tiene un comercio de exportación de corderos en pie no modifica el hecho de que los corderos en pie constituyen un producto separado y diferente de la carne de cordero.

3.8 Aparte de su incompatibilidad con la realidad de la rama de producción de corderos en pie y de carne de cordero, y con la letra del párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el argumento de los Estados Unidos de que, a efectos de una determinación en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, los productores de insumos para los productos deberían tratarse como parte de la

⁵⁸ *Estados Unidos - Vinos y productos vitícolas*, párrafos 4.3 y 4.5.

⁵⁹ *Ibid.*, párrafo 4.5

⁶⁰ *Canadá - Carne vacuna para manufactura*, párrafo 5.14.

⁶¹ Informe de la USITC, II-29 y II-33. Al contestar a una pregunta del Grupo Especial en ocasión de la audiencia de 26 de mayo de 2000 sobre si su rama de producción nacional está tan sumamente integrada que sus partes no se pueden separar, los Estados Unidos sólo contestaron que como el principal destino de la producción de cordero es la carne, todas las partes tienden a prosperar y decaer al unísono. Esto no equivale a una incapacidad de distinguir entre las ramas de producción.

⁶² La misma USITC reconoció que la supresión de la subvención de la Ley de la Lana había tenido consecuencias importantes para los productores de corderos en pie, demostrando que la producción de lana es otro uso importante de los corderos en pie: informe de la USITC, I-30.

rama de producción nacional también tiene importantes consecuencias sistémicas. Admite la posibilidad de que el productor de cualquier insumo, por insignificante que éste sea, se considere parte de la rama de producción nacional. Este argumento vacía de significado las normas sobre salvaguardia.

3.9 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos han tratado de restar importancia a las consecuencias de sus argumentos diciendo que la USITC incluye a los productores de insumos primarios en la clase de productores del producto final procesado sólo en el caso de los productos agropecuarios.⁶³ En otras palabras, están alegando que cuando en su país se aplican medidas de salvaguardia se utilizan dos definiciones de productores de productos similares o directamente competidores. Una para los productos agropecuarios y la otra para los productos manufacturados. Pero ni en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994 existe una disposición que justifique tal distinción. En el sistema de la OMC la única diferencia que se hace en materia de salvaguardias entre los productos agropecuarios y los demás productos se encuentra en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura, donde se establece una medida de salvaguardia especial para determinados productos agropecuarios. Los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias tuvieron bien presente la posibilidad de distinguir entre los productos agropecuarios y los demás productos si así lo deseaban. No lo hicieron respecto de la definición de rama de producción nacional en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Vale decir que esta nueva posición de los Estados Unidos no hace más que destacar la medida en que su aplicación de las medidas de salvaguardia se aparta de las obligaciones dimanantes de los Acuerdos sobre la OMC.

3.10 La intención era que el concepto de "la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores" que contiene el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias tenía un efecto limitado. Ese párrafo sirve de principal referencia para la rama de producción nacional y la define claramente al calificarla como aquella "que produce productos similares o directamente competidores". El párrafo 1 c) del artículo 4 deja en claro la primacía del párrafo 1 del artículo 2 al explicar en su primera parte que la rama de producción nacional es "el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores ...". El artículo determinado "los" sólo puede referirse a productos similares o directamente competidores que están identificados en el párrafo 1 del artículo 2.

3.11 La redacción del párrafo 1 c) del artículo 4 también deja en claro que la expresión "el conjunto de los productores" es una medida cuantitativa de la clase de productores. No sirve para ampliar la clase a aquellos que no producen un producto similar o directamente competidor, como sostienen los Estados Unidos. Esto se ve apoyado por la segunda parte del párrafo 1 c) del artículo 4 que remite, como alternativa al "conjunto de los productores", a "aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos". Son formas alternativas de asegurar que quienes aleguen la existencia de daño grave o amenaza de daño grave sea una clase representativa de la rama de producción nacional y no sólo productores aislados.⁶⁴ Ninguna de las frases amplía el significado de "productor" para incluir otros que los productores del producto similar o directamente competidor, como tratan de hacerlo los Estados Unidos.

3.12 Para resumir, el problema del criterio que aplican los Estados Unidos para determinar en el presente asunto la rama de producción nacional es que no responde a lo que prescribe el Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir determinar quién constituye un productor mirando lo que producen. Los

⁶³ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 28.

⁶⁴ Los Estados Unidos aceptan expresamente esta posición en el párrafo 41 de su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

Estados Unidos sostienen que en este caso se trataría de una "definición artificial" de la rama de producción nacional.⁶⁵ Sin embargo son los Estados Unidos y no Nueva Zelandia quienes presentan una definición artificial. Esta artificialidad ha sido provocada por su insistencia en que los productores de un producto que *no* es similar al producto importado ni directamente competidor de él igualmente formen parte de la rama de producción compuesta por productores de un producto que *es* similar al producto importado o directamente competidor de él. Al sostener este argumento los Estados Unidos tratan de volver a redactar el claro texto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

3.13 Y por último, los Estados Unidos intentan anular el efecto de la errónea determinación de rama de producción nacional hecha por la USITC alegando que en la práctica carece de importancia. Sostienen que aun cuando la rama de producción nacional estuviese limitada a mataderos y plantas de despiece -los que realmente producen en este caso un producto similar o directamente competidor- estaría amenazada por un daño grave causado por las importaciones.⁶⁶ Pero como lo demostrará Nueva Zelandia en la sección siguiente, aunque fuese admisible efectuar este tipo de alegación a estas alturas, la afirmación de que una rama de producción nacional compuesta de mataderos y plantas de despiece está amenazada por un daño grave carece totalmente de fundamento.

IV. AMENAZA DE DAÑO GRAVE

4.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la USITC no había podido demostrar que existía una amenaza de daño grave porque no había mostrado que hubiese un daño grave "de clara inminencia".⁶⁷ Tanto en su Primera comunicación escrita como en su presentación ante el Grupo Especial los Estados Unidos han tratado de confundir esta cuestión, sosteniendo que los factores de causalidad muestran la existencia de una amenaza y que los factores de amenaza prueban la causalidad. Los Estados Unidos también tratan de que el Grupo Especial no analice en mucho detalle el razonamiento de la USITC, alegando falsamente que esto constituiría un examen *de novo*.⁶⁸ Pero el hecho es que la USITC no tomó su determinación basándose en hechos, sino más bien en "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" de que existía una amenaza de daño grave.⁶⁹ En el presente asunto ni la USITC ni los Estados Unidos han explicado cómo la continuación de una pauta económica de larga data, y que en la actualidad no constituye un daño grave, podría llegar a transformarse súbitamente en una amenaza de daño grave.

4.2 A fin de determinar si existe una amenaza de daño grave no basta con limitarse a examinar, como han hecho los Estados Unidos, si está previsto que las importaciones aumenten y pasar a dar por supuesto que esto perjudicará la situación de la rama de producción nacional. Lo que debe demostrarse es la existencia de una amenaza de daño grave y no de un aumento de las importaciones. El Grupo Especial en el asunto *Argentina - Calzado* rechazó expresamente la posibilidad de que la existencia de una amenaza de daño grave se constatará simplemente basándose en la amenaza del aumento de las importaciones.⁷⁰

⁶⁵ Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 15.

⁶⁶ *Ibid.*, párrafo 16.

⁶⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.56 y 7.69.

⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 92.

⁶⁹ Véase el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁷⁰ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.284.

4.3 Como afirmó Nueva Zelandia en su Primera comunicación escrita, la USITC no aplicó un método que hubiese permitido determinar si existía un menoscabo general significativo de clara inminencia.⁷¹ El Órgano de Apelación ha señalado que al examinar el menoscabo general significativo la autoridad competente debe tener en cuenta el "cuadro general" de la rama de producción.⁷² Por lo tanto, al examinar si un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional es de "clara inminencia" la autoridad competente debe analizar el probable desarrollo futuro del cuadro general de la rama de producción, comparándolo con su situación anterior.

4.4 De esta forma el daño grave, o la amenaza de daño grave, es un concepto relativo. Significa el menoscabo general significativo en la situación de la rama de producción nacional en relación con un momento del pasado. En el caso de amenaza de daño grave la autoridad investigadora debe comparar la situación general de la rama de producción nacional en el pasado con la forma probable de su evolución sobre la base de esa tendencia anterior. Por lo tanto, para hacer una determinación que no se base en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas, la autoridad investigadora deberá examinar las pruebas de hecho de la situación de la rama de producción nacional en el pasado e inferir su futura evolución probable.

4.5 La USITC no pudo probar la existencia de una "amenaza" sobre la base de un análisis serio del pasado ni del futuro. La USITC consideró que se trataba de la continuación de un menoscabo que ya existía, pero sin constituir un daño grave, y llegó a la conclusión, como señalaron los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, de que la rama de producción estaba "a punto de sufrir un menoscabo general significativo de su situación".⁷³ Pero esta "inminencia" de menoscabo sólo se basaba en la información para el año 1997 y hasta septiembre de 1998 -información que, como el carácter de los mercados agropecuarios, puede no ser más que la medida de una fluctuación, como realmente ocurrió. A partir de fines de 1998 los precios subieron, y siguieron subiendo durante 1999, como ahora se divulga en la información presentada por los Estados Unidos.⁷⁴ Es evidente que la rama de producción no estaba "a punto" de sufrir un menoscabo. Por lo tanto no existían bases fundamentadas para la conclusión a la que llegó la USITC de que la industria se enfrentaba a un menoscabo general significativo o de que dicho menoscabo fuese de "clara inminencia".

4.6 Para tratar de demostrar que en la situación de la rama de producción nacional había una amenaza de menoscabo general significativo, los Estados Unidos alegan que los precios son el principal indicador de la situación económica de la rama de producción nacional y que cuando la demanda es estable el aumento de las importaciones ejercerá una presión a la baja sobre los precios.⁷⁵ Pero su conclusión de que existía una amenaza de daño grave para la rama de producción nacional causada por el aumento de las importaciones, basada como estaba en el período de 1997 a septiembre de 1998, no refleja el conjunto de la rama de producción durante un período representativo. No se basó en ningún análisis fundado en pruebas de hecho presentadas a la USITC.

4.7 La USITC se dedicó a la especulación y no a un análisis documentado ni fundamentado. Esto contraría la decisión en el asunto *Argentina - Calzado* de que "cualquier determinación de la

⁷¹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.56 a 7.70.

⁷² *Argentina - Calzado*, párrafo 139.

⁷³ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 43.

⁷⁴ Prueba documental 42 de los Estados Unidos, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

⁷⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 81 y 86.

existencia de amenaza debe ser apoyada por pruebas concretas y análisis adecuados".⁷⁶ Los Estados Unidos han tratado de justificar su dependencia de un período corto de fluctuación de precios para determinar la existencia de una amenaza de daño grave invocando la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*.⁷⁷ Pero ese asunto se refería a una determinación de daño grave efectivo. Esta determinación es una cuestión de hecho. O bien una rama de producción ha llegado a una situación de menoscabo general significativo o no lo ha hecho. Si ha llegado a esa situación, entonces se ha producido un daño grave y no importa que éste sea reciente. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave es diferente. Es un análisis de lo que probablemente ocurra en el futuro basándose en tendencias anteriores. Una evaluación fidedigna de lo que ocurrirá en el futuro no puede hacerse sobre la base de un análisis de las condiciones a corto plazo. Basándose en una fluctuación de los precios corrientes de una sola temporada los Estados Unidos no pueden extrapolar en el futuro esa caída de precios.

4.8 A este respecto es necesario examinar qué hizo la USITC al tomar su determinación de que existía una amenaza de daño grave. Esto no constituye un examen *de novo* como sostienen los Estados Unidos. No pueden eximir las acciones de la USITC del escrutinio del Grupo Especial ni oponer la defensa del examen *de novo* para evitar que considere adecuadamente este asunto. De conformidad con el artículo 11 del ESD la función del Grupo Especial es hacer una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido y de la conformidad de las acciones de los Estados Unidos con las obligaciones que les impone el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esto implica determinar si las autoridades competentes de los Estados Unidos tomaron la determinación apropiada y la justificaron con el debido fundamento en todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. Además, contrariamente a lo que alegan los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, Nueva Zelandia sí afirmó en su Primera comunicación escrita que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se aplicaba a las obligaciones de los Estados Unidos respecto de su determinación de la existencia de una amenaza de daño grave.⁷⁸

4.9 Si, como sostienen los Estados Unidos, el indicador más importante de la salud de la rama de producción nacional son los precios, la USITC debería haber examinado la forma en que éstos podrían evolucionar basándose en un análisis de las tendencias de los precios. Pero la USITC no realizó ese tipo de análisis de precios. En realidad, partiendo de la información que la USITC tenía ante sí lo probable era que los precios aumentasen en 1999.⁷⁹ Pero lo que ocurrió fue que los precios se recuperaron algo en los últimos tres meses del período considerado de 1998⁸⁰, al mismo tiempo que ocurrió el aumento de las importaciones. Este hecho concuerda con la opinión de que el aumento de las importaciones tuvo y tendrá muy poca influencia directa sobre los precios internos.

4.10 La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave hecha por los Estados Unidos se basa en varias suposiciones. Presume que el aumento de las importaciones tuvo un efecto negativo sobre los precios internos. Esta presunción parece basarse en la alegación de que la carne de cordero importada era un 20 por ciento más barata que la carne de cordero nacional durante el período objeto de investigación.⁸¹ Las pruebas señalan que esta afirmación es muy equívoca. Un detallado examen de las comparaciones de productos que sirvieron de base para esta afirmación demuestra que,

⁷⁶ Informe del Grupo Especial, *Argentina - Calzado*, párrafo 8.285.

⁷⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 93.

⁷⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.9 y 7.54.

⁷⁹ Testimonio de Daniel Sumner, audiencia sobre el daño, adjuntado como Anexo NZ-16.

⁸⁰ Informe de la USITC, II-55, figura 3.

⁸¹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

en realidad, hubo muy poca comparación directa entre los productos considerados. Además, la información que presentaron recientemente los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, muestra que no existe una tendencia coherente de que los productos importados aumentasen más rápidamente que el producto nacional equivalente, como sería de esperar si la teoría estadounidense del "desplazamiento" fuese válida.⁸²

4.11 La información aportada por los Estados Unidos muestra que la diferencia de precios entre el producto importado y el producto nacional fluctuó en todo el período objeto de investigación. A menudo las diferencias de precios registradas durante el último año del período fueron inferiores a las observadas con anterioridad.⁸³ En un caso en el que se comparó directamente el corte paleta cuadrada, fresco y refrigerado (un corte de gran volumen, sobre todo el de los productores nacionales) el producto importado prácticamente siempre tenía un precio superior al del producto nacional.⁸⁴ En general la denominada "venta a precios inferiores" tendió a *reducirse* durante el período objeto de investigación, y de todas formas estuvo presente *durante* todo ese período. Por lo tanto la alegación de venta a precios inferiores no puede explicar la contracción del precio nacional de la carne de cordero. La existencia de esa situación persistente de "venta a precios inferiores" señala, más bien, una diferenciación del producto que una subvaloración de precios. Además, como lo señaló Nueva Zelandia en su Primera comunicación escrita, entre 1997 y 1998 los precios del producto importado no cayeron tanto como los precios nacionales⁸⁵, con lo cual no es posible que fuese el aumento de las importaciones lo que provocó una disminución de los precios internos en 1997 y en el período considerado de 1998.

4.12 Los Estados Unidos también presumen que no hubo ni habrá repercusiones en los precios por cambios en los precios competidores de otras carnes. Sin embargo, el alza y la baja de los precios de un producto siempre dependerá, al menos parcialmente, del precio de otros productos que compiten directamente con ese producto en el mercado. La baja del precio de la carne de cordero en el mercado nacional ocurrió al mismo tiempo que la baja del precio de las carnes competidoras, especialmente de la carne de cerdo.⁸⁶ Alegar que el precio de la carne de cordero nacional responde a las importaciones es ignorar la pertinencia de un importante factor, como es el precio de las carnes competidoras. A este respecto es incorrecta la afirmación de los Estados Unidos, contenida en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial⁸⁷ de que "con respecto a la competencia de otros productos cárnicos, la USITC no encontró prueba alguna de que otros productos cárnicos desplazaran a la carne de cordero".

4.13 Es evidente que uno de los temas principales que trataron los miembros de la USITC fue la competencia con otras carnes, afirmando uno de ellos que "bien se puede decir que cuanto mayor es la competencia [de la carne de cordero importada] más difícil es la competencia de otras fuentes

⁸² Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 39 y 40, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

⁸³ *Ibid.*, cuadros 39 a 42, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

⁸⁴ *Ibid.*, cuadro 43, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

⁸⁵ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, página 43, figura 5. En el párrafo 45 de su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos ponen en duda la fuente de la figura 5 (y de la figura 6). El *Red Meat Yearbook*, que es la fuente de las figuras, se cita en el informe de la USITC como fuente del cuadro 37 y de los cuadros D1 y D2 de su apéndice D.

⁸⁶ Informe de la USITC, II-70, figura 17.

⁸⁷ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 70.

alternativas de proteínas, especialmente de otras carnes".⁸⁸ La afirmación de los Estados Unidos tampoco es compatible con las constataciones de la USITC. Los miembros de la USITC constataron que los consumidores de carne de cordero son sensibles al precio⁸⁹, y consideraron que era "plausible" que algunos compradores de carne de cordero la hubiesen reemplazado con otra carne.⁹⁰ Por lo tanto la afirmación de los Estados Unidos sobre la falta de repercusión de la competencia de otras carnes carece totalmente de fundamento.

4.14 Los Estados Unidos tampoco tienen en cuenta la fluctuación de los precios agropecuarios ni la situación en la que estaba el resto del sector agropecuario en 1997 y 1998. El fondo de la investigación de la USITC fue la brusca caída de los precios de todos los productos agropecuarios en esos años. En la audiencia de la USITC se dijo que " hoy en día no se puede ganar dinero con nada", y que cuando baja el precio del ganado porcino y del vacuno, también baja el de los corderos en pie.⁹¹ Y, sin embargo, los Estados Unidos hacen caso omiso de la influencia de esas otras carnes competidoras en el precio de la carne de cordero.

4.15 La tercera presunción falsa de los Estados Unidos es que con la estabilización del consumo a partir de 1996, el aumento de las importaciones haría bajar los precios. El hecho de tomar esta estabilización del consumo en el período de 1996 a 1998 como una señal de salud de la rama de producción tampoco está justificada. Los Estados Unidos no tuvieron en cuenta el hecho de que el consumo en ese período había disminuido en relación con años anteriores, y que el consumo total de carne de cordero había sido muy superior en la primera parte del período objeto de investigación.⁹² La razón de la estabilización entre 1996 y 1998 fue un retraso en la disminución de la producción nacional de carne de cordero. La caída en los envíos internos en 1997 fue la menor en los cuatro años posteriores a 1993, y los envíos aumentaron en el período considerado de 1998.⁹³ Aun cuando el consumo de carne de cordero se haya estabilizado a partir de 1996, e incluso haya aumentado en el período considerado de 1998, seguía siendo muy inferior al nivel de consumo en 1993.

4.16 Los Estados Unidos tampoco tuvieron en cuenta el carácter de la oferta y la demanda en el mercado de carne de cordero de los Estados Unidos. Los precios de la carne de cordero en 1996 y 1997 tuvieron un nivel alto sin precedentes. Estos altos precios fueron el resultado de una disminución de la oferta por debajo del nivel de demanda existente en el mercado. La caída en la producción nacional desde 1993 hasta 1996 debido a la supresión del pago de las subvenciones de la Ley de la Lana dejó a importantes compradores sin otra opción más que volcarse a las importaciones para mantener sus ventas. Si bien las importaciones aumentaron en este período, no llegaron a cubrir la caída de la producción nacional.⁹⁴ En tales circunstancias las importaciones no pueden desplazar al producto nacional. En realidad el aumento de las importaciones en el período considerado de 1998 se

⁸⁸ Crawford, miembro de la Comisión, en la audiencia relativa a la medida correctiva, adjunta como Anexo NZ-17.

⁸⁹ Informe de la USITC, I-31.

⁹⁰ *Ibid.*, II-80.

⁹¹ Testimonio de Daniel Sumner, audiencia relativa a la medida correctiva, que citó a un representante de los criadores estadounidenses, adjunto como Anexo NZ-18.

⁹² Informe de la USITC, II-17, cuadro 5.

⁹³ *Ibid.*, II-17, cuadro 5.

⁹⁴ *Ibid.*, II-21, cuadro 7.

encauzó a un aumento del consumo, cubriendo la demanda insatisfecha y la nueva demanda que previamente no se abastecía de carne de cordero.

4.17 La situación de la rama de producción nacional en 1998 se debió a factores relativos a la oferta y la demanda en el mercado de carne de cordero. Se esperaba que el fin de la Ley de la Lana tuviese, como realmente tuvo, un profundo efecto sobre la rama de producción nacional. Este efecto continúa hasta el presente. Para poder soportar una caída del 20 por ciento de sus ingresos los criadores y los establecimientos de engorde aumentaron sus precios hasta mediados de 1997. Pero cuando los consumidores se enfrentaron a una carne de cordero de alto precio y una caída considerable en los precios de las carnes competidoras se produjo una corrección natural de los precios. Al ocuparse solamente de lo que ocurrió en el período posterior a 1997 los Estados Unidos no tomaron en cuenta esta situación general de la rama de producción nacional. Esto no es una base fundamentada para imponer una determinación de la clara inminencia de un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción nacional.

4.18 Además, los Estados Unidos no analizaron la forma en que la situación de la rama de producción nacional evolucionaría en comparación con su situación anterior. No existía un análisis ni una base fáctica para determinar la forma en que los precios evolucionarían. De haberse realizado un análisis adecuado, los Estados Unidos no habrían llegado a la conclusión de que la rama de producción nacional estaba amenazada de un daño grave de clara inminencia.

4.19 Tanto en su Primera comunicación escrita como en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial los Estados Unidos fueron incapaces de explicar en qué forma el razonamiento de la USITC se conformaba a la letra del Acuerdo sobre Salvaguardias. Ahora los Estados Unidos presentan el nuevo argumento de que aunque la rama de producción nacional sólo comprendiera a mataderos y plantas de despiece se probaría la existencia de una amenaza de daño grave.⁹⁵ Pero aunque esto fuese cierto sería irrelevante. La USITC no hizo esa constatación, y los Estados Unidos no pueden ahora hacerla en su lugar. Si la autoridad competente no ha hecho las constataciones que estipula el Acuerdo sobre Salvaguardias la medida adoptada por los Estados Unidos no tiene validez. Además, aunque esta última alegación de los Estados Unidos fuese admisible, las pruebas de hecho en el presente asunto no justifican un argumento de este tipo.

4.20 La USITC constató que la producción de los mataderos había fluctuado durante el período objeto de investigación, mientras que la producción de las plantas de despiece había tenido una tendencia al alza.⁹⁶ Para ser más exactos, la producción de los mataderos en 1997 fue un 11,5 por ciento superior a la de 1995.⁹⁷ La producción de carne de cordero disminuyó en un 2 por ciento en el período considerado de 1998.⁹⁸ Por lo tanto, sobre la base de un año completo la producción de 1998 era todavía significativamente superior a la de 1995. Y la información que acaban de difundir los Estados Unidos muestra que el valor unitario del total de los envíos de los mataderos aumentó desde principios de 1993 hasta 1997, con una única disminución en el período considerado de 1998.⁹⁹

⁹⁵ Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 16.

⁹⁶ Informe de la USITC, I-18, fn 78.

⁹⁷ *Ibid.*, II-22, cuadro 8.

⁹⁸ *Ibid.*, II-21.

⁹⁹ Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 9, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

4.21 Con respecto a la capacidad, el Informe de la USITC constató que las empresas más grandes entre los mataderos de los Estados Unidos habían estado aumentando su capacidad durante el período de 1995-período considerado de 1998.¹⁰⁰ Sobre todo la capacidad aumentó en un 15 por ciento entre 1995 y 1997, y luego aumentó en un 14 por ciento en el período considerado de 1998. Esto siguió a una reducción de la capacidad desde principios de 1993 hasta 1995. También en el caso de las plantas de despiece la producción y la capacidad aumentaron desde 1995, pero la capacidad aumentó más rápido que la producción. Estas tendencias continuaron en 1998.¹⁰¹ Esta expansión sugiere que las empresas en cuestión son rentables. Lo cual no es compatible con la afirmación de que la rama de producción se encuentra frente a una amenaza de daño grave.

4.22 Como en 1998 la producción era todavía considerablemente superior a la de 1995, la presunta disminución de la utilización de la capacidad en los mataderos determinada por la USITC¹⁰² debe haber sido provocada exclusivamente por la expansión de la capacidad. Es probable que esto haya ocurrido con las empresas más grandes cuando intentaron aumentar su participación en un mercado de carne de cordero que estaba en decadencia.

4.23 En relación con la rentabilidad, la USITC afirmó que había una considerable disminución en el valor de las ventas netas y en los ingresos de explotación de los mataderos y las plantas de despiece.¹⁰³ La información que han presentado ahora los Estados Unidos muestra que el costo laboral directo y otros costos de procesamiento de los mataderos aumentaron considerablemente en el período considerado de 1998, contribuyendo evidentemente a una disminución de las ganancias en ese período.¹⁰⁴ Según la situación financiera de los mataderos y plantas de despiece las ganancias brutas aumentaron en el período considerado de 1998 en un 53 por ciento.¹⁰⁵ Los Estados Unidos no divulgan información sobre la situación financiera de la única planta de despiece informante. Según la información suministrada parecería claro que sólo los mataderos tuvieron una menor rentabilidad en 1998. Dado el aumento de la capacidad emprendido por las empresas de mataderos, cualquier disminución en los ingresos de explotación no habrá sido causada por las importaciones, sino más bien por los propios actos de las empresas al expandir su capacidad.

4.24 Las existencias de los mataderos disminuyeron en el período considerado de 1998 en relación con las del año anterior.¹⁰⁶ Esto parecería indicar una mejora en la capacidad de realizar ventas durante este período. La única afirmación en el informe de la USITC sobre empleo en relación con los mataderos es que la contratación directa y demás gastos de operaciones de los mataderos se mantuvieron relativamente constantes durante el período objeto de investigación.¹⁰⁷ Pero la información que se acaba de divulgar deja en claro que los gastos de contratación directa y demás

¹⁰⁰ Informe de la USITC, II-22, cuadro 8.

¹⁰¹ Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 3, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

¹⁰² Informe de la USITC, I-20.

¹⁰³ *Ibid.*, I-19.

¹⁰⁴ Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 16, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

¹⁰⁵ *Ibid.*, cuadro 18, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

¹⁰⁶ Informe de la USITC, II-22.

¹⁰⁷ *Ibid.*, II-27.

gastos de procesamiento subieron abruptamente en el período considerado de 1998.¹⁰⁸ En relación con la productividad, la USITC afirmó que los datos sobre gastos de contratación directa de los mataderos y plantas de despiece señalaban que en el período objeto de investigación la productividad se había mantenido relativamente constante.¹⁰⁹ No se divulgó más información. Por lo cual la información sobre existencias, empleo y productividad no justifica la conclusión de que mataderos y plantas de despiece estuviesen amenazados por un daño grave.

4.25 La información específica sobre mataderos es confidencial y no se ha divulgado. Pero el hecho de que la USITC contara con información sobre la situación financiera de sólo una planta especializada de despiece¹¹⁰, sugiere que la USITC no habría tenido una base fundada para evaluar si los mataderos se enfrentaban a una amenaza de daño grave. En realidad la información disponible sobre la capacidad de producción y los valores unitarios de las plantas de despiece justifica la opinión de que no están amenazadas por un menoscabo general significativo.¹¹¹

4.26 De esto se desprende que la información contenida en el informe de la USITC no sirve de base para llegar a la conclusión de que existe un menoscabo general significativo de la situación de los mataderos, plantas de despiece/mataderos y plantas de despiece que tenga una clara inminencia. Más bien las pruebas que constan en el informe de la USITC parecerían indicar que no había inminencia de tal menoscabo general significativo para los productores de carne de cordero. Vale decir que si la rama de producción nacional sólo hubiese incluido a mataderos y plantas de despiece no se podría haber hecho una determinación de amenaza de daño grave.

4.27 Para resumir, la USITC no tomó en cuenta los hechos relativos a la situación general de la rama de producción nacional, incluida su decadencia a largo plazo, el efecto de la supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana, y el precio de las carnes competidoras. Trató de determinar que existía una amenaza de menoscabo general significativo simplemente basándose en que los precios, que llegaron a un máximo a principios de 1997, no se podían mantener. Ésta no era una conclusión fundamentada que estuviese basada en pruebas objetivas. Era una determinación basada en conjeturas. Esto no es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

V. CAUSALIDAD

5.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia demostró que los Estados Unidos no habían podido cumplir con la obligación que les imponía el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias de demostrar la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave.¹¹² Además, la USITC había aplicado un criterio de "causa sustancial" que no se basaba en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el GATT de 1994¹¹³, y había atribuido al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.¹¹⁴ Si

¹⁰⁸ Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadro 16, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

¹⁰⁹ Informe de la USITC, I-20.

¹¹⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.9.

¹¹¹ Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 3 y 4, adjunta a su respuesta a las preguntas del Grupo Especial.

¹¹² Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.77 a 7.93.

¹¹³ *Ibid.*, párrafos 7.73 a 7.76.

¹¹⁴ *Ibid.*, párrafos 7.94 a 7.96.

bien los Estados Unidos mantienen la opinión de que el criterio de la causa sustancial concuerda con las normas de la OMC, tratan de reafirmar la determinación de causalidad de la USITC con la justificación de que ésta había constatado, en realidad, que las importaciones eran la única causa de la amenaza de daño grave.¹¹⁵ Para lo cual han tenido que reformar el Informe de la USITC y adecuarlo a esta nueva interpretación.

5.2 El párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias estipula que el aumento de las importaciones debe ser en condiciones que "causan o amenazan causar un daño grave". Según el párrafo 2 b) del artículo 4 la relación de causalidad entre las importaciones y el daño o la amenaza de daño grave se debe demostrar sobre la base de pruebas objetivas. La segunda oración de este apartado establece que el daño causado por otros factores no se atribuirá al aumento de las importaciones.

5.3 Nueva Zelandia considera que el efecto de estas disposiciones es que la relación causal entre la amenaza de daño grave y el aumento de las importaciones será tal que la amenaza debe haber sido *causada* por el aumento de las importaciones. Esta es la "relación de causalidad" que se debe demostrar de conformidad con el párrafo 2 b) del artículo 4. Además, cuando existen múltiples causas que conforman un daño grave o una amenaza de daño grave, el daño causado por otros factores no se puede atribuir al aumento de las importaciones. El "daño grave" o la "amenaza de daño grave" que se constaten tienen que deberse o atribuirse al aumento de las importaciones y no a esos otros factores. Este es el significado de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4.

5.4 Es por esa razón, como ha sostenido Nueva Zelandia, por la que el criterio de la "causa sustancial" no concuerda con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias. El criterio de los Estados Unidos en las situaciones en las que existen múltiples causas de daño grave o de amenaza de daño grave es examinar la "importancia relativa" de ellas mediante la aplicación del criterio de la "causa sustancial".¹¹⁶ En el presente asunto los Estados Unidos llegan a la conclusión de que, como la USITC no constató la existencia de otros factores "significativos" distintos del aumento de las importaciones, el daño grave o la amenaza de daño grave no podría haberse atribuido a ningún factor más que a ese aumento de las importaciones.¹¹⁷ Pero este criterio no es compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, especialmente con el párrafo 2 b) de su artículo 4.

5.5 El párrafo 2 b) del artículo 4 admite la posibilidad de que otros factores distintos del aumento de las importaciones puedan menoscabar la situación de una rama de producción nacional. El apartado b) estipula que cuando éste sea el caso, el daño no se atribuirá al aumento de las importaciones. Al aplicar el criterio de la "causa sustancial" la USITC determinó, en vez, que no existían factores "significativos" distintos del aumento de las importaciones que hubiesen causado o amenazaran causar un daño grave. Partiendo de esa determinación, los Estados Unidos sostienen que el daño grave no se atribuyó a otros factores distintos del aumento de las importaciones. Al adoptar este criterio no cumplieron con lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4.

5.6 En su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, Nueva Zelandia también señaló que el criterio de la "causa sustancial", según la formuló la USITC, significa que cuando el daño grave o la amenaza de daño grave está causado equitativamente por tres factores, uno de los cuales es un aumento de las importaciones, éste bastaría para dar por cumplido el criterio de causalidad. Pero un resultado de este tipo implica atribuir al aumento de las importaciones un daño que han causado otros factores. Implica considerar como causa del "daño grave" o de la "amenaza de daño grave" algo que, en ese caso, puede ser realmente una causa secundaria. Esto no es compatible

¹¹⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108.

¹¹⁶ *Ibid.*, párrafo 118.

¹¹⁷ *Ibid.*, párrafo 108.

con las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 4, según las cuales el daño causado por factores de causalidad distintos del aumento de las importaciones no debe atribuirse a esas importaciones. Sólo cuando perdura el "daño grave" o la "amenaza de daño grave" una vez excluido el daño causado por esos otros factores se puede decir que el aumento de las importaciones ha "causado" el daño grave o la amenaza de daño grave.

5.7 Varios factores pueden contribuir a la existencia de un daño grave, incluido el aumento de las importaciones. Si una vez excluido el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones perdura el daño grave o la amenaza de daño grave, recién entonces se los podrá atribuir al aumento de las importaciones. En este sentido el aumento de las importaciones debe ser *la* causa o la única causa del "daño grave" o de la "amenaza de daño grave" para los que se aplica una medida correctiva de salvaguardia. Pero si una vez excluido el daño atribuible a otros factores lo que queda no es un daño grave ni una amenaza de daño grave, entonces no existe un daño grave ni una amenaza de daño grave atribuible al aumento de las importaciones.

5.8 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos tratan de evitar las consecuencias de este análisis recurriendo al diccionario para las definiciones de la palabra "causa" para poder demostrar que la palabra es *capaz* de soportar el significado de una de las muchas causas que los Estados Unidos le desean adjudicar.¹¹⁸ Justifica este recurso al término genérico "causa" afirmando que el párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias emplean la palabra "causa" en una forma u otra.¹¹⁹ El objetivo de los Estados Unidos al recurrir a estas definiciones del diccionario se descubre con una sola afirmación reveladora. Afirman que "el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que la autoridad competente simplemente demuestre una conexión entre el aumento de las importaciones y el daño que ha constatado".¹²⁰ Con esto los Estados Unidos reducen a una mera "conexión" la "causa" que menciona el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.9 Aparte de este intento por suprimir la causalidad, además de la evolución imprevista de las circunstancias, de sus obligaciones en materia de salvaguardia, cuando los Estados Unidos citan la definición del diccionario se equivocan. El párrafo 1 del artículo 2 utiliza la forma verbal "causan", que da al concepto de causa una dirección o un contenido más específicos. Causar algo es diferente de ser una entre varias causas de algo. Además, la disposición decisiva del párrafo 2 b) del artículo 4 emplea la palabra "causalidad" como un adjetivo, mencionando en el texto inglés "*the causal link*" (la relación de causalidad) y no "*a causal link*" (una relación de causalidad), que podría ser una entre muchas. Vale decir que todo el argumento de los Estados Unidos sobre el carácter flexible del concepto de causa se basa en una premisa falsa.

5.10 El recurso a los antecedentes de negociación que emplean los Estados Unidos tampoco les sirve de justificativo para lo que ellos quieren demostrar.¹²¹ Más bien muestra que en este caso los antecedentes de negociación no sirven de nada. Es evidente que en las negociaciones hubo diversas opiniones sobre la definición de causa, y no hubo consenso. Esto aumenta la importancia de la primera norma de interpretación, que la intención de las partes se extraiga del mismo texto y no de las opiniones, a menudo contradictorias, de las partes en el proceso de redacción que finalmente se aglutinan en el texto definitivo.

¹¹⁸ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 46.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*, párrafo 48.

¹²¹ *Ibid.*, párrafos 52 y 53.

5.11 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos también sostienen que la decisión en el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedente de Noruega*¹²² apoya en cierta forma su opinión de que al daño grave o la amenaza de daño grave pueden contribuir otros factores.¹²³ Pero el Grupo Especial en ese asunto constató que la USITC había llegado a la conclusión de que el "daño importante" había sido causado por el aumento de las importaciones. Como la USITC había llegado a esa conclusión, el Grupo Especial no consideró necesario evaluar los demás factores que podrían también haber contribuido al daño causado a la rama de producción nacional en cuestión.¹²⁴ Como observó el Grupo Especial, la obligación de la USITC era

"realizar un examen suficiente para cerciorarse de que en su análisis de los factores enumerados en los párrafos 2 y 3 del artículo 3 no constataba que el daño importante era causado por las importaciones procedentes de Noruega cuando ese daño importante a la producción nacional supuestamente causado por dichas importaciones era en realidad causado por otros factores distintos de esas importaciones".¹²⁵

En el presente asunto el problema es que la USITC no hizo esto. Eran varias las causas que habían contribuido a la existencia de una amenaza de daño grave que constató la USITC. Pero ésta atribuyó todo al aumento de las importaciones.

5.12 En el presente caso la USITC no excluyó de su análisis de la causalidad los daños causados por otros factores. No llegó a la conclusión de que existía una amenaza de "daño grave" que fuese atribuible al aumento de las importaciones, sino a la conclusión de que el aumento de las importaciones era una causa no menos importante que cualquiera de las demás causas independientes de la amenaza de daño grave. Pero si la USITC hubiese eliminado el daño causado por factores distintos del aumento de las importaciones habría llegado a la conclusión de que el resto no constituía una amenaza de "daño grave". Por lo tanto no existía ninguna amenaza de daño grave atribuible al aumento de las importaciones.

5.13 Además, en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, los Estados Unidos trataron de cambiar el carácter de la determinación de la USITC, como una determinación de que "el aumento de las importaciones fue la única causa de alguna significación en el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998".¹²⁶ Pero se limitan a fundamentarlo con una simple hipótesis de que, como se produjo una decadencia, debe haber sido causada por un aumento de las importaciones. La teoría estadounidense de la causalidad ignora los demás factores que causaron la contracción de la rama de producción nacional e ignora las pruebas que muestran al aumento de las importaciones como una *respuesta* a la decadencia de la oferta nacional más que como la *causa* de la decadencia nacional.

¹²² ADP/87, 30 de noviembre de 1992.

¹²³ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 54 y 55.

¹²⁴ *Estados Unidos - Salmón del Atlántico*, párrafos 547 y 548.

¹²⁵ *Ibid.*, párrafo 554.

¹²⁶ Declaración final de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 13. Véase también la declaración inicial de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 17, y la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 108.

5.14 Ni la USITC, ni los Estados Unidos en las presentes actuaciones, toman en cuenta la repercusión que produjo en la rama de producción nacional la terminación de la subvención de la Ley de la Lana. Los Estados Unidos sostienen, sin aportar ninguna prueba que lo justifique, que la terminación de esos pagos no tuvo mucha influencia en los acontecimientos posteriores a 1996, y que, de todas formas, no los recibían los mataderos ni plantas de despiece.¹²⁷ Este argumento es curioso, ya que los Estados Unidos alegan que en la rama de producción hay integración vertical, lo cual significa que los precios afectan por igual a los criadores/establecimientos de engorde y a los mataderos/plantas de despiece, y que sus resultados económicos están entrelazados.¹²⁸ Y tampoco concuerda con el argumento de los Estados Unidos de que las operaciones de los mataderos y plantas de despiece se veían muy afectadas por la oferta y la calidad de los corderos en pie producidos por los criadores y los establecimientos de engorde.¹²⁹ En esas circunstancias se supondría que el daño en una parte de la rama de producción se trasladaría a la otra parte, y que una disminución de la oferta de corderos en pie llevaría a una disminución en el rendimiento de la rama de producción de carne de cordero.

5.15 El intento de los Estados Unidos por restar importancia a la terminación de los pagos de la Ley de la Lana hace caso omiso del punto esencial del argumento de Nueva Zelandia de que el aumento de las importaciones *fue el resultado de* la decadencia de la rama de producción y no su causa. La supresión de la subvención fue perjudicial para los criadores y los establecimientos de engorde, así como para la producción de corderos en pie. Las subvenciones de la Ley de la Lana otorgadas a los productores de corderos en pie totalizaron 125 millones de dólares EE.UU. en 1993 y 69 millones de dólares EE.UU. en 1994.¹³⁰ La USDA estimó que los productores de lana habrían recibido 60 millones de dólares EE.UU. adicionales de no haberse producido la supresión gradual de estas subvenciones.¹³¹ La proporción del total de los ingresos en concepto de ventas netas totales de lana y de subvenciones a la lana que obtenían los criadores cayó del 25,4 por ciento en 1993 al 21,1 por ciento en 1995 y el 12,2 por ciento en 1996. Y siguió cayendo hasta un 5,5 por ciento en el período considerado de 1998.¹³² Esta caída del 20 por ciento en los ingresos produjo una disminución del número de productores de corderos en pie, que a su vez desembocó en una reducción de la oferta de corderos en pie y, por lo tanto, de carne de cordero. Esta reducción de la oferta, que siguió después de 1996, resultó en una demanda nacional no satisfecha que se cubrió con mayores importaciones. Ni la USITC ni los Estados Unidos han respondido a este argumento ni contestado su evidente inferencia: que el aumento de las importaciones fue una consecuencia de la decadencia de la rama de producción nacional y no su causa.

5.16 Al tratar de dar un pantallazo de la situación reinante en 1997 y en el período considerado de 1998, sin mirar la situación de la rama de producción en los años anteriores, los Estados Unidos hacen abstracción de las conclusiones de la USITC. Al examinar las medidas correctivas que debían tomarse, los integrantes de la USITC identificaron a la supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana como un cambio *significativo* en las condiciones del mercado bajo las cuales opera la rama de producción nacional.¹³³ Como resultado de este cambio llegaron a la conclusión de que en el

¹²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 90.

¹²⁸ *Ibid.*, párrafo 67.

¹²⁹ *Ibid.*, párrafo 65, donde se cita el informe de la USITC, I-13.

¹³⁰ Informe de la USITC, II-78, cuadro 45.

¹³¹ *Ibid.*, II-78.

¹³² *Ibid.*, II-26, cuadro 12.

¹³³ *Ibid.*, I-30.

futuro la rama de producción nacional de corderos en pie tendría que seguir ajustándose a un mercado nacional sin las subvenciones de la Ley de la Lana.¹³⁴

5.17 Los Estados Unidos también intentan dejar de lado las conclusiones de la USITC basadas en la prueba de la competencia con otras carnes. Señalan que el consumo de carne de cordero por habitante se había mantenido relativamente estable desde 1995.¹³⁵ Sin embargo, este consumo fue de aproximadamente 1,1 libras desde 1995 a 1997, en comparación con un consumo medio per capita de carne roja de aproximadamente 120 libras.¹³⁶ El consumo de cerdo fue 60 veces el consumo de cordero en el período considerado de 1998, mientras que el consumo de bovino fue 85 veces el de cordero.¹³⁷ Dada la disparidad entre el tamaño del mercado de carne de cordero y el de las otras carnes competidoras, es evidente que estos otros mercados repercutirán en el mercado de carne de cordero.

5.18 La USITC constató que la demanda definitiva de carne de cordero estaba determinada, entre otras cosas, por "los precios de la carne de cordero y de los productos sustitutivos".¹³⁸ Al comparar los precios minoristas de la carne de cordero con el de las demás carnes competidoras se observa que el precio de la carne de cordero ha sido coherentemente superior al de las demás carnes competidoras, cuyo precio tuvo una caída significativa desde mediados de 1997 que coincidió con la caída en el precio de la carne de cordero.¹³⁹ El informe de la USITC incluye pruebas de que la tendencia a una baja de los precios de los posibles sustitutos puede haber provocado un reemplazo de la carne de cordero por los demás productos.¹⁴⁰ Los integrantes de la USITC llegaron a la conclusión de que los consumidores finales de carne de cordero eran sensibles al precio.¹⁴¹

5.19 Si bien la USITC llegó a la conclusión de que el precio de las carnes competidoras no era una "causa más importante" de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, las pruebas contenidas en su informe muestran que la competencia de las demás carnes fue un factor que influyó enormemente en la situación de la rama de producción nacional. Había una relación causal entre las dificultades de la rama de producción nacional y el precio competitivo de las demás carnes.

5.20 La USITC trató de la misma manera a otras causas de la amenaza de daño grave. Por ejemplo, la USITC examinó la posibilidad de que la concentración en el sector de los mataderos y la imposibilidad de la rama de producción de elaborar y aplicar un programa eficaz de comercialización fuesen "causas más importantes" de la existencia de una amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones. No obstante haber constatado que no lo eran, sí las catalogó como causas.¹⁴² En

¹³⁴ *Ibid.*, I-32.

¹³⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 91.

¹³⁶ Informe de la USITC, II-69, cuadro 36.

¹³⁷ *Ibid.*, II-71, cuadro 37.

¹³⁸ *Ibid.*, II-66.

¹³⁹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, figura 4, cuya fuente es el informe de la USITC, II-70, figura 17.

¹⁴⁰ Informe de la USITC, II-69.

¹⁴¹ *Ibid.*, I-31. El consumo aparente se mantuvo firme, y luego subió a fines del período objeto de investigación, al mismo tiempo que cayeron los precios.

¹⁴² *Ibid.*, I-25 y I-26.

realidad la inferencia de ese informe es que la USITC consideró a este último factor como una causa igual de importante que el aumento de las importaciones. Si bien la USITC llegó a la conclusión de que la concentración en el sector de los mataderos era una causa menos importante de la existencia de una amenaza de daño grave, es interesante que se haya abstenido de afirmar lo mismo con respecto a la imposibilidad de elaborar y aplicar un programa eficaz de comercialización. Aunque constató que ésta no era una causa "más importante" del aumento de las importaciones, también observó que probablemente este factor tuviese una "importante repercusión sobre la rama de producción nacional".¹⁴³

5.21 El criterio aplicado por la USITC a la relación de causalidad al emplear su criterio de "causa sustancial" fue desechar otros factores que podrían estar causando un daño grave porque consideró que individualmente no eran causas más importantes de daño grave que el aumento de las importaciones. Habiendo determinado que individualmente esos otros factores, incluido el efecto de la terminación de los pagos efectuados en el marco de la Ley de la Lana, la competitividad de los precios de las demás carnes y la imposibilidad de elaborar y aplicar un programa eficaz de comercialización de la carne de cordero, no eran causas más importantes de la amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones, se dió por supuesto que el aumento de las importaciones era la causa de la totalidad del daño grave o de la amenaza de daño grave. No se hizo nada por no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, como lo establece el párrafo 2 b) del artículo 4. Con lo cual la USITC y los Estados Unidos dieron por sentado erróneamente que todo el "daño grave" o la amenaza de daño grave había sido causado por el aumento de las importaciones.

5.22 En su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial los Estados Unidos tomaron una nueva senda e iniciaron un proceso de reinterpretación del informe de la USITC a fin de demostrar que allí se había considerado al aumento de las importaciones como, en realidad, la única causa de una amenaza de daño grave. En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos siguieron por la misma senda. Según esta nueva interpretación la USITC había examinado todas las demás causas posibles de amenaza de daño grave para poder descartarlas y cumplir así con las disposiciones del párrafo 2 b) del artículo 4 y no atribuir al aumento de las importaciones un daño causado por otros factores. El hecho de que la USITC utilizase palabras que se conformaban con su legislación interna no debería, en opinión de los Estados Unidos, alterar el hecho de que en el fondo estaba cumpliendo con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.23 Este tipo de argumento sólo será plausible si se hace caso omiso de las palabras de la USITC; en realidad se debe tomar a las palabras de la USITC en un sentido totalmente opuesto al verdadero. Como Nueva Zelandia señaló en su declaración oral ante el Grupo Especial, la USITC constató que la terminación de las subvenciones impuestas en el marco de la Ley de la Lana era una causa; constató que la competencia de las otras carnes era una causa; constató que la falta de un programa eficaz de comercialización era una causa; y por último, constató que la concentración en el sector de los mataderos era una causa.¹⁴⁴ Ya es demasiado tarde para que los Estados Unidos sostengan que la USITC no quiso decir lo que dijo.

5.24 La opinión de los Estados Unidos tampoco es compatible con el conjunto de medidas de asistencia para fines de ajuste recomendado por la USITC y la aplicada por el Presidente. Ambos tienen componentes para rectificar las demás causas de las dificultades de la rama de producción nacional, incluida la falta de promoción y comercialización y la poca demanda de carne de cordero en relación con las demás carnes, factores que ahora los Estados Unidos alegan que *no* afectan a la rama

¹⁴³ *Ibid.*, I-26.

¹⁴⁴ Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 53 y 54.

de producción nacional.¹⁴⁵ El intento de los Estados Unidos en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial de alegar ahora que es el "contenido del informe de la USITC en su conjunto" y no las palabras en sí lo que debe ser determinativo¹⁴⁶, no quita el hecho de que el ajuste se aplicó para rectificar un factor que, en palabras de la USITC, no era una "causa más importante" de amenaza de daño grave que el aumento de las importaciones.¹⁴⁷

5.25 Si la USITC realmente había eliminado todos esos factores como causas de una amenaza de daño grave, como sostienen ahora los Estados Unidos, ¿cuál era el fundamento de que quedara una amenaza de daño grave en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4?

5.26 En todos sus argumentos los Estados Unidos tratan de evitar que se dé sustento a la obligación de asegurarse de que una amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones. En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos impugnan la idea de la "precisión en la evaluación de los factores de causalidad".¹⁴⁸ Pero *es* posible realizar una evaluación y análisis apropiados, como lo señaló Nueva Zelandia en su declaración oral ante el Grupo Especial y en el análisis económico adjunto.¹⁴⁹ Mediante el uso de un simple análisis económico es posible hacer distinciones entre el daño causado por factores nacionales y el daño causado por un aumento de las importaciones. La USITC no realizó tal análisis y, por lo tanto, no demostró la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave cuya existencia alegaba.

5.27 Por consiguiente, los Estados Unidos no han hecho una determinación de que la amenaza de daño grave ha sido causada por el aumento de las importaciones que sea conforme con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

VI. NECESIDAD

6.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia señaló que la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos no se aplicaba en la medida "necesaria" para prevenir el daño grave ni en la medida "necesaria" para facilitar el reajuste, en contravención con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁵⁰ Los Estados Unidos tampoco publicaron ninguna constatación ni conclusión fundamentada sobre la cuestión, con lo cual infringieron las disposiciones del párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁵¹

6.2 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia sostuvo que la obligación establecida en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias de aplicar una medida "en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" es una obligación de elegir la

¹⁴⁵ USDA "Domestic Adjustment Assistance Package", diciembre de 1999 y artículos de prensa pertinentes, adjuntado como Anexo NZ-19.

¹⁴⁶ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 86.

¹⁴⁷ Informe de la USITC, I-26.

¹⁴⁸ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 90.

¹⁴⁹ Adjunto a la declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial como Anexo NZ-13.

¹⁵⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.97 a 7.109.

¹⁵¹ *Ibid.*, párrafos 7.110 y 7.111.

medida menos restrictiva del comercio con la cual se puedan lograr esos objetivos.¹⁵² Los Estados Unidos objetaron esta formulación, alegando en su Primera comunicación escrita que en el contexto del párrafo 1 del artículo 5 no existe justificativo para un criterio de la medida "menos restrictiva del comercio".¹⁵³ Esto no coincide con lo que la Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, Charlene Barsherfsky, expresó ante una comisión parlamentaria, en junio de 1999, cuando dijo que al determinar la aplicación de la medida correctiva de salvaguardia a la importación de carne de cordero los Estados Unidos "habían ponderado lo que consideraban ... la medida más apropiada y menos restrictiva del comercio".¹⁵⁴ Pero los Estados Unidos no admiten que al determinar si una medida cumple con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, es necesario determinar que la medida "es en su totalidad más restrictiva del comercio de lo que es necesario para prevenir un daño grave y para ayudar a la rama de producción a reajustarse a la competencia de las importaciones".¹⁵⁵

6.3 Nueva Zelandia opina que en el contexto del párrafo 1 del artículo 5 el criterio de "menos restrictiva del comercio" y el criterio de "no más restrictiva del comercio de lo necesario" son aproximadamente lo mismo. El requisito del párrafo 1 del artículo 5 de que una medida sólo se aplique en la medida necesaria para lograr el objetivo de dicha disposición es un requisito de que haya un cierto grado de proporción entre el fin y los medios. Se debe aplicar la medida en una forma que le permita lograr los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, pero la limitación de que solamente se debe aplicar "en la medida necesaria" debe tener un cierto contenido sustantivo. En el contexto de un acuerdo relativo a restricciones del comercio a fines de prevenir un daño ese contenido sólo puede descubrirse remitiéndose al grado de restricción de la medida.

6.4 En otras palabras, el párrafo 1 del artículo 5 requiere un cierto grado de proporcionalidad entre el fin de prevenir un daño grave y facilitar el reajuste y una forma restrictiva del comercio de lograr ese objetivo. Pone un límite en la restricción del comercio que puede tener la medida que se adopte. Evidentemente una medida que sea más restrictiva de lo necesario para lograr el objetivo de prevenir un daño grave o facilitar el reajuste no será una medida que se aplica sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave o facilitar el reajuste. En este sentido se necesita la medida menos restrictiva de aquellas que permitan lograr el objetivo.

6.5 Por lo tanto, si el requisito del párrafo 1 del artículo 5 se expresa en términos de "menos restrictiva del comercio" o de "no más restrictiva del comercio de lo necesario" o, más generalmente como un requisito de proporción, el resultado final es el mismo. En el caso presente la medida elegida por los Estados Unidos no reunía ninguna de estas condiciones.

6.6 En su respuesta a las preguntas del Grupo Especial los Estados Unidos trataron de eludir la obligación de demostrar que la medida que eligieron reúne los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 al afirmar que corresponde a Nueva Zelandia la carga de probar *prima facie* que se ha cumplido el párrafo 1 del artículo 5.¹⁵⁶ Pero Nueva Zelandia asumió esa carga. Ha demostrado que la medida correctiva elegida por los Estados Unidos es más restrictiva de lo necesario para lograr el objetivo de prevenir el daño grave, ya que tenían a su disposición la alternativa menos restrictiva que había

¹⁵² *Ibid.*, párrafos 7.98 a 7.101.

¹⁵³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 191.

¹⁵⁴ Acta de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, 23 de junio de 1999, adjunta como Anexo NZ-20.

¹⁵⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 210.

¹⁵⁶ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 162.

propuesto la mayoría relativa de la USITC. Aun así los Estados Unidos tratan de eludir las consecuencias de este argumento afirmando que no se podía suponer que la medida correctiva propuesta por la USITC "sería suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste".¹⁵⁷ Alegan que la recomendación de la mayoría relativa "no cabe presumir que [...] es suficiente".¹⁵⁸

6.7 Mediante este ingenioso argumento los Estados Unidos tratan de poner a Nueva Zelanda y el Grupo Especial frente a un dilema. Por un lado los Estados Unidos alegan que el Grupo Especial no puede iniciar un examen *de novo* de la investigación de la USITC y, por el otro, sostienen que el Grupo Especial no puede asumir que la USITC ha cumplido con su obligación de proponer una medida correctiva que prevenga eficazmente el daño grave y facilite el reajuste. *Ergo*, Nueva Zelanda no ha probado que los Estados Unidos no cumplieron las obligaciones que les imponía el párrafo 1 del artículo 5, y no puede hacerlo porque esto sería invitar al Grupo Especial a realizar un examen *de novo*.

6.8 Nueva Zelanda considera que el Grupo Especial debe rechazar este sofisma. La mayoría relativa de la USITC propuso una medida correctiva para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Según la legislación de los Estados Unidos la constatación de esta medida debe ser considerada por el Presidente como la constatación de la USITC.¹⁵⁹ El Gobierno de los Estados Unidos adoptó una medida diferente. El Grupo Especial tiene derecho a comparar estas dos medidas. Vale decir que los Estados Unidos deben convencer al Grupo Especial de que la medida elegida por la USITC no reúne los requisitos del párrafo 1 del artículo 5 si quieren evitar la comparación entre la medida del Gobierno y la recomendada por la USITC a fin de determinar si se han cumplido las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5.

6.9 Los Estados Unidos también alegan que, en realidad, la medida adoptada por ellos no era más restrictiva del comercio que la propuesta por la USITC.¹⁶⁰ Pero un análisis cuidadoso muestra que esto es evidentemente incorrecto. Al comparar la medida recomendada por la USITC y la medida aplicada por los Estados Unidos hay tres niveles de restricciones que se deben evaluar¹⁶¹: niveles de los contingentes, aranceles dentro de contingente y aranceles fuera de él. Los niveles de los contingentes son aproximadamente iguales en ambas medidas.¹⁶² La medida recomendada por la USITC no contenía un arancel dentro de contingente superior al tipo consolidado ordinario de la OMC de 0,8c por kg.¹⁶³ Por lo tanto los costos dentro de contingente con la medida recomendada por la USITC no son superiores a lo que serían de no existir ninguna medida de salvaguardia. Con esa medida, el único costo adicional para el comercio es, en todos los años, el costo fuera de contingente. En especial, el único costo que se puede atribuir al cuarto año de esa medida, cuando quizás ya no haya ninguna salvaguardia con la medida que los Estados Unidos han impuesto por tres

¹⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 111.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Informe de la USITC, I-29.

¹⁶⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 193 a 198, 201 y 202.

¹⁶¹ Al evaluar el grado relativo de restricción de las medidas es irrelevante su duración inicial, ya que tanto el Acuerdo sobre Salvaguardias como la legislación estadounidense permiten la prórroga de la medida hasta un máximo de ocho años.

¹⁶² Cada medida permite un pequeño aumento en el nivel del contingente después del primer año de la medida.

¹⁶³ Está previsto que éste bajará al 0,7c por kg en 2001.

años¹⁶⁴, es el tipo arancelario de fuera de contingente. La USITC recomendó un tipo del 10 por ciento para ese año, un 1 por ciento superior al tipo arancelario dentro de contingente para el primer año en la medida aplicada por los Estados Unidos.

6.10 Con respecto a los primeros tres años de ambas medidas, los Estados Unidos han sostenido que no hay diferencia en el efecto de restricción del comercio de un tipo arancelario del 20 por ciento fuera del contingente, como recomendó la USITC, en un tipo del 40 por ciento fuera de contingente, como impusieron los Estados Unidos, porque ambos fueron destinados a ser excluidores del comercio.¹⁶⁵ Evidentemente los Estados Unidos están equivocados. Por cualquier definición el 20 por ciento es inferior al 40 por ciento. Además, según un principio fundamental de la economía, el comercio al tipo de fuera de contingente será rentable siempre que la diferencia en términos de porcentaje entre el precio mayorista de cordero en los Estados Unidos y el precio mundial del cordero sea mayor que el tipo de fuera de contingente. Es evidente que esto tiene posibilidades de ocurrir cuando el tipo fuera de contingente es 20 que cuando es 40 por ciento. Vale decir que el tipo fuera de contingente impuesto por los Estados Unidos es más restrictivo del comercio que el que recomendó la USITC.

6.11 Una comparación de los costos dentro de contingente según ambas medidas también muestra que la medida impuesta es considerablemente más restrictiva del comercio que la recomendada por la USITC. Los costos estimados del comercio para Nueva Zelandia a niveles hasta el nivel de contingente con la medida recomendada por la USITC en el año uno serían 116.000 dólares EE.UU. Con la medida aplicada por los Estados Unidos, hasta el nivel de contingente impuesto, los costos estimados serían de 7.125.000 dólares EE.UU.¹⁶⁶ La diferencia entre estas cifras es de 7,01 millones de dólares EE.UU. En el año dos, los costos para Nueva Zelandia dentro de contingente con la medida recomendada por la USITC serían de 121.000 dólares EE.UU., y con la medida adoptada por los Estados Unidos serían de 4.878.000 dólares EE.UU.: una diferencia de 4.757.000 dólares EE.UU. En el año tres, los costos respectivos para Nueva Zelandia serían de 106.000 y 2.503.000 dólares EE.UU., con una diferencia de 2.397.000 dólares EE.UU. En total, durante los primeros tres años de ambas medidas, la impuesta por los Estados Unidos redundaría para Nueva Zelandia en un costo dentro del contingente de 14.164 millones de dólares EE.UU. más que con la recomendada por la USITC.

6.12 La medida impuesta por los Estados Unidos fijó niveles de contingentes similares a los de la medida recomendada por la USITC. La menor duración inicial de la medida impuesta por los Estados Unidos es irrelevante para determinar el grado de restricción que tiene la medida, ya que ésta se puede prorrogar hasta un máximo de ocho años. Con la medida aplicada por los Estados Unidos los costos fuera de contingente para el comercio de Nueva Zelandia son decididamente mucho mayores que los de la medida recomendada por la USITC. Y con la medida de los Estados Unidos los costos dentro de contingente serán aproximadamente 14,2 millones de dólares EE.UU. más que con la medida recomendada por la USITC. Partiendo de esta base Nueva Zelandia sostiene que la medida impuesta por los Estados Unidos es más restrictiva que la medida recomendada por la USITC.

6.13 Al tratar de justificar la medida correctiva que eligieron los Estados Unidos dan gran importancia a la necesidad de facilitar el reajuste. Por eso en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial sostuvieron que la medida propuesta por algunos de los integrantes de la USITC era

¹⁶⁴ Suponiendo que la medida no hubiese sido prorrogada.

¹⁶⁵ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 202.

¹⁶⁶ Estos costos previstos se calcularon computando el arancel que se pagaría sobre las importaciones al nivel de contingente al precio constante c.i.f. de 1998.

insuficiente para facilitar el reajuste.¹⁶⁷ En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos objetaron las reclamaciones de Australia y Nueva Zelandia relativas a la medida, alegando que los reclamantes deseaban "[dejar] a la rama de producción de carne de cordero estadounidense en el empeorado estado en que la encontró la USITC".¹⁶⁸ En cambio la medida tiene por objeto devolver la rentabilidad a la rama de producción.¹⁶⁹

6.14 Este cambio de objetivo de prevenir un daño grave a facilitar el reajuste es revelador. Destaca el hecho de que los problemas que tiene la rama de producción nacional son problemas de reajuste provocados por factores internos, y no responden a una amenaza causada por las importaciones. Más bien se ha elegido el control de las importaciones para resolver problemas internos de reajuste.

6.15 Resumiendo, el error de los Estados Unidos en el presente asunto es no haber elegido una medida correctiva proporcional a la presunta amenaza que se ha constatado. O, en otras palabras, que se aplique "en la medida necesaria para *prevenir* o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". En vez de ello han tratado de conformar una medida que devolverá la rentabilidad a la rama de producción independientemente del carácter de la amenaza. Trata de mejorar la situación de una rama de producción que no ha sufrido un daño grave. Por esta razón la medida no se limita a mantener las importaciones al nivel de 1998, el presunto nivel de la amenaza. Sino que tiene por objetivo recapturar para la rama de producción las pérdidas que ésta había sufrido a consecuencia de la supresión de las subvenciones de la Ley de la Lana. Estas pérdidas se recuperarán de las importaciones de carne de cordero. En realidad, lo que los Estados Unidos están haciendo en este caso es reemplazar una subvención a la lana por un arancel a las importaciones de carne de cordero.

VII. TRATO DE LA NACIÓN MÁS FAVORECIDA

7.1 En su Primera comunicación escrita Nueva Zelandia alegó que los Estados Unidos, al incluir en la determinación de la existencia de daño las importaciones procedentes de determinados países, pero excluirlas de la aplicación de la medida de salvaguardia, habían infringido las obligaciones que les incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, de aplicar la medida de salvaguardia al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.¹⁷⁰ Como consecuencia de ello los Estados Unidos también han infringido las obligaciones dimanantes del GATT de 1994.¹⁷¹ Los Estados Unidos respondieron que estaban perfectamente justificados en no aplicar la medida a los miembros de una zona de libre comercio, pero que, en realidad, para su determinación de la amenaza de daño no habían tomado en cuenta las importaciones de México, el Canadá e Israel.¹⁷²

7.2 Nueva Zelandia no discute el derecho de los miembros de una zona de libre comercio a excluir a los demás participantes de la aplicación de las medidas de salvaguardia. En realidad Nueva Zelandia lo hace con Australia en el marco de su acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas. Lo que sí objeta es la *inclusión* de los productos de un interlocutor de una zona de libre comercio para realizar la determinación de daño, y su *exclusión* de la aplicación de la medida. Los Estados Unidos alegan que la USITC no hizo esto, para lo cual dicen que eliminó las

¹⁶⁷ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 126.

¹⁶⁸ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 176.

¹⁶⁹ Respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 134.

¹⁷⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.113.

¹⁷¹ *Ibid.*, párrafo 7.114.

¹⁷² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 247 y 254 a 257.

importaciones procedentes del Canadá e Israel de su análisis de causalidad sin mencionar el hecho de que sí las incluyó en la determinación de la amenaza de daño grave.

7.3 En resumen, la USITC hizo en este caso precisamente lo que el Órgano de Apelación dijo en el asunto *Argentina - Calzado* que no debía hacerse. Como lo señalaron las Comunidades Europeas en su declaración oral ante el Grupo Especial, el "principio de paralelismo" establecido en ese asunto se aplica también a éste. A las importaciones incluidas en una investigación de salvaguardia para determinar la existencia de un daño grave o de una amenaza de daño grave también se les debe aplicar la medida de salvaguardia que finalmente se adopte. Al no haberlo hecho, los Estados Unidos infringieron sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo I del GATT de 1994.

VIII. CONCLUSIÓN

8.1 Nueva Zelandia ha probado que la acción de los Estados Unidos al imponer la medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero procedente de Nueva Zelandia no era compatible con las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias ni del GATT de 1994. El intento de los Estados Unidos por demostrar que la USITC basó efectivamente su determinación en la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias implica, en realidad, suprimir el concepto de evolución imprevista de las circunstancias de las obligaciones que les incumben en materia de salvaguardia en el marco de la OMC. Su definición de "rama de producción nacional" no tiene fundamento en las normas de la OMC, y su intento por demostrar que la USITC alcanzó una determinación fundamentada de que existía una amenaza de daño grave a su rama de producción nacional no es más que una suposición de que si aumentan las importaciones la rama de producción nacional se perjudicará. No demostraron que ninguna amenaza a su rama de producción nacional era causada por las importaciones. Además, atribuyeron al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, ignorando la obligación de no hacerlo que le imponía el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Y por último, no aplicaron esa medida correctiva sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, ni la aplicaron a todas las importaciones que presuntamente habían contribuido a esa amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.

8.2 Hay otra cuestión que Nueva Zelandia desea señalar. Además de los argumentos que han presentado los Estados Unidos para tratar de justificar las acciones de la USITC en su declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial, los Estados Unidos sostuvieron que si los Miembros no tenían confianza en que tomarían medidas temporales para ayudar a sus ramas de producción cuando un incremento súbito de las importaciones dañara o amenazara dañar gravemente las ramas de producción nacional recurrirían a las medidas de la "zona gris", como por ejemplo los acuerdos de limitación voluntaria.¹⁷³

8.3 Pero la verdadera cuestión de confianza planteada en ésta y en otras diferencias de la OMC es la confianza que todos los Miembros de la Organización deben tener en que se observarán efectivamente los derechos y obligaciones establecidos en el Acuerdo sobre la OMC, sin exceptuar el uso de los mecanismos previstos para hacer responder a todo Miembro que actúe en una forma incompatible con esos derechos y obligaciones. Habría que hacer caso omiso de ese espectro que tratan de invocar los Estados Unidos cuando se refieren a que un Miembro recurra a medidas de la "zona gris" cuando hayan visto contrariado su deseo de utilizar medidas de salvaguardia que no se conforman a sus obligaciones dimanantes de la OMC. La tarea del Grupo Especial es clara. Consiste en aplicar la letra del Acuerdo sobre Salvaguardias de conformidad con los reconocidos principios de interpretación de los Acuerdos de la OMC. La flexibilidad de que gozan los Miembros para la imposición de salvaguardias es, exactamente, lo que esté permitido por dichos Acuerdos. Los Miembros no están autorizados a interpretar los Acuerdos en una forma que ignore las palabras

¹⁷³ Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 3 y 4.

exactas utilizadas para convalidar un criterio sobre salvaguardias que sea tradicional a su legislación y su uso. La integridad fundamental del sistema de salvaguardias de la OMC depende de que los Miembros cumplan las obligaciones que han asumido en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias.

8.4 A la luz de lo que antecede, los Estados Unidos han incumplido sus obligaciones dimanantes de la OMC. Por lo tanto, Nueva Zelandia reitera su solicitud de que el Grupo Especial recomiende que los Estados Unidos hagan concordar con las obligaciones que les imponen el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 su tratamiento de las importaciones de carne de cordero.

ANEXO 2-10

DECLARACIÓN ORAL DE NUEVA ZELANDIA EN LA SEGUNDA AUDIENCIA DEL GRUPO ESPECIAL

(26 de julio de 2000)

1. En su declaración, hoy, Nueva Zelandia no intentará repetir lo que ya ha dicho en las anteriores comunicaciones escritas y orales presentadas al Grupo Especial. En vez de ello, expondremos las cuestiones claves que el Grupo Especial tiene ante sí y determinaremos las diferencias que percibimos entre nuestra apreciación y la de los Estados Unidos sobre dichas cuestiones. De esa forma esperamos poder centrarnos en las cuestiones objeto del litigio, para ayudar al Grupo Especial en sus deliberaciones.

2. Antes de abordar las cuestiones sustantivas desearía formular varios comentarios preliminares. El primero se refiere a la carga de la prueba. En varias oportunidades en el presente caso, los Estados Unidos han sostenido que Nueva Zelandia no satisfizo la carga de la prueba. Como cuestión de derecho, no estimamos que exista ningún desacuerdo sobre la cuestión de la carga de la prueba. Se aplica el principio básico expuesto en el asunto *Camisas y blusas de tejido de lana*.¹ Incumbe a los reclamantes demostrar la presunción *prima facie*, después de lo cual, corresponde al demandado refutar la presunción.

3. En el presente caso, tampoco consideramos que se plantee ninguna cuestión sustantiva con respecto a la satisfacción de la carga de la prueba. Nueva Zelandia ha establecido una presunción *prima facie* de incumplimiento por los Estados Unidos de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994. Corresponde a los Estados Unidos refutar esa presunción. Por consiguiente, a juicio de Nueva Zelandia no hay razón para que el Grupo Especial se pronuncie sobre la cuestión de la carga de la prueba.

4. La segunda observación preliminar que deseaba exponer, señor Presidente, está relacionada con la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias. En este caso una cuestión fundamental que tiene ante sí el Grupo Especial consiste en determinar si el Acuerdo sobre Salvaguardias ha de interpretarse de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es decir, de conformidad con el sentido corriente de las palabras en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y fin del Acuerdo. O, de lo contrario, ¿habría que interpretar sus disposiciones haciendo caso omiso de lo previsto en el Acuerdo pero de manera que concuerde con las prácticas adoptadas por un Miembro? Esta interrogante se plantea constantemente en el presente caso con respecto a numerosas diferencias comprobadas, entre Nueva Zelandia y los Estados Unidos.

5. Lo que intentan hacer los Estados Unidos en este caso es modificar la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias, introduciendo la práctica ulteriormente seguida y la historia de la negociación, en circunstancias en que el sentido corriente de los términos es claro. Pero, como lo señaló la Corte Internacional de Justicia: "Si las palabras pertinentes, cuando se les atribuye su significado natural y corriente, tienen sentido en su contexto, no hay que investigar más".²

¹ *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India* (WT/DS33/AB/R, 25 de abril de 1997), páginas 15 y 16.

² Opinión consultiva de 3 de marzo de 1950 sobre Competencia de la Asamblea General para la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [1950] ICJ Reports, página 4 y página 8. Citado en el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 242, que se adjunta como Prueba documental 43 de los Estados Unidos a su segunda comunicación.

Análogamente, en este caso los Estados Unidos invitan al Grupo Especial a no tener en cuenta las decisiones del Órgano de Apelación y de la anterior jurisprudencia del GATT. Como lo indicara Nueva Zelandia en la presente declaración, no se justifica ni lo uno ni lo otro.

6. En este caso, la obligación que tiene el Grupo Especial de interpretar los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias de conformidad con las normas básicas de interpretación establecidas en la Convención de Viena sólo se completa con lo afirmado por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*³, según el cual una medida de salvaguardia es de "carácter extraordinario". Y como añadió el Órgano de Apelación: "su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas".⁴ La resolución del Órgano de Apelación es la directriz apropiada para interpretar el Acuerdo sobre Salvaguardias y no las alegaciones de los Estados Unidos, que hacen caso omiso del sentido corriente de las palabras y del objeto y fin del Acuerdo.

7. Mi tercera observación preliminar se refiere a la norma que debe cumplir un Miembro antes de aplicar una medida de salvaguardia y a la norma de examen para que un Grupo Especial examine la medida de salvaguardia de un Miembro. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos alegan haber demostrado que las constataciones y las conclusiones económicas de la USITC estaban "razonadas cuidadosamente y articuladas ampliamente".⁵ La norma de examen del Grupo Especial, expuesta por el Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos* es la siguiente:

"una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si la [autoridad competente] ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión ... (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias), si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales [del Miembro]."⁶

La USITC no cumplió esta norma. No examinó todos los hechos que estaban en su posesión y no facilitó explicaciones adecuadas y razonadas sobre la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada. Los Estados Unidos intentaron elaborar conclusiones razonadas para la USITC, haciendo suponer que ese análisis había sido efectuado, cuando tal no era el caso. Sea como fuere, el hecho es que la USITC no hizo en el presente caso lo que Grupo Especial *Corea - Productos lácteos* afirmó que debía realizar la autoridad competente.

8. A lo largo de todo el presente caso, los Estados Unidos han tratado de impedir el examen apropiado de las medidas de la USITC con el argumento de que se trataba de realizar un examen *de novo*. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos llegan aún más lejos y alegan que "el hecho de que otro investigador haya llegado a una conclusión diferente no determina que la autoridad competente de un país haya vulnerado el Acuerdo sobre Salvaguardias".⁷ Al formular esta

³ *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (WT/DS121/AB/R, 14 de diciembre de 1999), párrafo 94.

⁴ Párrafo 94.

⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 1.

⁶ *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* (WT/DS98/R, 21 de junio de 1999, párrafo 7.30).

⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 31.

declaración, en que se expresa un concepto similar al contenido en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, parece que los Estados Unidos tratan de introducir en el Acuerdo sobre Salvaguardias una norma de examen exclusiva del Acuerdo Antidumping, que no fue incorporada al Acuerdo sobre Salvaguardias. Como dijo el Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos - Productos de acero*, la norma establecida en el párrafo 6 del artículo 17 sólo es aplicable al Acuerdo Antidumping y no a las diferencias que se planteen en el marco de otros Acuerdos abarcados.⁸

9. Señor Presidente, en lo que respecta a cualquier impugnación contra medidas adoptadas en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias, un Grupo Especial debe tener la convicción de que la autoridad competente ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión, realizado un análisis adecuado y proporcionado conclusiones razonadas de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada. Un grupo especial debe estar en condiciones de realizar una investigación que le permita determinar si esto se ha sido cumplido. No se puede coartar su acción mediante alegaciones de que se procede a un examen *de novo* o reclamaciones falaces acerca de la norma de examen dimanante del Acuerdo sobre Salvaguardias.

10. Señor Presidente, mi última observación preliminar es que este caso en su esencia es un intento de los Estados Unidos por atribuir a una víctima expiatoria los declives económicos de sus ramas de producción de corderos en pie y de carne de cordero. Como reconoció la USITC, estas ramas de producción han atravesado por una prolongada situación de deterioro debido a factores internos del mercado.⁹ Luego se vieron adicionalmente afectadas por la supresión de la considerable fuente de ingresos para los productores de corderos en pie que eran las subvenciones en el marco de la Ley de la Lana. Esa pérdida de ingresos hizo que un importante número de productores abandonaran la actividad con la consiguiente disminución de la producción. El descenso de la producción nacional tuvo a su vez repercusiones más extensas. Supuso una contracción de la oferta para los productores de carne de cordero, que obviamente tuvo un efecto negativo en sus ingresos. También supuso que las importaciones respondieran a la demanda interna no satisfecha, lo cual condujo a un aumento de las importaciones de carne de cordero.

11. La cuestión fundamental en este caso se refiere a la utilización apropiada de las medidas de salvaguardia. ¿Puede un Miembro hacer repercutir en las importaciones los gastos en que haya incurrido su rama de producción nacional como consecuencia de factores de su mercado interno? Concretamente, en el presente caso, ¿puede un Miembro imponer a las importaciones los gastos de los productores de corderos en pie resultantes de la supresión de las subvenciones de la Ley de la Lana? O bien, como lo hemos señalado en nuestra Segunda comunicación escrita, ¿pueden los Estados Unidos reemplazar sus subvenciones a la producción de lana por un impuesto a las importaciones de carne de cordero?¹⁰ En ese sentido, como lo hemos dicho, se trata de un caso que concierne a la integridad del régimen de las medidas de salvaguardia en el marco de los Acuerdos de la OMC.¹¹

Evolución imprevista de las circunstancias

12. Señor Presidente, mucho se ha dicho y escrito en este caso sobre la cuestión de la "evolución imprevista de las circunstancias", con la consecuencia de que una cuestión clara y sencilla se

⁸ *Estados Unidos - Establecimiento de derechos compensatorios sobre determinados productos de acero al carbono aleado con plomo y bismuto y laminado en caliente originarios del Reino Unido* (WT/DS138/AB/R, 10 de mayo de 2000), párrafo 50.

⁹ Informe de la USITC, I-17.

¹⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 6.15.

¹¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 8.3.

convierte en algo innecesariamente complicado. El artículo XIX del GATT introduce el derecho de un Miembro de tomar medidas de salvaguardia de la siguiente manera: "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 ..." y luego añade, 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, se podrán entonces tomar medidas de medidas de salvaguardia. Aunque en el Acuerdo sobre Salvaguardias no se hace referencia a la " evolución imprevista de las circunstancias", el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* dijo que en la "evolución imprevista de las circunstancias" se describen "*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."¹² El Órgano de Apelación también estableció con claridad que esa demostración incumbía a las autoridades competentes del Miembro.¹³

13. El enfoque de los Estados Unidos para abordar esta cuestión, según pone de manifiesto su Segunda comunicación escrita, es afirmar que no es necesaria ninguna "constatación" de evolución imprevista de las circunstancias.¹⁴ Al hacerlo, los Estados Unidos parecen limitarse a algo trivial como señalar que hay una distinción que hacer entre "constatar" una evolución imprevista de las circunstancias y "demostrar" la evolución imprevista de las circunstancias, como lo exige el Órgano de Apelación. Si en ello residiera un elemento sustantivo, no logramos advertirlo. Por su parte, Nueva Zelandia está de acuerdo con la formulación del Órgano de Apelación de que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias debe "demostrarse". De ahí que los argumentos de los Estados Unidos relativos al término "constatar" sencillamente no tienen objeto.

14. Al demostrar la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias, no es necesario mostrar, según los términos utilizados por el Órgano de Apelación, que las circunstancias sean "imprevisibles", es decir, algo "que no puede ser previsto, predicho o anticipado".¹⁵ Un Miembro no debe probar que subjetivamente no podía haber previsto una determinada circunstancia que se produciría después de haber contraído las obligaciones que le correspondían en virtud del GATT de 1994. Por el contrario, conforme a lo establecido por el Órgano de Apelación, un Miembro debe demostrar que el aumento de las importaciones y las condiciones en que tienen lugar las importaciones son la consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias. En otros términos, debe haber una demostración *objetiva* de que las circunstancias eran imprevistas o inesperadas. Contrariamente a la alegación de los Estados Unidos de que no es necesaria ninguna "constatación", esto no significa que no deba demostrarse el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias.

15. Los argumentos de los Estados Unidos también ocultan una ofensiva más a fondo contra el requisito de "evolución imprevista de las circunstancias". Para esta ofensiva, los Estados Unidos consideran necesario invocar lo que llaman "la práctica subsiguiente" para contribuir a interpretar el requisito de "evolución imprevista de las circunstancias".¹⁶ Sin embargo, al investigarla, la práctica subsiguiente sobre la que se basan los Estados Unidos es una práctica anterior a la conclusión de los Acuerdos de la OMC, y no una práctica ulteriormente seguida en absoluto. Por consiguiente, no se

¹² Párrafo 92 (con cursivas en el original).

¹³ Párrafo 98.

¹⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 3 y 4.

¹⁵ *Argentina - Calzado*, párrafo 91.

¹⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 5 a 10.

utiliza de la forma en que se supone que debería utilizarse, es decir, según la explicación de la Comisión de Derecho Internacional, una prueba *objetiva* del *acuerdo* de las partes en cuanto al sentido del tratado.¹⁷ Aunque los Estados Unidos se refirieron a esta declaración de la Comisión de Derecho Internacional en su Segunda comunicación escrita, omitieron el análisis adicional de la Comisión que señalaba la utilización de la práctica ulteriormente seguida para disipar las ambigüedades o confirmar un sentido.¹⁸ En ninguna parte la Comisión de Derecho Internacional encomienda la utilización de la práctica ulteriormente seguida para contradecir el sentido corriente de las palabras.

16. Sea como fuere, la "práctica ulteriormente seguida" a que se refieren los Estados Unidos ni siquiera por su valor intrínseco demuestra lo que sostienen. La supuesta práctica ulteriormente seguida sólo muestra que al efectuar su notificación de una medida de salvaguardia, Nueva Zelandia no hizo ninguna referencia a la evolución imprevista de las circunstancias.¹⁹ Y, en cualquier caso, en la nota de la Secretaría de 1973 citada por los Estados Unidos en su Segunda comunicación escrita, la Secretaría del GATT concluye efectivamente que la evolución imprevista de las circunstancias *debe* demostrarse.²⁰

17. En efecto, los argumentos sobre la "práctica ulteriormente seguida" formulados por los Estados Unidos no son sino un intento por contradecir la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*. En suma, los Estados Unidos continúan una batalla que ya han perdido en el Órgano de Apelación.

18. Hay dos ejemplos que lo ilustran. En primer lugar, los Estados Unidos se refieren a una declaración formulada por un negociador estadounidense de la Carta de la OIC y del GATT de 1947: "En consecuencia, en lo que respecta a las obligaciones de los Estados Unidos, la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el GATT carece de sentido".²¹ En segundo lugar, los Estados Unidos resumen su análisis del requisito de evolución imprevista de las circunstancias con las siguientes palabras: "no hay motivos para llegar a la conclusión de que el artículo XIX deba interpretarse actualmente de manera que se requiera una constatación de "evolución imprevista de las circunstancias" como condición previa para la imposición de una medida de salvaguardia".²²

19. Señor Presidente, a juicio de Nueva Zelandia, estas dos declaraciones formuladas por los Estados Unidos circunscriben efectivamente la cuestión de la evolución imprevista de las circunstancias que tiene el Grupo Especial ante sí. ¿Debe el Grupo Especial hacer lo que ha establecido el Órgano de Apelación y exigir que se demuestre en el presente caso la evolución imprevista de las circunstancias, o debe hacer lo que desean los Estados Unidos y establecer que el requisito de la evolución imprevista de las circunstancias "en lo que respecta a las obligaciones de los

¹⁷ *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 243, que se adjunta a la segunda comunicación escrita de los Estados Unidos como Prueba documental 43.

¹⁸ *Informe de la Comisión de Derecho Internacional, sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 243, que se adjunta como Prueba documental NZ21.

¹⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 8 y 9.

²⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 6.

²¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 10.

²² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 13.

Estados Unidos [...] carece de sentido"? En opinión de Nueva Zelandia, la interrogante se responde a sí misma.

20. Como argumento de última instancia, los Estados Unidos también sostienen que la "evolución imprevista de las circunstancias" se puede encontrar buscando en el informe de la USITC y que no tiene importancia el hecho de que la USITC no haya demostrado su existencia.²³ Mientras se encuentren circunstancias constitutivas de una evolución imprevista, a juicio de los Estados Unidos se ha cumplido lo dispuesto en el artículo XIX. Pero no es eso lo que afirma el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado*. No dijo que si un Grupo Especial puede recoger algunas circunstancias constitutivas de una evolución imprevista, entre los hechos que tiene ante sí la autoridad competente del Miembro que adopta la medida de salvaguardia, se habrá cumplido lo dispuesto en el artículo XIX, independientemente de lo que diga o decida esa autoridad competente. El Órgano de Apelación indicó que la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias debe *demostrarse*, y dejó claramente establecido que le incumbía hacerlo a la autoridad competente.²⁴

21. Por cierto, los Estados Unidos llegan incluso a decir que la USITC ha formulado "constataciones no puestas en duda" sobre la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias, con lo cual pierden toda pertinencia sus alegaciones anteriores de que esas constataciones no se basan en ninguna prescripción normativa.²⁵ Pero, claro está, esas supuestas constataciones no son sino constataciones del aumento de las importaciones que en este caso los Estados Unidos se esfuerzan por hacer pasar como "constataciones no puestas en duda" de una "evolución imprevista de las circunstancias". Como adujo Nueva Zelandia en comunicaciones anteriores, la constatación de un aumento de las importaciones es un requisito independiente de la demostración de la evolución imprevista de las circunstancias.²⁶

22. Los Estados Unidos también alegan que Nueva Zelandia no cuestiona sus argumentos sobre la supuesta evolución imprevista de las circunstancias.²⁷ Y, claro está, Nueva Zelandia no cuestiona que aumentaron las importaciones durante el período objeto de la investigación. Pero afirmar la existencia de un factor que desde el punto de vista jurídico no puede ser constitutivo de una evolución imprevista de las circunstancias, y luego sostener que no se discute la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias por no haberse negado la existencia de ese factor, es sencillamente un ejercicio inconducente. Por los motivos expuestos en nuestra declaración oral en la primera audiencia del Grupo Especial y en nuestra Segunda comunicación escrita, Nueva Zelandia impugna la opinión de los Estados Unidos de que las supuestas circunstancias imprevistas pueden constituir una evolución imprevista en el sentido del artículo XIX del GATT.²⁸ Por consiguiente, con sus alegaciones de que los hechos no han sido impugnados, los Estados Unidos no han probado nada.

²³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 50 a 60 y segunda comunicación escrita, párrafos 14 a 19.

²⁴ *Argentina - Calzado*, párrafos 92 y 98.

²⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 16.

²⁶ Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 19 y 20, y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.11.

²⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 14 a 18.

²⁸ Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 19 y 20, y segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.11.

23. Por lo tanto, sobre este aspecto se plantean dos preguntas para el Grupo Especial. El hecho de que la autoridad competente no haya demostrado la existencia de circunstancias que determinan la evolución imprevista ¿pueden acaso subsanarlo los Estados Unidos ante este Grupo Especial rehaciendo el informe de la USITC? En caso afirmativo, ¿puede sustituir una constatación de aumento de las importaciones a una constatación de evolución imprevista de las circunstancias? Como lo ha demostrado Nueva Zelanda, la respuesta a ambas preguntas es "no".

Rama de producción nacional

24. La pregunta relativa a la "rama de producción nacional" en el presente caso es bastante sencilla. ¿Deben los Estados Unidos aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias al definir la rama de producción nacional o se les debe permitir que adopten una definición confeccionada por ellos mismos, que según lo admiten sólo emplean para los productos agropecuarios?²⁹ Los Estados Unidos desearían que el Grupo Especial incorporase las palabras "línea de producción continua" y "coincidencia de intereses económicos" en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Pero no hay una base jurídica que lo justifique. El enfoque que tratan de aplicar los Estados Unidos a la determinación de la rama de producción nacional ha sido sistemáticamente rechazado por los grupos especiales del GATT. Además, si recurriésemos al enfoque de los Estados Unidos que consiste en considerar la historia de la negociación de los acuerdos, observaríamos el rechazo de la idea de incluir a los productores de ambos extremos de la cadena de productos en el concepto de "rama de producción nacional" a los efectos del Acuerdo sobre Salvaguardias.³⁰

25. De nuevo, los Estados Unidos tratan de reforzar su posición con razonamientos carentes de lógica y argumentos no pertinentes. Se dice que Nueva Zelanda no discute la base fáctica de la argumentación de los Estados Unidos relativa a las teorías de la "línea de producción continua" y la "integración vertical".³¹ Pero, ¿qué puede impugnarse cuando simplemente se carece de base jurídica para hacer valer la pertinencia de esas teorías? Como ha señalado Nueva Zelanda en diversas ocasiones, los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias definen la rama de producción nacional haciendo referencia a los productores de los productos similares o directamente competidores.³² Los criadores y los establecimientos de engorde producen corderos en pie, y los mataderos y plantas de despiece, carne de cordero. Los corderos en pie y la carne de cordero no son productos similares ni directamente competidores. Los Estados Unidos ni siquiera tratan de negarlo. Tampoco procuran demostrar que su enfoque para la determinación de la rama de producción nacional en el caso de los productos agropecuarios se ajusta a los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias. En realidad, el argumento más contundente que formulan consiste en afirmar que el Acuerdo puede permitir una interpretación semejante.³³ Sin embargo, nunca tratan de conciliar este enfoque con las disposiciones que realmente contiene el Acuerdo sobre Salvaguardias.

26. Además, en su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos exageran lo que Nueva Zelanda no cuestiona. Por ejemplo, los Estados Unidos dicen que Nueva Zelanda no sostiene

²⁹ Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial, párrafo 28.

³⁰ *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Sinopsis de las propuestas, Nota de la Secretaría*, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 de octubre de 1998), subtítulo C, párrafo 19.

³¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 22.

³² Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 7.41 y segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafos 3.1 a 3.12.

³³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 70.

que no exista una "integración vertical" en los cuatro segmentos que integran la rama de producción.³⁴ Sin embargo, el argumento de los Estados Unidos sobre la integración vertical muestra la existencia de vínculos entre los criadores y los establecimientos de engorde, así como de vínculos entre los mataderos y las plantas de despiece. Excepto en casos aislados, no demuestra ninguna integración entre los productores de corderos en pie, o sea, los criadores y los establecimientos de engorde, y los productores de carne de cordero, o sea los mataderos y las plantas de despiece, que son las dos ramas de producción que la USITC ha vinculado indebidamente en este caso.

27. En resumen, simplemente el enfoque adoptado por los Estados Unidos para determinar la rama de producción nacional no puede justificarse sobre la base de ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Amenaza de daño grave

28. Señor Presidente, es importante recordar que el presente es un caso relativo a una amenaza de daño grave y no a la existencia de un daño grave en sí mismo. El error de la USITC residió en que investigó la cuestión de la existencia de daño grave, y luego, al no haber hallado un daño grave efectivo, supuso que debía existir una amenaza de daño grave. De esa forma hizo caso omiso del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que prevé que una determinación de amenaza debe basarse en la *clara inminencia* de una daño grave, y que la determinación de la existencia de la amenaza de daño grave se base en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas.

29. El meollo del argumento esgrimido por los Estados Unidos sobre la amenaza de daño grave consiste en que un aumento de las importaciones durante el declive de la rama de producción nacional supone una amenaza de daño grave. En suma, tanto la determinación de la existencia de una amenaza como la determinación de la existencia de una relación de causalidad por la USITC se basaban en una suposición sobre la causalidad.

30. Ello queda ilustrado de varias formas. Tratando de respaldar las conclusiones de la USITC sobre la amenaza, los Estados Unidos centran su análisis, a diferencia de la USITC, en 1997 y 1998 (período considerado). Pero nada notable caracterizó a la rama de producción nacional durante ese período. Lo que señalan especialmente los Estados Unidos durante ese período fue un aumento de las importaciones (aunque, como lo ha señalado Nueva Zelandia, el aumento no fue tan significativo como lo pretenden los Estados Unidos)³⁵, y una disminución de los precios. Este aumento de las importaciones se convierte en la base del argumento de los Estados Unidos de que había una amenaza de daño grave. Es claro que ello presupone lo que debía probarse con respecto a las determinaciones en materia tanto de daño grave como de relación de causalidad, es decir, que había una relación entre las importaciones y las disminuciones de los precios nacionales, que un aumento de las importaciones causaría un daño grave, así como la clara inminencia de ese daño.

31. La conjugación de las cuestiones de amenaza y causalidad por los Estados Unidos también se pone de manifiesto en su análisis del Anexo NZ13, adjunto a la primera declaración oral de Nueva Zelandia. Ese Anexo mostraba que, contrariamente a las alegaciones de los Estados Unidos, se podía utilizar un análisis económico para establecer una distinción entre el daño causado por factores internos y el daño causado por el aumento de las importaciones. Los Estados Unidos alegan que el Anexo "no consigue oponerse a la determinación de amenaza de daño de la USITC".³⁶ Pero, claro

³⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 23.

³⁵ Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 38.

³⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 45.

está, no fue presentada para impugnar la determinación de amenaza de daño de la USITC. Los Estados Unidos la consideran una impugnación porque no distinguen la relación de causalidad de la amenaza. Además, los Estados Unidos al relacionar el análisis contenido en el Anexo NZ13 con sus argumentos sobre la amenaza de daño grave están admitiendo implícitamente que si no confirmara la validez de la suposición formulada por la USITC sobre la relación de causalidad, también quedaría invalidada su conclusión sobre la amenaza. En otros términos, la determinación de la existencia de una amenaza formulada por la USITC sólo está basada en una suposición sobre la relación de causalidad.

32. Desearía ahora formular una observación adicional. Los Estados Unidos desaprueban lo que sostiene Nueva Zelandia en el Anexo NZ13 y en otras oportunidades, en el sentido de que lo sucedido no fue sino una fluctuación normal del comercio agropecuario, alegando que Nueva Zelandia procura que no puedan aplicarse medidas de salvaguardia a los productos agropecuarios.³⁷ Por supuesto, no es verdad. Habría que examinar las consecuencias de la alegación de los Estados Unidos. Si un período de un año basta para determinar una tendencia sobre la cual basar una determinación de existencia de amenaza de daño, entonces se podría imponer una medida de salvaguardia a una rama de producción que durante un período de cinco años haya experimentado una fuerte tendencia al alza de sus precios, simplemente debido a un descenso de los precios a corto plazo en el sexto año. Ese no puede ser el objeto de las disciplinas en materia de salvaguardias en el marco de la OMC.

33. Señor Presidente, con respecto a los argumentos concretos sobre la cuestión de la amenaza que han sido formulados, el Grupo Especial tiene ante sí dos opiniones muy diferentes de lo que sucedió en el presente caso. Por un lado, la situación que describen los Estados Unidos de un "incremento súbito" de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998, al mismo tiempo que un descenso de los precios nacionales de la carne de cordero. Conforme a esta opinión, el consumo de carne de cordero era estable en 1997 y el período considerado de 1998, y la carne de cordero que se importaba con una proporción mayor de producto fresco y refrigerado y mayor tamaño de las piezas, competía en forma creciente con la producción nacional. Según esta teoría, si se seguía importando a precios inferiores a los nacionales se deteriorarían aún más los precios. Sobre esa base, los Estados Unidos alegan que pueden justificar la determinación de existencia de daño formula por la USITC.

34. Por otro lado, Nueva Zelandia ha demostrado que lo sucedido en realidad era muy diferente. La supresión de los pagos en el marco de la Ley de la Lana condujo a una reducción de la oferta de carne de cordero y a un aumento de los precios nacionales. La oferta restringida estimuló la entrada de importaciones al mercado. Muchos de esos productos importados respondieron a la nueva demanda o a la demanda latente del mercado. Hubo muy poca competencia directa entre el producto nacional y el importado. La caída de los precios nacionales en 1997 y el período considerado de 1998 se produjo como consecuencia de la caída de los precios de las carnes competidoras. Los precios nacionales volvieron a aumentar en los últimos tres meses del período objeto de la investigación en un momento en que el nivel de las importaciones era elevado, y el consumo aumentó al mismo tiempo, absorbiendo el aumento de las importaciones.

35. ¿Cómo es posible que sean tan diferentes dos versiones, ambas basadas en la misma investigación de una autoridad competente? La respuesta reside, como lo hemos ya sugerido, en el propio informe de la USITC. También se explica por una comparación entre lo hallado efectivamente por la USITC y aquello que los Estados Unidos han sostenido posteriormente que halló la Comisión, en un intento por reinterpretar su informe. Nueva Zelandia ya ha mencionado las incoherencias entre

³⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 58.

la descripción que los Estados Unidos hacen del informe de la USITC y el contenido real de ese informe.³⁸ Además, hay en el propio informe de la USITC incoherencias intrínsecas.

36. Por ejemplo, la USITC encontró pruebas de que el producto importado era de tamaño mayor.³⁹ Al mismo tiempo, halló pruebas de diferencias entre el producto importado y el nacional⁴⁰, incluidas las considerables diferencias de tamaño.⁴¹ ¿Qué es lo cierto? Los hechos expuestos en el informe de la USITC muestran que lo cierto es lo segundo. Análogamente, la USITC indicó que en 1997 las importaciones desplazaron al producto nacional.⁴² También dijo que numerosas importaciones satisficieron la nueva demanda.⁴³ La prueba de que disponía la USITC indica con claridad que la segunda afirmación es la cierta. Veamos otro ejemplo. La USITC afirmó que después de 1996 el consumo de carne de cordero era estable.⁴⁴ Sin embargo, también dijo que el mercado era un tanto sensible a los precios.⁴⁵ La caída del precio de las demás carnes que hacían la competencia, al mismo tiempo en que bajaron los precios del cordero, apoya la segunda afirmación. La USITC también señaló que los precios se habían mantenido "bajos" al final del período objeto de la investigación.⁴⁶ Pero en cambio, la información copiada por la USITC muestra que los precios del período considerado de 1998 eran superiores a los precios del principio del período objeto de la investigación.⁴⁷ Por último, la USITC indicó que los precios de las importaciones de varios de los productos investigados estaban en un nivel un 20 por ciento o más inferior con respecto a los trimestres comparables de los años 1996 y de principios de 1997⁴⁸, lo cual fue utilizado por los Estados Unidos para justificar sus alegaciones de que el producto importado había provocado una disminución del 20 por ciento del precio de venta del producto nacional.⁴⁹ Sin embargo, las pruebas objetivas indican que sólo pueden hacerse comparaciones significativas con respecto a tres de los

³⁸ Declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafos 6 a 9.

³⁹ Informe de la USITC, I-22.

⁴⁰ Informe de la USITC, I-23.

⁴¹ Informe de la USITC, II-8. Véase asimismo la página II-37, donde se muestra que el aumento del tamaño del producto importado de Australia observado por la USITC era de sólo 2 libras en peso medio en canal durante un período de tres años.

⁴² Informe de la USITC, I-24.

⁴³ Informe de la USITC, I-32. Además, el cuadro 5 en la página II-17 muestra que en el período considerado de 1998 el aumento de las importaciones se vio equiparado por un leve aumento de las exportaciones del producto nacional, lo que sugiere que las importaciones no desplazaron al producto nacional.

⁴⁴ Informe de la USITC, I-22.

⁴⁵ Informe de la USITC, I-22.

⁴⁶ Informe de la USITC, I-20.

⁴⁷ Informe de la USITC, II-55. La USITC también señaló que los precios del período considerado de 1998 excedían de la media correspondiente a la totalidad del período objeto de la investigación.

⁴⁸ Informe de la USITC, I-20. La nota de pie de página correspondiente a esta afirmación se refiere a las categorías de productos congelados y las canales que representan un número muy limitado de las ventas en el país.

⁴⁹ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 87.

ocho productos investigados, una de las cuales muestra que el producto nacional en realidad se vendió más caro que el producto importado.⁵⁰

37. Ante tales diferencias, tanto dentro del informe de la USITC como entre lo encontrado efectivamente por la USITC y lo que los Estados Unidos alegan que fue encontrado, la tarea del Grupo Especial consiste en determinar si la autoridad competente formuló conclusiones fundamentadas sobre la base de las pruebas que tenía ante sí. Como lo admiten los Estados Unidos en su Segunda comunicación escrita, la cuestión que ha de dilucidar el Grupo Especial es si la determinación efectuada en su momento por la USITC era *adecuada*.⁵¹ El Grupo Especial debería examinar el análisis efectuado por la autoridad competente sobre la base de las determinaciones formuladas por dicha autoridad, así como de las pruebas que reunió o debía haber reunido.

38. Ese examen mostrará que si se utilizó un período corto de apenas más de un año para determinar la clara inminencia de una amenaza de daño grave, no ha sido posible efectuar un análisis apropiado de la amenaza. Una determinación de la existencia de la amenaza de un daño grave depende de una predicción de las tendencias futuras sobre la base de un análisis de las tendencias pasadas. Debe haber un *análisis* de las tendencias pasadas, y no tan sólo una "instantánea" de lo sucedido en un momento determinado. Los Estados Unidos tratan de justificar su enfoque basándose en que en el asunto *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación se centró en el período más reciente.⁵² Pero, claro está, en *Argentina - Calzado* se trataba de un daño grave efectivo, y es apropiado considerar el período más reciente para que la investigación determine si la rama de producción en cuestión sufre un daño efectivo. Pero, ¿cómo predecir lo que va a suceder en el futuro basándose solamente en un breve período del pasado? Analizar las tendencias durante un período representativo *constituye* una base para determinar lo que va a suceder en el futuro. Considerar rápidamente un acontecimiento breve en el tiempo, no lo es.

39. Además, incluso durante ese breve período no representativo en el que pasaron a centrarse los Estados Unidos, no ocurrió nada que no ocurriese durante el período prolongado objeto de la investigación. Los precios subieron y bajaron durante el período objeto de la investigación, y aumentaron al principio de 1997 y luego volvieron a disminuir en el curso de ese año. Las importaciones habían aumentado durante el período objeto de la investigación, y habían aumentado en 1997 y 1998. Lo que procuran los Estados Unidos es formular la suposición de que el aumento de las importaciones estaba vinculado con la disminución de los precios. La determinación de existencia de la amenaza que formulan los Estados Unidos es, por consiguiente, una determinación basada en una suposición de relación de causalidad, es decir, la suposición de que en caso de seguir aumentando las importaciones, se produciría un daño grave. Como señaló Nueva Zelandia, una determinación en materia de salvaguardias debe estar basada en una amenaza de daño grave, y no en una amenaza de aumento de las importaciones.⁵³

40. El enfoque de los Estados Unidos ilustra precisamente por qué es un error basar las predicciones futuras en acontecimientos de corta duración y no en tendencias a más largo plazo. Suponer que hay una relación entre la disminución de los precios en 1997 y un aumento de las importaciones, pasa por alto el hecho de que antes de 1997 la producción nacional había disminuido a causa de los criadores, que habían perdido rentabilidad al perder la subvención destinada a la lana, y

⁵⁰ Prueba documental 41 de los Estados Unidos, cuadros 38 a 43, adjunta a las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas formuladas por el Grupo Especial.

⁵¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 48.

⁵² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 32.

⁵³ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.2.

abandonado la rama de producción. Las importaciones aumentaron en respuesta a la consiguiente demanda nacional no satisfecha. Al mismo tiempo, los criadores que permanecieron en la rama de producción necesitaban precios más elevados para tratar de compensar las pérdidas resultantes de la supresión de la subvención proporcionada por la Ley de la Lana. Pero, a mediados de 1997 debido a la tendencia a la baja registrada en los precios de las carnes competidoras, debió producirse una corrección, y, en consecuencia, disminuyeron los precios del cordero.

41. Por consiguiente, centrándose solamente en el período que comienza a mediados de 1997 e incluye el período considerado de 1998, los Estados Unidos pueden hacer suposiciones que no se justifican y llegar a conclusiones acerca de la relación de causalidad y la amenaza de daño no fundamentadas ni basadas en un análisis. El enfoque de la "instantánea" para determinar la existencia de una amenaza de daño, preconizado por los Estados Unidos, se aparta completamente del requisito establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias de que las determinaciones de la existencia de una amenaza no habrán de basarse en conjeturas o posibilidades remotas.

42. El argumento nuevo de los Estados Unidos de que una determinación de existencia de una amenaza se puede hacer sólo basándose en la situación de los mataderos y las plantas de despiece tampoco se puede apoyar.⁵⁴ Los Estados Unidos no pueden justificar una decisión de su autoridad competente sobre una base ni siquiera considerada por la misma. Tampoco pueden tratar de apoyar una decisión de la autoridad competente en alegaciones que son contrarias a los hechos hallados por dicha autoridad. Como demostró Nueva Zelandia en su Segunda comunicación escrita, los hechos de que dispone la USITC mostraron que los mataderos y las plantas de despiece no se vieron enfrentados a la clara inminencia de una amenaza de daño grave, sino que por el contrario sus condiciones económicas mejoraron durante el período objeto de la investigación.⁵⁵ Es un intento bastante desesperado de los Estados Unidos por apoyar la decisión de la USITC relativa a la amenaza de daño grave, que carece de fundamento.

43. Por consiguiente, señor Presidente, por lo que se refiere a la cuestión de la amenaza de daño grave, el Grupo Especial ha de determinar si la autoridad competente de un Miembro debe formular una determinación de existencia de una amenaza de daño grave sobre la base de hechos y de una conclusión fundamentada de la clara inminencia de un menoscabo general significativo, de conformidad con el párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, o si tiene derecho a basar esa determinación sobre una "instantánea" de la sucesión de acontecimientos y concluir que hay una amenaza de daño grave a partir de una supuesta relación de causalidad. También en este caso, a juicio de Nueva Zelandia, la respuesta es clara.

Relación de causalidad

44. Señor Presidente, así como sucedió en relación con la "evolución imprevista de las circunstancias", la cuestión de la relación de causalidad está cada vez más sumida en confusiones. Las palabras del Acuerdo sobre Salvaguardias sobre la relación de causalidad son claras. Giran en torno a dos propuestas. En primer lugar, una medida de salvaguardia puede aplicarse sólo si la supuesta amenaza de daño grave fue causada por las importaciones.⁵⁶ En segundo lugar, cuando otros factores, distintos del aumento de las importaciones causan el daño a la rama de producción considerada, ese daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.⁵⁷ Estas dos propuestas tienen

⁵⁴ Declaración oral de los Estados Unidos en la primera audiencia del Grupo Especial, párrafo 16.

⁵⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 4.20 a 4.26.

⁵⁶ Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 1 del artículo 2.

⁵⁷ Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

un corolario simple. Si, al excluir la amenaza de daño causada por esos otros factores, no existe amenaza de daño grave, no habrá una amenaza de daño grave que atribuir a las importaciones. En este caso, no se justifica la adopción de una medida de salvaguardia.

45. Los Estados Unidos tratan de evitar las consecuencias de estas propuestas de varias maneras. Por ejemplo, hacen una digresión desarrollando el concepto de "causa única".⁵⁸ Pero su argumento sobre este punto no es pertinente. Por cierto, pueden haber numerosas causas del daño o de la amenaza de daño. Esto se reconoce en el párrafo 2 b) del propio artículo 4. Pero no justifica que se atribuya al aumento de las importaciones el daño o la amenaza de daño causado por otros factores. El párrafo 2 b) del artículo 4 lo prohíbe específicamente. Una autoridad competente no puede atribuir un daño grave al aumento de las importaciones si éste causa sólo un daño, pero, conjuntamente con otros factores, causa un daño grave.

46. Del mismo modo, la teoría de los Estados Unidos de que está prohibido "aislar" los efectos de las importaciones, en la medida en que ello tenga algún significado, parece sugerir que es admisible atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores.⁵⁹ Sin embargo, evidentemente esto no es correcto.

47. En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos trataron de reforzar su posición haciendo una referencia extensiva a la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁶⁰ Sin embargo, se trata de una utilización extraña de la historia de la negociación. El artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados permite recurrir a la historia de la negociación como medio de interpretación complementario para confirmar el sentido resultante de la aplicación de la norma básica de interpretación contenida en el artículo 31 o cuando haya ambigüedad. La Corte Internacional de Justicia dijo: "no procede recurrir a los trabajos preparatorios si el texto de una convención es suficientemente claro por sí mismo".⁶¹ Los Estados Unidos no han invocado ninguna ambigüedad, por lo cual el recurso a la historia de la negociación debe ser para confirmar el sentido existente. Pero no es en absoluto lo que hacen los Estados Unidos. En vez de ello, los Estados Unidos tratan de utilizar la historia de la negociación para contradecir el sentido corriente de las palabras del Acuerdo sobre Salvaguardias. Eso exactamente es lo que no permiten las disposiciones del artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

48. En cualquier caso, al exponer la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el mejor de los casos, los Estados Unidos lograron mostrar que los negociadores tenían opiniones divergentes en cuanto al significado de las palabras que utilizaban. Cabe preverlo, y es precisamente el motivo por el cual el intérprete de un tratado debe en virtud de la Convención de Viena buscar la intención de las palabras que por fin se emplearon en el tratado y no buscar la intención resultante de las expresiones de los motivos diferentes, ni de la intención de las partes durante sus negociaciones. Los argumentos esgrimidos por los Estados Unidos en este caso demuestran cuán sensata es esa regla. Además, es una ironía que la historia de la negociación con respecto al criterio para determinar la relación de causalidad a que hacen referencia los Estados Unidos, precisamente pone de manifiesto con claridad -como quedó consignado en la versión final del texto- que el Grupo de Negociación

⁵⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 63 a 86.

⁵⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 87 a 89.

⁶⁰ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 64 a 80.

⁶¹ Opinión consultiva de 28 de mayo de 1948 sobre la Admisión de un Estado en las Naciones Unidas [1948] ICJ Reports, página 57 a página 63. Citado en el *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 244, que se adjunta como Anexo NZ21.

sobre las Salvaguardias, después de proceder a su examen, rechazó el criterio de "causa sustancial" preconizado por los Estados Unidos en este caso.⁶²

49. En todos sus argumentos acerca de la "causa única" y el "aislamiento de las importaciones", y su recurso a la historia de la negociación, los Estados Unidos dejan la siguiente cuestión en la más completa oscuridad. ¿Qué significa la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4? En su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos casi admitieron que esa oración significaba precisamente lo que dice, en otros términos, su sentido corriente. Afirmaron que la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 "insta a los Miembros a no achacar al aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores".⁶³ En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos se aproximan nuevamente de este enfoque, al afirmar que "en virtud de la segunda frase los Miembros tienen que garantizar su distinción entre diferentes causas de daño en vez de, simplemente, suponer que el aumento de las importaciones es responsable de todo el daño que haya sufrido la rama de producción".⁶⁴ Estamos de acuerdo.

50. No obstante, como si luego advirtiese las consecuencias de tal afirmación, los Estados Unidos vuelven a formular su posición de manera que no guarda ninguna relación con lo apenas expresado e incluso parece contradecirlo. "Dicho de otro modo", dicen los Estados Unidos, "la segunda frase da instrucciones a los Miembros para que no pasen del establecimiento de la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave a la conclusión de que la única causa del perjuicio sufrido por la rama de producción se debe a esas importaciones".⁶⁵ Ahora bien, señor Presidente, si el aumento de las importaciones en sí han causado un daño grave, no interesa saber si también hay otras causas del daño. En esas circunstancias, la advertencia que perciben los Estados Unidos en la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, de no pasar de una conclusión de relación de causalidad a una conclusión de causa única, simplemente carece de sentido. Y si eso fuera todo lo que significa la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, entonces para los Estados Unidos ha sido efectivamente eliminada del Acuerdo sobre Salvaguardias.

51. Al fin y al cabo, los Estados Unidos no pueden eludir el sentido simple, corriente y literal de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4. Al determinar si la amenaza de daño grave que ha constatado era imputable o no al aumento de las importaciones, los Estados Unidos no podían atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Sin embargo, es exactamente lo que hizo la USITC. Determinó que su rama de producción nacional era objeto de una amenaza de un daño causado por varios factores. Conjuntamente, representaban, a juicio de la USITC una amenaza de daño grave. Y, como ninguno de los factores causantes de la amenaza de daño era una causa más importante que el aumento de las importaciones, la USITC imputó el daño grave conjunto al aumento de las importaciones. Como consecuencia, se hizo una determinación de relación de causalidad atribuyendo al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, precisamente lo que no puede hacerse conforme de conformidad con la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4.

52. Señor Presidente, ahora desearía referirme muy someramente al Anexo NZ13.⁶⁶ Los Estados Unidos formularon varias objeciones sobre su admisibilidad. Aducen que es una invitación a realizar

⁶² Como queda ilustrado en *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Proyecto de texto de un Acuerdo*, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3, 31 de octubre de 1990.

⁶³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 119.

⁶⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

⁶⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

⁶⁶ Adjunto a la declaración oral de Nueva Zelandia en la primera audiencia del Grupo Especial.

un examen *de novo*.⁶⁷ Aducen que sería admisible solamente de haber sido presentado desde un principio a la USITC.⁶⁸ Pero estos argumentos de los Estados Unidos eluden el problema. El Anexo NZ13 no fue presentado como prueba en relación con la decisión que debía adoptar la USITC. No fue presentado para invitar al Grupo Especial a proceder a un examen *de novo*. Fue presentado en respuesta a la opinión manifestada por los Estados Unidos de que la relación de causalidad no podía demostrarse con ninguna precisión, de que, en cierto sentido, la relación de causalidad no podía ser sino una respuesta subjetiva a las circunstancias, formulada por los miembros experimentados de la USITC.

53. El Anexo NZ13 muestra que es posible determinar si el daño o la amenaza de un daño es consecuencia del aumento de las importaciones o de factores internos, sobre la base de un análisis objetivo; que es posible demostrar el vínculo de causalidad entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave sobre la base de pruebas objetivas conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Del mismo modo, el Anexo NZ13 muestra que es posible determinar cuándo factores distintos del aumento de las importaciones causan la amenaza de daño grave en cuestión. Las objeciones de los Estados Unidos con respecto al Anexo NZ13 no lo niegan.

54. Además, todos los argumentos de los Estados Unidos utilizados para criticar el Anexo NZ13 no consiguen menoscabar su objeto esencial. En efecto, para poder aducir que el daño grave que amenazaba a los productores de carne de cordero era una consecuencia de las importaciones, debían haber demostrado que los precios nacionales en el mercado de los Estados Unidos estaban disminuyendo y que los hacían descender las importaciones más baratas. Ello no fue demostrado por la USITC, ni podría haberlo sido.

55. Por añadidura, la conclusión básica del Anexo NZ13 sería la misma, aunque se hubiese comprobado un cambio de la composición de la carne, de congelada a refrigerada, como lo aducen los Estados Unidos.⁶⁹ El precio de la carne de cordero congelada aumentó significativamente en el período comprendido entre 1993 y 1998.⁷⁰ Por lo tanto, el aumento del precio global de las importaciones no era sólo la consecuencia del aumento de la proporción de carne de cordero refrigerada, como querrían los Estados Unidos que creyera el Grupo Especial.⁷¹

56. Por consiguiente, en relación con la causalidad, señor Presidente, la cuestión que se plantea al Grupo Especial es si debe reconocerse el contenido de lo dispuesto en la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, en virtud del cual el daño causado por otros factores no se atribuirá al aumento de las importaciones. Nueva Zelanda ha demostrado no solamente que el sentido corriente de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 da ese contenido, sino que también pueden establecerse las distinciones que exige la aplicación de dicha disposición. Por el contrario, los Estados Unidos desean disponer de libertad para atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores, y al hacerlo, negar todo contenido a la disposición del párrafo 2 b) del artículo 4. No se puede justificar un enfoque semejante en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

⁶⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 79.

⁶⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 46, 51 y 52.

⁶⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 53 a 56.

⁷⁰ Comunicación de Meat and Livestock Australia anterior a la audiencia relativa a la cuestión del daño, pruebas documentales 8 y 12, adjuntas a la Primera comunicación escrita de Australia como Prueba documental AUS-28.

⁷¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 55.

Necesidad

57. Señor Presidente, la pregunta fundamental que se plantea con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias es la siguiente: ¿de qué naturaleza es la obligación que incumbe a un Miembro al aplicar una medida de salvaguardia? El párrafo 1 del artículo 5 establece que la medida se aplicará "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Ello significa, según ha sostenido Nueva Zelandia, que cuando un Miembro escoja una medida debe elegir una que guarde proporción con el objetivo perseguido; debe ser la menos restrictiva del comercio de las medidas capaces de alcanzar los objetivos de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Y puesto que la mayoría de los miembros de la USITC propusieron una medida menos restrictiva del comercio que la aplicada por la Administración de los Estados Unidos, incumbe a los Estados Unidos explicar que no infringen lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5.

58. Los Estados Unidos siguen impugnando la utilización de la expresión "menos restrictiva del comercio".⁷² Aparentemente los representantes de los Estados Unidos en este caso no han tenido la oportunidad de hablar con el Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales que, como lo señalamos en nuestra Segunda comunicación escrita, está de acuerdo con que una medida de salvaguardia se escoge con el objetivo de elegir la menos restrictiva del comercio.⁷³

59. Tampoco suponen apoyo alguno los argumentos de los Estados Unidos basados en las disposiciones de la Convención de Viena sobre la interpretación. Alegan que se trata de palabras importadas de otras esferas⁷⁴, y no tienen en cuenta que la función de interpretación consiste en dar un sentido a las palabras en el tratado. Precisamente es en ese punto donde fallan los argumentos esgrimidos por los Estados Unidos. Objetan la interpretación que da Nueva Zelandia del párrafo 1 del artículo 5, pero no ofrecen ninguna otra interpretación de esa disposición. A juicio de los Estados Unidos, ¿qué obligación se establece en el párrafo 1 del artículo 5 para un Miembro al adoptar una medida de salvaguardia?

60. Los Estados Unidos casi dan su opinión sobre el párrafo 1 del artículo 5 al afirmar que la disposición "requiere examinar si la medida que ha decidido aplicar el Miembro es adecuada con arreglo al daño específico y a las constataciones de causalidad que hayan efectuado las autoridades competentes".⁷⁵ Pero queda sin respuesta la cuestión principal. ¿Cómo determinar si una medida "es adecuada"? El enfoque de los Estados Unidos en vez de contribuir a elucidar la cuestión simplemente vuelve a situar la averiguación en el contexto del debate sobre el significado de las palabras "sólo [...] en la medida necesaria".

61. Una cierta idea del verdadero enfoque de los Estados Unidos se puede inferir de sus críticas contra las opiniones de Nueva Zelandia en su Segunda comunicación escrita.⁷⁶ En su descripción del enfoque de Nueva Zelandia dicen que "[e]ste grado de perfección científica resulta, sencillamente, imposible de alcanzar", y añade "determinar una medida adecuada de salvaguardia constituye una empresa intrínsecamente incierta".⁷⁷ En ambas afirmaciones, los Estados Unidos revelan el enfoque

⁷² Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 98 a 101.

⁷³ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 6.2.

⁷⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 100.

⁷⁵ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 110.

⁷⁶ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 102 a 110.

⁷⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 105.

observado en sus argumentos en relación con otros aspectos de este caso, a saber, no pueden imponerse disciplinas a los Miembros que adoptan medidas de salvaguardia; es una esfera que debe quedar librada a la subjetividad de cada Miembro. En efecto, no se le debe atribuir ninguna sustancia al párrafo 1 del artículo 5.

62. A este respecto, los argumentos de los Estados Unidos sobre la carga de la prueba simplemente son una cortina de humo para ocultar su deseo de evitar la articulación de una norma con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 con la demostración de que la cumple. Plantea una carga de la prueba imposible de cumplir. Y, claro está, lo hace para impedir que se establezca ninguna comparación entre la recomendación de la mayoría de los miembros de la USITC y la medida adoptada por la Administración, porque no puede demostrar que la medida escogida se aplica sólo en la medida necesaria para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Como ha señalado Nueva Zelandia, en numerosos aspectos esta medida va mucho más allá de la prevención de cualquier amenaza o de la facilitación de cualquier reajuste necesario.

63. A este efecto, los Estados Unidos esgrimen argumentos como el de afirmar que una medida de tres años es *ipso facto* menos restrictiva del comercio que una medida de cuatro años *independientemente del contenido de esa medida*.⁷⁸ Ello simplemente no tiene sentido. Es igualmente absurda la alegación de que el arancel fuera de contingente del 40 por ciento es equivalente al arancel fuera de contingente del 20 por ciento.⁷⁹ Señor Presidente, estos son argumentos para defender una causa perdida. Además, un análisis de la práctica anterior de los Estados Unidos en materia de salvaguardias muestra que el 80 por ciento de las medidas de salvaguardia adoptadas por ese país eran de cuatro años o más.⁸⁰ Ello desmiente la lógica del argumento de los Estados Unidos de que en este caso la probabilidad de que se prorrogue la medida de salvaguardia "es, en el mejor de los casos, contingente".⁸¹

64. Nueva Zelandia ha demostrado con claridad que la medida adoptada por los Estados Unidos no cumple los requisitos previstos en el párrafo 1 del artículo 5. En primer lugar, no se constató un daño grave con los niveles de las importaciones existentes, y no obstante los tipos arancelarios dentro y fuera de contingente se establecieron en niveles destinados a *reducir* las importaciones por debajo de los niveles de 1998. Por consiguiente, esta medida se aplicó en una medida mayor de la necesaria para prevenir una amenaza de daño grave. Su objeto, como sostienen los Estados Unidos, era *mejorar* la situación de la rama de producción nacional.⁸² No tenía por objeto *prevenir* el daño grave de esa rama de producción. En segundo lugar, en sus conclusiones relativas a la relación de causalidad, la USITC constató que había otros factores que causaban el daño y la medida impuesta atiende a esos elementos de las conclusiones de la USITC. En efecto, se adoptaron medidas específicas para tratar estos otros factores de causalidad. Por consiguiente, queda claro que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos va más allá de la medida necesaria para prevenir el daño grave o facilitar el reajuste resultante de la amenaza de un daño grave imputable al aumento de las importaciones.

⁷⁸ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 90 de pie de página.

⁷⁹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 90 de pie de página.

⁸⁰ *Guía de las Normas y Usos del GATT*, (1995) volumen I, páginas 539 a 559 (Índice Analítico). La consulta del Índice Analítico muestra que la duración media de las medidas de salvaguardia impuestas por los Estados Unidos es seis años.

⁸¹ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, nota 90 de pie de página.

⁸² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 175, 198, y 204.

NMF

65. Señor Presidente, la cuestión relativa a la violación por los Estados Unidos del artículo I del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es muy simple. La USITC incluyó las importaciones de algunos países, en particular, el Canadá, México e Israel, en su determinación de la existencia del daño, pero excluyó las importaciones de esos países de la aplicación de su medida de salvaguardia.

66. En su Primera comunicación escrita, los Estados Unidos procuraron argumentar que esto no había ocurrido.⁸³ En su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos parecieron reconocer que sí había sucedido y que estaban más que facultados, efectivamente obligados, a hacerlo.⁸⁴ Ninguno de estos argumentos pueden defenderse. Lo que aquí procuran los Estados Unidos es lograr que el Grupo Especial incorpore al Acuerdo sobre Salvaguardias una norma de causalidad especial para las zonas de libre comercio. Sin embargo, el principio de "paralelismo" establecido en el asunto *Argentina - Calzado*, se interpone a la argumentación de los Estados Unidos en este caso.⁸⁵ A juicio de Nueva Zelanda, se aplica sin duda el principio de *Argentina - Calzado*.

Conclusión

67. Señor Presidente, a modo de conclusión, desearía formular a continuación unos breves comentarios. En este caso, el Grupo Especial tiene ante sí dos opciones muy diferentes. Aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 conforme a lo que establecen o reformular las disposiciones pertinentes de esos acuerdos conforme a lo preconizado por los Estados Unidos. En opinión de Nueva Zelanda, adoptar el enfoque de los Estados Unidos sería un error tanto de política como de interpretación jurídica.

68. Como cuestión de política, los Estados Unidos preconizan fundamentalmente que basta con apenas más de un año de disminución del precio de un determinado producto agropecuario para justificar la adopción de una medida de salvaguardia. De ser así, una parte considerable del comercio agropecuario mundial quedaría atascado una y otra vez por medidas de salvaguardia. Sin duda, debe disponerse de la opción de utilizar medidas de salvaguardia. Sin embargo, una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave que desencadene una medida de salvaguardia no puede ser la consecuencia de modificaciones de las condiciones del mercado que no son sino fluctuaciones de precios previsibles en el comercio agropecuario. El Acuerdo sobre Salvaguardias no se puede aplicar de manera que se suprima toda distinción entre las medidas adoptadas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y las medidas adoptadas en el marco de las disposiciones de salvaguardia especial del Acuerdo sobre la Agricultura.

69. También como cuestión de política, la prescripción en materia de relación de causalidad establecida en el Acuerdo sobre Salvaguardias no puede aplicarse de tal manera que desaparezca toda distinción entre el daño o la amenaza de daño a causa del aumento de las importaciones, y el daño o la amenaza de daño a causa de factores internos. No puede permitirse que los Miembros imputen a las importaciones la carga de un declive económico debido a factores internos.

70. Desde el punto de vista de la interpretación jurídica, como hemos demostrado, no se pueden respaldar los argumentos apoyados por los Estados Unidos. Implican despojar de sustancia al concepto de la "evolución imprevista de las circunstancias"; reformular el concepto de rama de

⁸³ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 254 a 257.

⁸⁴ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 118 a 123.

⁸⁵ *Argentina - Calzado*, párrafo 113.

producción nacional excluyendo el elemento que la define, o sea, "que produce productos similares o directamente competidores" y reemplazarla con conceptos de "línea de producción continua" y "coincidencia de intereses económicos"; eliminar la prescripción de que una determinación de existencia de una amenaza de daño grave se base en hechos y no en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas; permitir la atribución al aumento de las importaciones del daño causado por otros factores, y suprimir todo el contenido procesal o sustantivo de la disposición por la que se exige que una medida sólo se aplicará en la medida necesaria para prevenir el daño y facilitar el reajuste. Por último, los Estados Unidos piden al Grupo Especial que proporcione una nueva norma para la aplicación de medidas de salvaguardia a las zonas de libre comercio.

71. A juicio de Nueva Zelandia, señor Presidente, todo esto debe refutarse.

72. Por último, desearía reafirmar todos los argumentos formulados por Nueva Zelandia en nuestros anteriores alegatos escritos y orales, y solicitar respetuosamente al Grupo Especial que constate el incumplimiento por los Estados Unidos de las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, y recomiende que los Estados Unidos pongan el trato que conceden a las importaciones de carne de cordero de Nueva Zelandia en conformidad con las obligaciones dimanantes de ambos Acuerdos.

ANEXO 3-1

CARTA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA QUE SE SOLICITAN RESOLUCIONES PRELIMINARES

(5 de mayo de 2000)

De conformidad con el párrafo 13 de los Procedimientos de Trabajo del Grupo Especial, y habiendo examinado las comunicaciones de Australia y Nueva Zelandia en la presente diferencia, los Estados Unidos solicitan por la presente que se formulen resoluciones preliminares sobre las cuestiones que figuran a continuación.

A. Insuficiencia de la solicitud de establecimiento de un grupo especial

1. Las solicitudes de Australia y Nueva Zelandia de establecimiento de un grupo especial son insuficientes, desde el punto de vista jurídico, para cumplir lo requerido en el párrafo 2 del artículo 6 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por lo que se rige la solución de diferencias* ("ESD"), en el cual se prescribe que en dichas peticiones "se identificarán las medidas concretas en litigio y se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Las partes reclamantes no han hecho indicación alguna acerca de los fundamentos de derecho de sus reclamaciones. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial y su corrección presentada por Australia en el documento WT/DS178/5 y WT/DS178/5/Corr.1 se dedica un solo párrafo a determinar la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sobre la carne de cordero, se observa que se han llevado a cabo consultas, y se dice que:

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

Los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

De manera semejante, en su solicitud de establecimiento de un grupo especial que figura en el documento WT/DS177/4, Nueva Zelandia dedica un párrafo a determinar las medidas de salvaguardia que han impuesto los Estados Unidos a la carne de cordero, dice que:

Nueva Zelandia considera que esta medida es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud de las disposiciones siguientes:

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

y luego observa que se han celebrado consultas. En ninguna de esas dos solicitudes de establecimiento de un grupo especial se ofrecen otras informaciones que aclaren exactamente por sí mismas cuáles son las obligaciones prescritas en los artículos mencionados que se alega que han sido infringidas.

2. En el reciente procedimiento de apelación del caso *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, el Órgano de Apelación examinó una solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas muy semejante a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas en la actual diferencia.

El Órgano de Apelación recordó su decisión anterior en el caso *Banano* en el sentido de que "basta que las partes reclamantes enumeren las disposiciones de los Acuerdos concretos que se alegan han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos Acuerdos". (*Banano* nota 13 a pie de página, párrafo 141) Sin embargo, el Órgano de Apelación aclaró seguidamente que en el caso *Banano* había reiterado, en primer lugar, las razones por las que es necesaria la precisión en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial; en segundo lugar, había subrayado que lo que era necesario exponer con suficiente claridad eran las alegaciones, y no los argumentos detallados; y en tercer lugar, que en ese asunto, la enumeración de los artículos cumplían los requisitos *mínimos* del ESD, y que no se había inducido a error a las Comunidades Europeas en relación con las alegaciones que se formulaban contra ellas. (*Corea - Productos lácteos*, párrafo 123)

3. El Órgano de Apelación señaló a continuación que: "la identificación de las disposiciones del tratado que se alega que han sido vulneradas por el demandado es siempre necesaria para definir el mandato de un grupo especial y para informar al demandado y a los terceros de las alegaciones formuladas por el reclamante; esa identificación es un requisito previo mínimo de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación". El Órgano de Apelación siguió diciendo que existían situaciones en que "la simple enumeración de los artículos del acuerdo o acuerdos de que se trata" puede bastar para que se cumpla la norma de la *claridad* de la exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, pero que puede haber también situaciones en las que la mera enumeración de los artículos del tratado *no* baste para cumplir el criterio del párrafo 2 del artículo 6, "por ejemplo, en el caso de que los artículos enumerados no establezcan una única y clara obligación, sino una pluralidad de obligaciones. En ese caso, cabe la posibilidad de que la mera enumeración de los artículos de un acuerdo no baste para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6". (*Id.*, párrafo 124). El Órgano de Apelación consideró luego que era necesario examinar esa cuestión caso por caso, teniendo en cuenta "si el hecho de que la solicitud de establecimiento del grupo especial se limitara a enumerar las disposiciones cuya violación se alegaba, habida cuenta del desarrollo efectivo del procedimiento del grupo especial, ha afectado negativamente a la capacidad del demandado para defenderse". (*Id.*, párrafo 127).

4. El Órgano de Apelación examinó luego la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas en el caso *Corea - Productos lácteos*. Comprobó que el artículo XIX del GATT y los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("el Acuerdo") -todos los cuales se citaron en esta diferencia- tenían muchos párrafos, en la mayoría de los cuales se establecía al menos una obligación distinta. (*Id.*, párrafo 129) Constató que en el caso *Corea - Productos lácteos* el Grupo Especial abordó "de forma superficial" la cuestión del párrafo 2 del artículo 6 del ESD planteada por las Comunidades Europeas, lo cual a su juicio no constituye un tratamiento satisfactorio. (*Id.*, párrafo 130) Determinó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por las Comunidades Europeas -que contenía exactamente los mismos elementos que la solicitud de establecimiento de un grupo especial en el presente caso- debería haber sido más detallada. El Órgano de Apelación desestimó la apelación de Corea tan sólo porque Corea no había demostrado al Órgano de Apelación que la simple enumeración de los artículos había redundado en perjuicio de su capacidad de defenderse en el curso de las actuaciones del Grupo Especial. Corea sostenía haber sufrido perjuicios pero no había proporcionado detalles en apoyo de esa afirmación. (*Id.*, párrafo 131) El Órgano de Apelación observó que sería conveniente resolver estas cuestiones mediante resoluciones preliminares. Los Estados Unidos solicitan ahora una de estas resoluciones preliminares.

5. Todas las disposiciones citadas en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia contienen muchas obligaciones, pero en ninguna de las solicitudes se determinan las obligaciones concretas en cuestión. Ni la enumeración de artículos ni ningún otro material que figura en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial aclara cuál

es la obligación de que se trata entre las muchas obligaciones que pueden ser objeto de litigio. Por consiguiente, esas solicitudes son insuficientes con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

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

7. Tanto en la comunicación de Australia como en la de Nueva Zelandia se plantean muchas reclamaciones con arreglo a cada uno de los artículos citados del Acuerdo, en particular el artículo 4, que no son conocidas por los Estados Unidos, ni podían serlo, sobre la base de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial y de sus correcciones. Por ejemplo, en lo que respecta a las obligaciones enumeradas en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no es claro si Australia y/o Nueva Zelandia presentan una reclamación con respecto a la constatación de los Estados Unidos en relación con: 1) la amenaza de daño grave, tal como se define ese término en el párrafo 1 b) del artículo 4; 2) la rama de producción nacional, tal como se define ese término en el párrafo 1 c) del artículo 4; 3) uno o todos los factores económicos que deban evaluarse y que figuran en el párrafo 2 a) del artículo 4, cada uno de los cuales representa una obligación independiente; 4) la relación de causalidad (párrafo 2 b) del artículo 4); o 5) el análisis publicado del caso, requerido en el párrafo 2) c) del artículo 4. Las comunicaciones de los reclamantes tampoco son claras en muchos casos en cuanto a cuáles son las disposiciones que se alega han sido vulneradas, y por qué, por ejemplo en lo que se refiere a la determinación del daño con arreglo al artículo 3. Los Estados Unidos sólo pueden llegar a la conclusión de que en este caso las reclamaciones seguirán cambiando, y que estos cambios no estarán regidos por el mandato debido a la vaguedad de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial.

8. Debido a lo inadecuado de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial, los Estados Unidos tuvieron que esperar a que Australia y Nueva Zelandia presentaran sus primeras comunicaciones escritas para saber cuáles eran en realidad sus alegaciones de derecho. Sin embargo, mientras que ambas partes reclamantes habían dispuesto de varios meses para preparar sus argumentos jurídicos, los Estados Unidos sólo tuvieron tres semanas para responder. Más aún, a pesar del mucho tiempo de que dispusieron Australia y Nueva Zelandia para preparar sus primeras comunicaciones escritas, ambas partes reclamantes, durante el proceso de organización de las diligencias de este grupo especial, solicitaron -y les fue concedido- *aún más tiempo*, seis días más, a fin de preparar sus comunicaciones, de lo que se había propuesto en el proyecto de calendario. En cambio sólo se concedió a los Estados Unidos un día más para que respondieran.

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

10. El hecho de que los reclamantes no cumplieran lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 también ha afectado la capacidad de los demás Miembros para saber cuáles son las cuestiones que son objeto de litigio en este procedimiento, de modo que les sea posible decidir si intervienen en tanto que terceros con un interés en esas cuestiones. Los demás Miembros sólo podrán conocer el verdadero alcance del caso después de que se distribuya el informe del Grupo Especial, y en ese momento será demasiado tarde para reservar su derecho de participar en calidad de terceros en las actuaciones. En consecuencia, el hecho de no cumplir las obligaciones en materia de transparencia y procedimiento prescritas en el párrafo 2 del artículo 6, es contrario a valores importantes del sistema de solución de diferencias de la OMC. El perjuicio causado a los derechos de terceros no puede subsanarse con una simple modificación del calendario de este procedimiento.

11. Por consiguiente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6. Puesto que, con arreglo al ESD, uno de los requisitos para iniciar un procedimiento de grupo especial es una solicitud de establecimiento de un grupo especial que tenga la debida validez, este procedimiento del Grupo Especial carece de base jurídica y no puede proseguir en la medida en que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6.

12. Como observó el Órgano de Apelación (*Banano* nota de pie de página 13, párrafo 144; *Corea - Productos lácteos* nota de pie de página 81, párrafo 130), la adopción de resoluciones preliminares por los grupos especiales constituye un medio de abordar los problemas que se plantean en conexión con el párrafo 2 del artículo 6 sin dar lugar a perjuicio o falta de equidad respecto de cualquier parte o tercero. Justamente, los Estados Unidos tratan de obtener una resolución preliminar en el presente caso a fin de evitar todo perjuicio o falta de equidad. Si el Grupo Especial decide que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6, Australia y Nueva Zelandia pueden resolver el problema tratando nuevamente de obtener el establecimiento de un grupo especial presentando nuevas solicitudes. De esta manera se proporcionaría la información, se lograría la transparencia y se cumplirían los requisitos procesales prescritos en el ESD, con lo cual todos los Miembros podrían saber si deben reservar sus derechos a participar como terceros en el presente caso. Si el Grupo Especial adoptara rápidamente una medida en tal sentido se facilitaría asimismo la solución de la presente diferencia aumentando en un mínimo el tiempo que exige todo el procedimiento. En el caso de *Guatemala - Cemento*, el hecho de que México no cumpliera con los requisitos de procedimiento tuvo por consecuencia que el Órgano de Apelación constatará que en ese caso el Grupo Especial no debería haber examinado la reclamación de México. Después de que el Órgano de Apelación se pronunciara en contra suya, México trató de obtener la misma medida con una solicitud enmendada de establecimiento de un grupo especial, lo cual significó una pérdida considerable de tiempo y recursos para las partes así como para el sistema de solución de diferencias de la OMC. Hubiera sido mejor para todos los interesados que en ese caso el Grupo Especial resolviera la misma cuestión mediante una resolución preliminar.

13. Aunque los Estados Unidos consideran que lo mejor sería desestimar enteramente el caso, si el Grupo Especial decide no hacerlo, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que las solicitudes de establecimiento de un grupo especial no cumplen lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 6 con respecto a las alegaciones formuladas en relación con los artículos 2, 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Si el Grupo Especial dicta una resolución en tal sentido, esas alegaciones, por carecer de base jurídica con arreglo al párrafo 2 del artículo 6, no podrán ser examinadas en un procedimiento basado en las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial en cuestión. Tanto Australia como Nueva Zelandia podrán entonces decidir si desean continuar con el actual procedimiento del Grupo Especial o bien volver a comenzar rápidamente con una solicitud de establecimiento de un grupo especial que reúna las condiciones requeridas.

14. Si el Grupo Especial decide proseguir y examinar las alegaciones formuladas con arreglo a los artículos 2, 3 y/o 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, a pesar de lo insuficiente de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial prorrogue el plazo asignado a los Estados Unidos para responder a las alegaciones y argumentos expuestos en las primeras comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelandia. Si bien una prórroga no subsanaría los defectos de la solicitud de establecimiento de un grupo especial, el hecho de disponer de más tiempo atenuaría en parte el perjuicio causado a los Estados Unidos por una solicitud insuficiente. Los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial le conceda por lo menos dos semanas más para presentar su Primera comunicación escrita.

15. Los Estados Unidos solicitan además que el Grupo Especial dicte de inmediato una resolución postergando el plazo fijado para la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos hasta que se haya pronunciado sobre las solicitudes antes mencionadas.

B. Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

16. En sus respectivas solicitudes sobre establecimiento del grupo especial, ni Australia ni Nueva Zelandia afirman que la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias sea incompatible con las obligaciones de los Estados Unidos asumidas conforme al *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sin embargo, Nueva Zelandia, pero no Australia, hacen esta afirmación en su Primera comunicación escrita. (*Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia*, párrafos 7.73-7.76)

17. A juicio de los Estados Unidos la compatibilidad de la legislación estadounidense no forma parte del mandato del Grupo Especial, en el cual se autoriza tan sólo al Grupo Especial:

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

En las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial se identifica la medida de los Estados Unidos en la forma que se expone a continuación.

18. Australia, en el documento WT/DS178/5 y Corr.1 se refiere a la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero, con referencia a los documentos G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3, y G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1 -G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1 y las partidas arancelarias pertinentes, y dice que:

En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos, publicados en el volumen 64, N° 131, páginas 37389-37392 del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y el volumen 64, N° 132, páginas 37393-37394 del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero.³

³ Modificada posteriormente en virtud de la "Proclamación 7214 de 30 de julio de 1999 para la administración y eficacia equitativa de las medidas adoptadas respecto de las importaciones de carne de cordero y otros fines" del Presidente de los Estados Unidos de América, publicada en el volumen 64, N° 149, páginas 42265-42267 del *Federal Register*, el 4 de agosto de 1999.

No se hace ninguna referencia a la legislación de los Estados Unidos.

19. En el documento WT/DS177/4, Nueva Zelandia dice lo siguiente:

En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos de América, publicados en el volumen 64, N° 131, páginas 37389-37392 del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y en el volumen 64, N° 132, páginas 37393-37394, del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos de América impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado.^{1, 2}

¹ Como figura en las partidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20, y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos según el Sistema Armonizado.

² Parte de esta información figura también en las notificaciones al Comité de Salvaguardias presentada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

Tampoco en este caso se hace referencia alguna a la legislación de los Estados Unidos.

20. Por consiguiente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no forma parte del mandato del Grupo Especial y por lo tanto no está comprendida en el ámbito de la presente diferencia.

C. Información comercial confidencial

21. Las partes reclamantes han solicitado que los Estados Unidos proporcionen información que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos ("USITC") ha designado como información comercial confidencial. Esta información fue comunicada a la USITC tanto por productores extranjeros como nacionales con todas las garantías de que no sería divulgada. Con arreglo al párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* se prohíbe que la USITC divulgue la información sin el consentimiento de las empresas que la presentaron. Conforme a ese artículo, y al artículo 202 a) 8) de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974 (19 U.S.C. 2252 a) 8), que es la disposición legal estadounidense en virtud de la cual se aplica el párrafo 2 del artículo 3, se prohíbe a la USITC que revele la información comercial confidencial que reciba durante las investigaciones de salvaguardia sin permiso de las partes que la presentaron.

22. Suponemos que los reclamantes pedirán al Grupo que trate de obtener esta información de los Estados Unidos. En ese caso, se debe pedir a Australia y Nueva Zelandia que especifiquen cuál es la información comercial confidencial que desean obtener y las razones por la cual esa información es de utilidad para las reclamaciones, si las hubiere, que hayan presentado debidamente con arreglo al mandato del Grupo. Una vez que esto se sepa, los Estados Unidos podrán ayudar al Grupo a elaborar procedimientos que contribuyan a convencer a las empresas que presentaron información comercial confidencial a la USITC a que autoricen la divulgación de dicha información. Basándose en su

experiencia, los Estados Unidos consideran improbable que los productores nacionales den este consentimiento a menos que se les informe cuál es la información específica que se solicita, quién tendrá acceso a la información, y qué procedimientos se aplicarán para protegerla. El Grupo ha de tener presente que los compradores, que no son necesariamente beneficiarios de la medida de salvaguardia, pueden considerar que no es de su interés responder prontamente u otorgar su consentimiento.

23. Por último, con respecto a la información comercial confidencial proporcionada a la USITC por los productores de Nueva Zelandia y Australia, los Estados Unidos consideran que las partes reclamantes son las que más probabilidades tienen de obtener el consentimiento necesario de dichos productores. En consecuencia, si el Grupo solicita información, damos por supuesto que Australia y Nueva Zelandia ayudarán a los Estados Unidos a obtener el consentimiento de esos productores.

ANEXO 3-2

PRIMERA COMUNICACIÓN ESCRITA DE LOS ESTADOS UNIDOS

(15 de mayo de 2000)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	357
II. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO.....	358
III. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS.....	359
IV. NOTIFICACIONES Y CONSULTAS.....	362
V. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA.....	363
A. LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS DIFERENCIAS RELATIVAS AL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS.....	364
B. NORMA DE EXAMEN APLICABLE A LA PRESENTE DIFERENCIA.....	365
C. EL INFORME DE LA USITC NO DEJA SIN DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"	367
D. ALEGACIONES DE AUSTRALIA Y DE NUEVA ZELANDIA A TENOR DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS.....	371
1. La USITC constató debidamente que la rama de producción nacional consistía en empresas con intereses económicos mutuos que forman una línea de producción continua	371
a) Los argumentos de los reclamantes interpretan erróneamente la base de la definición de la rama de producción nacional por la USITC	371
b) Una definición de "productores" en la que queden comprendidas las empresas que tienen intereses económicos compatibles a lo largo de una línea de producción continua está en consonancia con las salvaguardias	373
2. La determinación por la USITC de existencia de daño grave se ajusta en todo a las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	377
a) Los reclamantes, por no prestar atención a las constataciones de la USITC, no acreditan <i>prima facie</i> que la determinación de la USITC contravenga ninguna de las prescripciones de la OMC	377

b)	El hecho de que los reclamantes puedan señalar otros factores que habrían afectado negativamente a largo plazo a la rama de producción estadounidense carece de pertinencia en cuanto a determinar si esa rama de producción se encuentra amenazada de daño grave por el aumento de las importaciones	382
i)	<i>En el análisis a largo plazo que hace Nueva Zelanda de los efectos de las importaciones no se tiene en cuenta la notable modificación de las tendencias que tuvo lugar a partir de 1996.....</i>	383
ii)	<i>Los intentos de los reclamantes de atribuir las dificultades de la rama de producción a la terminación de los pagos de sostenimiento en virtud de la Ley de la Lana hacen caso omiso de que la USITC constató que la rama de producción se había recuperado ya de esa terminación en 1997</i>	384
3.	Los términos en que expresó sus conclusiones la USITC son compatibles en todo con el Acuerdo sobre Salvaguardias	386
a)	El ataque teórico de Nueva Zelanda a la ley estadounidense no puede servir de base para impugnar la determinación de que se trata en el presente procedimiento	386
b)	La USITC cumplió las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias en cuanto a la relación de causalidad	388
4.	Los métodos que los reclamantes proponen como alternativa para la evaluación de los datos no vienen exigidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias	390
a)	La determinación de la USITC se refirió a la rama de producción en conjunto y abarcó a todos y cada uno de sus sectores	390
b)	La USITC examinó debidamente cada uno de los factores prescritos en el Acuerdo, y no estaba obligada a llevar a cabo un análisis econométrico.....	392
c)	La USITC extrajo debidamente de las tendencias recientes de los indicadores de la rama de producción conclusiones acerca del futuro inmediato de ésta	394
d)	La argumentación de los reclamantes según la cual la USITC debía haber dado más importancia a determinadas pruebas no hace menos adecuada la determinación a que ésta llegó	395
i)	<i>La USITC calificó con exactitud y objetividad las pruebas sobre la rentabilidad</i>	<i>395</i>

Página

ii)	<i>La USITC actuó razonablemente al no atribuir importancia al aumento de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece en cuanto a darle preferencia con respecto a otras pruebas de la situación de la rama de producción.....</i>	395
iii)	<i>La USITC actuó de manera razonable al no admitir la pertinencia de los datos de inventario cuando el producto de que se trata no figuró en los inventarios durante largos períodos</i>	396
e)	Las demás críticas de Australia a la metodología de la decisión de la USITC hacen suposiciones erróneas acerca de la determinación de la USITC y no llegan a sustanciar infracción alguna del Acuerdo.....	397
5.	La USITC hizo su determinación sobre la base de pruebas objetivas, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias	397
a)	La USITC hizo una evaluación objetiva de la información relativa a los criadores y a los establecimientos de engorde para la que utilizó datos oficiales y datos procedentes de un cuestionario	398
b)	La USITC obtuvo elementos de prueba objetivos acerca de las actividades de los criadores, criadores/establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece nacionales	401
c)	Por lo que respecta a los factores acerca de los cuales no era práctico obtener información, la USITC evaluó objetivamente los datos al no atribuir importancia a esos factores.....	403
6.	Australia y Nueva Zelandia no han demostrado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5	404
a)	Introducción	404
b)	El párrafo 1 del artículo 5 no establece como norma que la medida sea la "menos restrictiva del comercio"	406
c)	Australia no ha conseguido establecer una acreditación prima facie de incumplimiento del párrafo 1 del artículo 5.....	410
d)	La medida de salvaguardia que aplicaron los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero es compatible con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5.....	412
i)	<i>Indicadores de daño y de amenaza determinados por la USITC</i>	<i>413</i>

	<u>Página</u>
ii) <i>Descripción de la medida de los Estados Unidos</i>	413
iii) <i>La medida se ocupa del daño y de la amenaza determinados por la USITC</i>	413
7. Australia y Nueva Zelanda no han demostrado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3	416
8. Los Estados Unidos actuaron debidamente al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de países en desarrollo, del Canadá, de México y de Israel	418
a) Importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos	418
b) Importaciones procedentes del Canadá, México e Israel	420
9. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes de los artículos 8 y 12	422
a) Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes del artículo 8.....	422
b) Los Estados Unidos cumplieron las prescripciones del artículo 12 en cuanto a notificaciones	424
i) <i>Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias "toda la información pertinente", de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 12</i>	424
ii) <i>Los Estados Unidos celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12</i>	426
iii) <i>Los Estados Unidos notificaron debidamente sus "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos", de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12</i>	426
10. La medida de los Estados Unidos no es incompatible con el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias	428
11. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones en virtud del artículo II del GATT de 1994	428
VI. CONCLUSIÓN	429

I. INTRODUCCIÓN

1. En octubre de 1998, la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos pidió a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) que investigase si el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y de Nueva Zelandia habían hecho bajar los precios en el mercado estadounidense y disminuir las ventas y los beneficios de la rama de producción hasta tal punto que se había puesto en grave peligro la solidez financiera de dicha rama de producción. La rama de producción hizo notar el espectacular aumento de las importaciones de carne de cordero, que había comenzado en 1996 y había ido creciendo en 1997 y a lo largo de los nueve primeros meses de 1998. Alegó que ese incremento súbito de las importaciones había ocasionado extensos daños a los productores estadounidenses de carne de cordero, y que los perjuicios seguían acumulándose.

2. La USITC inició con prontitud una investigación con objeto de determinar si la rama de producción estadounidense había sufrido daño grave o amenaza de daño grave, como aquélla alegaba, y, en caso de que así fuese, si cabía atribuir esa situación de la rama de producción al aumento de las importaciones de carne de cordero. En el curso de su investigación, la USITC celebró audiencias y pidió opiniones por escrito y datos comerciales de productores de carne de cordero de los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia, así como también de importadores y consumidores estadounidenses.

3. Con base en su investigación, y según se expone minuciosamente en el extenso informe que elaboraron, los seis integrantes de la USITC llegaron por unanimidad a la conclusión de que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos: 1) estaba abocada a sufrir con inminencia un daño grave, y 2) la amenaza de daño grave se debía al incremento súbito de las importaciones, sumamente competitivas, de carne de cordero fresca o refrigerada procedentes de Australia y Nueva Zelandia. En el curso de su investigación, la USITC examinó cuidadosamente otras posibles razones del súbito declive de la rama de producción, y llegó a la conclusión de que no había otra explicación plausible que no fuese el gran aumento de las exportaciones de carne de cordero de Australia y de Nueva Zelandia.

4. La USITC procedió luego, de conformidad con lo prescrito por la legislación estadounidense, a formular recomendaciones al Presidente de los Estados Unidos acerca de la apropiada medida correctiva. A ese respecto, no hubo acuerdo entre los seis integrantes de la USITC, y finalmente se hicieron llegar al Presidente tres recomendaciones diferentes. Había, sin embargo, dos elementos comunes en esas recomendaciones. Todos los integrantes de la USITC propusieron que el Presidente dictase medidas para aliviar los efectos de esas importaciones durante cuatro años y que esas medidas fuesen acompañadas de un conjunto de medidas financieras y de otras medidas de asistencia para fines de ajuste.

5. A comienzos de julio de 1999 y tras cuidadosa reflexión, el Presidente dictó un conjunto de medidas de alivio orientadas a los indicadores específicos de daño que había señalado la USITC. Esas medidas, que adoptaron la forma de "contingente arancelario", se proponían que la rama de producción de carne de cordero estadounidense retornase a un nivel mínimo de rentabilidad durante un cierto tiempo y se situase con ello en unas condiciones en las que pudiese hacer las inversiones necesarias y mejorar su competitividad.

6. El conjunto de medidas de alivio contenía un elemento sustancial de asistencia financiera, como habían recomendado los integrantes de la USITC. Sin embargo, esas medidas dictadas por el Presidente para corregir los efectos de las importaciones se limitaban a tres años y un día, en vez de los cuatro años que la USITC había propuesto, lo que respondía al deseo de reducir, en cuanto fuera posible, las repercusiones de esas medidas en el comercio. Atendiendo a lo solicitado por Australia y Nueva Zelandia, el Presidente: 1) distribuyó el contingente arancelario entre esos dos países;

2) demoró la puesta en práctica del contingente para que éste no se aplicase a las expediciones de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia en tránsito a los Estados Unidos; y 3) accedió a que el contingente se aplicase mediante un sistema de licencias de exportación que permitiese que los Miembros en cuestión midiesen y controlasen sus exportaciones de carne de cordero a los Estados Unidos.

7. La aplicación durante un breve período de medidas limitadas correctivas de los efectos de las importaciones concedida por los Estados Unidos a su rama de producción de carne de cordero corresponde exactamente al tipo de "salvaguardia" que se contempla en el artículo XIX del GATT de 1994 ("el GATT de 1994") y en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ("el Acuerdo sobre Salvaguardias"). Tras haber llevado a cabo una investigación concienzuda, transparente y pública, haber determinado que el aumento de las importaciones de carne de cordero amenazaba de daño grave a los productores estadounidenses, y haber explicado por extenso las razones a que obedecían sus conclusiones respecto de todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, los Estados Unidos tenían perfecto derecho a conceder a su rama de producción de carne de cordero un breve período de alivio de la presión competitiva de las importaciones, que fuese suficiente para ayudarle a recuperar su propia competitividad.

8. Australia y Nueva Zelandia han formulado una larga lista de objeciones, con las que impugnan no sólo la investigación de la USITC y la determinación por parte de ésta de una amenaza de daño grave, sino también la naturaleza de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos, y alegan, al mismo tiempo, una serie de defectos de procedimiento. Todas y cada una de esas objeciones carecen de fundamento, como los Estados Unidos explican en las páginas que siguen.

II. ANTECEDENTES DEL PROCEDIMIENTO

9. Nueva Zelandia y Australia solicitaron, el 16 de julio y el 23 de julio de 1999, respectivamente, que se celebrasen consultas con los Estados Unidos de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la solicitud de consultas presentada por Nueva Zelandia se alegó que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos -en virtud de la Proclamación 7208 y el memorando presidencial que la acompañaba- era incompatible con los artículos 2, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con los artículos I y XIX del GATT de 1994. A juicio de Australia, la medida adoptada por los Estados Unidos era incompatible con los artículos 2, 3, 4, 5, 8, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

10. Mediante carta fechada el 23 de julio de 1999, Australia pidió que, por tener un interés comercial sustancial en lo relativo a la carne de cordero, se la asociase a las consultas solicitadas por Nueva Zelandia. De modo análogo pidió Nueva Zelandia, el 2 de agosto de 1999, ser asociada a las consultas con Australia. Los Estados Unidos accedieron a ambas peticiones.

11. Las referidas consultas se celebraron en Ginebra el 26 de agosto de 1999, pero no llegaron a resolver la diferencia.

12. El 14 de octubre de 1999 Nueva Zelandia solicitó que, de conformidad con el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se estableciese un grupo especial, con el mandato uniforme enunciado en el artículo 7 del ESD, para que examinase la medida de los Estados Unidos. En su indicación de los aspectos jurídicos de la diferencia, Nueva Zelandia se limitó a enumerar los mismos artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994 que ya había enumerado en su solicitud de celebración de consultas, sin extenderse en las obligaciones jurídicas concretas en cuestión.

13. Australia solicitó también, el 14 de octubre de 1999, que se estableciese un grupo especial, de conformidad con el artículo XXIII del GATT de 1994, los artículos 4 y 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Australia, al igual que en la presentada por Nueva Zelandia, se enumeraban los pertinentes artículos del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994, sin especificar las disposiciones concretas en discusión.

14. El Órgano de Solución de Diferencias estableció un solo Grupo Especial para examinar tanto las alegaciones de Australia como las de Nueva Zelandia el 19 de noviembre de 1999. Australia (por lo que se refiere a la reclamación de Nueva Zelandia) y Nueva Zelandia (por lo que se refiere a la reclamación de Australia) reservaron sus derechos en calidad de terceros, y lo mismo hicieron el Canadá, las Comunidades Europeas, Islandia y el Japón.

III. EXPOSICIÓN DE LOS HECHOS

15. A raíz de la solicitud presentada el 7 de octubre de 1998 por representantes de la rama de producción nacional de carne de cordero, la USITC llegó a la conclusión, tras extensas investigaciones, de que dicha rama se veía amenazada de daño grave debido al aumento de las importaciones. La USITC recopiló una copiosa información por diversos métodos, entre los que figuraron cuestionarios enviados a productores, compradores e importadores, nacionales y extranjeros; estadísticas oficiales; otras fuentes de información públicas; comunicaciones de las partes, con inclusión de productores nacionales y extranjeros; y audiencias acerca de daños y medidas correctivas. Toda la información comercial de carácter confidencial que obtuvo la USITC de esas entidades se facilitó, en régimen de "orden de protección" (que limita de forma jurídicamente obligatoria la ulterior difusión), a los representantes de las partes interesadas en el procedimiento.

16. El 5 de abril de 1999, la USITC remitió al Presidente un informe en el que constaban sus constataciones y conclusiones y se recomendaba al Presidente que concediese una medida de alivio a la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos.

17. En el informe de la USITC se explican por extenso sus constataciones y conclusiones y se describe la investigación que se llevó a cabo. Las constataciones se ocupan de cada uno de los factores enumerados en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias y atienden también a otros factores que afectan a la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. Pasamos ahora a referirnos a algunos aspectos clave del informe de la USITC, y en especial a los que se suelen dejar en la oscuridad en las primeras comunicaciones de Australia y Nueva Zelandia (países denominados en lo que sigue "los reclamantes").

18. La USITC constató que la pertinente rama de producción nacional consistía en empresas que formaban parte de una línea continua de producción de carne de cordero.¹ Según constató la USITC, corresponde a los criadores y los establecimientos de engorde el 88 por ciento, aproximadamente, del costo de la carne de cordero al por mayor. Los mataderos, en los que son sacrificados los corderos, y las plantas de despiece, en las que se descuartizan las canales, son los que dan el "acabado" a los productos de carne de cordero. Muchas de las operaciones están integradas verticalmente, y quienes tienen a su cargo el acabado dependen mucho de los criadores y los establecimientos de engorde por lo que respecta al volumen y calidad de los corderos que adquieren. Según comprobó la USITC, las empresas de los diferentes tramos de la rama de producción de carne de cordero tienen intereses

¹ Informe de la USITC, párrafo I-13.

económicos dependientes entre sí, como se pone de manifiesto en la correspondencia de las repercusiones de la baja de precios en todos los sectores.²

19. La USITC constató que la rama de producción de carne de cordero estaba amenazada de daño grave, y determinó la relación de causalidad entre esa amenaza y el aumento de las importaciones, a tenor del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. La USITC obtuvo información sobre la evolución de la rama de producción, examinando para ello el largo período que va de 1993 a los nueve primeros meses de 1998 ("el período considerado de 1998"). Su constatación de que existía amenaza se basó en gran medida en el cambio notable e imprevisto que sobrevino en la última parte del citado período. La USITC constató que, antes de 1996, la rama de producción estadounidense se había visto afectada por dos importantes factores adversos: la eliminación gradual, en su mayor parte en 1994 y 1995, de los pagos que recibían los criadores y los establecimientos de engorde en virtud de la Ley de la Lana, y el descenso de la demanda. Si bien juzgó que los efectos de la desaparición del programa de apoyo a la lana habían disminuido, sin llegar a desaparecer del todo, en 1997, la USITC llegó a la conclusión de que la rama de producción se había recuperado en cierta medida desde la terminación de dicho programa en 1996.³ De manera análoga, la USITC llegó a la conclusión de que la demanda de carne de cordero, que había venido descendiendo durante un largo período, había empezado a estabilizarse en esas mismas fechas aproximadamente.⁴

20. El año 1997 marcó, sin embargo, el cenit de la recuperación de la rama de producción, ya que aumentaron mucho súbitamente las importaciones a bajo precio y empezaron a empeorar los índices de solidez financiera del sector.⁵ Con anterioridad a 1996, el volumen de las importaciones se había mantenido relativamente constante, habiendo descendido de 41 millones de libras en 1993 a 38,7 millones en 1994, y aumentado luego, en 1995, a 43,3 millones de libras. A partir de ahí, sin embargo, aumentaron las importaciones, que llegaron a 50,7 millones de libras en 1996 y a 60,4 millones en 1997. Si se comparan los nueve primeros meses de 1997 con el mismo período de 1998, se comprueba que las importaciones aumentaron rápidamente, pasando de 46,1 a 55,1 millones de libras.⁶

21. La USITC constató que el referido aumento coincidía con una modificación del carácter de las importaciones. Entre 1995 y 1997 las importaciones experimentaron una modificación sustancial. Tradicionalmente, casi toda la carne de cordero estadounidense se vendía fresca o refrigerada, mientras que casi toda la carne de cordero importada llegaba congelada.⁷ El volumen de cordero importado en forma refrigerada experimentó un aumento de más del 100 por ciento entre 1995 y 1997, en tanto que las importaciones de carne de cordero congelada aumentaron solamente un 11 por ciento. La USITC constató, además, que la carne de cordero importada se vendía en piezas de mayor tamaño, lo cual la situaba en competencia más directa con el producto estadounidense.⁸

² Informe de la USITC, párrafos I-13-14.

³ Informe de la USITC, párrafos I-24-25.

⁴ Informe de la USITC, párrafo I-22.

⁵ Informe de la USITC, párrafo I-18.

⁶ Informe de la USITC, párrafo I-15.

⁷ Informe de la USITC, párrafo I-22.

⁸ Informe de la USITC, párrafos I-22-23.

22. La USITC constató que esas modificaciones del carácter de las importaciones, al poner a éstas en competencia cada vez más directa con los productos nacionales de carne de cordero, hacían que las importaciones captasen una parte sustancial del mercado que antes tenían las empresas estadounidenses. Apoyaba esa conclusión el hecho de que los 9,7 millones de libras en que se cifraba el aumento de las importaciones en 1997 tenían por contrapartida un descenso de 8,4 millones de libras en las exportaciones de los Estados Unidos.⁹ Según concluyó la USITC, el valor unitario de la carne de cordero de los Estados Unidos, de Australia y de Nueva Zelandia descendió durante el incremento súbito de las importaciones al final del período, lo cual expresa los efectos del aumento de la oferta sobre los precios del mercado interno.¹⁰

23. En 1997 y el período considerado de 1998, empeoraron los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción. Los ingresos procedentes de las operaciones de la mayoría de los mataderos y de los elaboradores llegaron a su mínimo en ese período. Después de haber venido funcionando con beneficios en 1995 y 1996, los establecimientos de engorde funcionaron con pérdidas en 1997, y sus pérdidas se agudizaron en el período considerado de 1998. Si bien se apreció una tendencia al alza en los valores netos de las ventas de los criadores en el período de 1993 a 1997, esos valores sufrieron un descenso del 19 por ciento en el período considerado de 1998. La USITC comprobó un nivel más bajo de los beneficios de los criadores en 1997.¹¹

24. La USITC determinó que era probable que los aumentos de las importaciones tuviesen ulteriores efectos negativos en los precios, los volúmenes de las exportaciones y la situación financiera de la rama de producción nacional en el futuro inmediato.¹² Constató que, según las proyecciones de los productores de Australia y Nueva Zelandia, las exportaciones de éstos a los Estados Unidos en 1999 superarían en un 21 por ciento a las efectuadas en 1998, y consistirían en su mayor parte en carne de cordero fresca y refrigerada.¹³ Puesto que los criadores y los establecimientos de engorde no pueden reducir a corto plazo su producción, el aumento de las importaciones ya ha causado un descenso de los precios y todo nuevo aumento ejercerá más presión a la baja de los precios en el mercado de los Estados Unidos.¹⁴ Dado que las importaciones ya habían arrebatado directamente a la rama de producción estadounidense una parte del mercado, la USITC llegó a la conclusión de que el ulterior aumento de las importaciones en la misma forma en que comercializa sus productos la rama de producción nacional, tendría probablemente efectos negativos en las exportaciones de dicha rama.¹⁵ La USITC determinó que esos efectos negativos redundarían en perjuicio de los resultados financieros de la rama de producción, que ya se encuentran gravemente dañados.¹⁶ Tras haber examinado todas las demás causas del daño alegadas por los productores de Australia y Nueva Zelandia y por los importadores de carnes de cordero de los Estados Unidos ("los demandados"), la USITC reiteró su conclusión de que era muy probable que el aumento de las

⁹ Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹⁰ Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹¹ Informe de la USITC, párrafo I-19-20

¹² Informe de la USITC párrafo I-23.

¹³ Informe de la USITC, párrafo I-23.

¹⁴ Informe de la USITC, párrafo I-24.

¹⁵ Informe de la USITC, párrafos I-24-25.

¹⁶ Informe de la USITC, párrafo I-24.

importaciones tuviese un efecto negativo sustancial en el volumen y en los precios de las ventas de carne de cordero de la rama de producción estadounidense.¹⁷

25. Con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, cuando los integrantes de la USITC hacen una determinación afirmativa, formulan luego recomendaciones al Presidente acerca de las medidas correctivas apropiadas. En el presente caso, los seis integrantes de la USITC formularon tres recomendaciones diferentes, en todas las cuales se proponían cuatro años de medidas correctivas de los efectos de las importaciones y un conjunto de medidas de asistencia para el ajuste. En otros aspectos, existían diferencias sustanciales entre las recomendaciones. Si bien la medida de salvaguardia que dictó el Presidente utilizó algunos elementos de esas propuestas, el Presidente no adoptó en su totalidad ninguna de las recomendaciones.

26. El 7 de julio de 1999 el Presidente, en atención a la amenaza de daño que había constatado la USITC, proclamó¹⁸ un contingente arancelario de tres años y un día de duración para la importación de carne de cordero, con un umbral de contingente para el primer año de 31.851.151 kg (que fue el nivel de las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos en el año civil de 1998), que iría aumentando en 857.342 kg cada uno de los dos años siguientes. Las importaciones por encima del nivel del contingente quedaban sujetas a aranceles del 40, el 32 y el 24 por ciento *ad valorem* en los sucesivos años de aplicación de la medida. Las importaciones hasta el nivel del contingente quedaban sujetas a derechos adicionales del 9, el 6 y el 3 por ciento *ad valorem* a lo largo del mismo período. Además, el Presidente asignó 100 millones de dólares EE.UU. para la financiación de diversas medidas de asistencia para fines de ajuste, con lo que se ayudará al sector para que lleve a cabo, entre otras cosas, actividades de promoción en el mercado, aumento de la productividad, mejora del producto e investigaciones científicas.

27. El Presidente coincidió con la constatación de la USITC en el sentido de que las importaciones de carne de cordero producida en el Canadá y en México no constituían una parte sustancial del total de las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos y no añadían importancia a la amenaza de daño grave. La USITC había llegado a la conclusión de que las importaciones de esas procedencias habían sido insignificantes durante el período objeto de investigación. De conformidad con lo prescrito por la ley en esos casos, el Presidente excluyó de la medida de salvaguardia a la carne de cordero procedente del Canadá y de México. El Presidente decidió también que no se aplicase el contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, y de otros países en desarrollo, que representan un reducido porcentaje de las importaciones de carne de cordero.

IV. NOTIFICACIONES Y CONSULTAS

28. Los Estados Unidos han observado las prescripciones estipuladas en el artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, tanto en cuanto a la investigación de la USITC acerca de la carne de cordero como en la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de carne de cordero. De conformidad con el párrafo 1 a) del artículo 12, los Estados Unidos notificaron al Comité de

¹⁷ Informe de la USITC, párrafo I-26.

¹⁸ "Proclamation 7208 of 7 July 1999, To Facilitate Positive Adjustment to Competition from Imports of Lamb Meat" (Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999: "Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero"), que se adjunta como Prueba documental 2 de los Estados Unidos.

Salvaguardias el 30 de octubre de 1998 la iniciación de la investigación de la USITC relativa al examen de la alegación de daño grave a la rama de producción nacional.¹⁹

29. El 9 de febrero de 1999, la USITC votó por unanimidad que se estaba importando en los Estados Unidos carne de cordero en cantidades cuyo aumento era tal que constituía causa sustancial de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Los Estados Unidos presentaron, el 17 de febrero de 1999, una notificación con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12, con la cual ponían en conocimiento del Comité de Salvaguardias y de los Miembros de la OMC ese voto por unanimidad.²⁰ La USITC dio a conocer su informe y su recomendación de medidas correctivas el 5 de abril de 1999, y los Estados Unidos hicieron llegar al Comité un ejemplar del informe, que forma parte de la notificación revisada con arreglo al párrafo 1 b) del artículo 12, el 13 de abril de 1999.²¹

30. Los Estados Unidos aplicaron una medida de salvaguardia con respecto a la carne de cordero exportada a partir del 22 de julio de 1999, inclusive, y la notificaron al Comité el 9 de julio y el 13 de agosto de 1999, con arreglo al párrafo 1 c) del artículo 12 y al artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias.²²

31. Los Estados Unidos cumplieron también sus obligaciones en cuanto a consultas en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. El 28 de abril y el 4 de mayo de 1999 los Estados Unidos mantuvieron consultas en Ginebra con Australia y con Nueva Zelandia, respectivamente, acerca del informe de la USITC sobre la carne de cordero. El 14 de julio de 1999 los Estados Unidos celebraron nuevas consultas con las dos partes en Washington, D.C. acerca de la medida de salvaguardia que los Estados Unidos se proponían aplicar.²³

V. ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

32. Australia y Nueva Zelandia plantean reclamaciones jurídicas invocando el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Los Estados Unidos sostienen, con el debido respeto, que las reclamaciones de los citados Miembros carecen de fundamento y que, por lo tanto, deben ser desestimadas por el Grupo Especial.

¹⁹ G/SG/N/6/USA/5 (distribuido el 5 de noviembre de 1998). Se adjunta como Prueba documental 3 de los Estados Unidos.

²⁰ G/SG/N/8/USA/3 (distribuido el 18 de febrero de 1999); G/SG/N/8/USA/3/Corr.1 (distribuido el 22 de febrero de 1999); G/SG/N/8/USA/3/Corr.2 (distribuido el 25 de febrero de 1999). Se adjunta como Prueba documental 4 de los Estados Unidos.

²¹ G/SG/N/8/USA/3/Rev.1 (distribuido el 15 de abril de 1999). Se adjunta como Prueba documental 5 de los Estados Unidos.

²² G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/11/USA/3 (distribuido el 12 de julio de 1999). Se adjunta como Prueba documental 6 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos hicieron una notificación complementaria para hacer saber al Comité de Salvaguardia que la medida se aplicaba a los productos *exportados* a partir del 22 de julio de 1999, inclusive. Véase G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1. Se adjuntan como Prueba documental 7 de los Estados Unidos.

²³ Véase la notificación de los Estados Unidos en virtud del párrafo 5 del artículo 12 (G/L/313, G/SG/19, distribuida el 23 de julio de 1999). Se adjunta como Prueba documental 8 de los Estados Unidos.

33. La comunicación de los Estados Unidos comienza con una exposición de determinadas cuestiones jurídicas que surgen de las comunicaciones de las demás partes.²⁴ En primer lugar, los Estados Unidos elucidan cuál es la carga de la prueba que recae sobre los reclamantes. En segundo lugar, exponen los Estados Unidos la norma de examen aplicable. En tercer lugar, los Estados Unidos esclarecen en qué sentido la medida de salvaguardia que adoptaron constituye una respuesta legítima a una "evolución imprevista de las circunstancias" que fue atendida y examinada en el informe de la USITC y que se demostró que configuraba una situación de hecho en consonancia con el artículo XIX del GATT de 1994.

34. A continuación, los Estados Unidos se ocupan de las alegaciones jurídicas concretas de los reclamantes en términos del Acuerdo sobre Salvaguardias. En primer lugar, los Estados Unidos demuestran que las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia en virtud de los artículos 2 y 4 carecen de validez, puesto que la investigación y el informe de la USITC satisfacen los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias. En segundo lugar, los Estados Unidos abordan las erróneas alegaciones de Australia y de Nueva Zelandia en el sentido de que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5. En tercer lugar, explican los Estados Unidos que su medida de salvaguardia no requiere justificación en virtud del párrafo 1 del artículo 3. En cuarto lugar, los Estados Unidos explican por qué su medida correctiva excluye justificadamente las importaciones procedentes del Canadá, México, Israel y los países en desarrollo. En quinto lugar, explican los Estados Unidos de qué modo las medidas que adoptaron se ajustan a lo prescrito en los artículos 8 y 12.

35. Los Estados Unidos explican, por último, que la medida de salvaguardia no es incompatible con las obligaciones que recaen sobre los Estados Unidos en virtud del artículo II del GATT de 1994 y del párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

A. LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS DIFERENCIAS EN EL ÁMBITO DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

36. Australia y Nueva Zelandia no absolvieron la carga de la prueba que les incumbía en cuanto a formular una acreditación *prima facie* con respecto a las reclamaciones que presentan. En vez de ello, Australia y Nueva Zelandia se basan en afirmaciones infundadas, sin pruebas ni fundamentos jurídicos que las sustenten.

37. En el asunto *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, el Órgano de Apelación hizo notar que "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".²⁵ El Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* también tuvo ocasión de referirse a lo relativo a la carga de la prueba, y llegó a la conclusión de que "como cuestión de derecho, la carga de la prueba incumbe a las Comunidades Europeas, en su calidad de reclamante, y no se desplaza entre las partes durante el procedimiento del Grupo Especial".²⁶

²⁴ En su comunicación de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos pusieron en conocimiento del Grupo Especial sus objeciones a lo solicitado del Grupo por ambos reclamantes, así como también su respuesta a la petición de información de carácter confidencial por parte de los reclamantes.

²⁵ Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India, WT/DS33/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 25 de abril de 1997, sección IV ("Estados Unidos - Camisas y blusas").

²⁶ Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos, WT/DS98/R, 21 de junio de 1999, párrafo 7.24 ("Corea - Productos lácteos").

38. El Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* hizo notar, además, que era de la incumbencia de las Comunidades Europeas, en su calidad de reclamante, acreditar la existencia de una presunción *prima facie* de violación del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁷ Según la interpretación de dicho Grupo Especial, ello significa que incumbía a Corea -en su calidad de parte demandada- refutar las pruebas y argumentos de las CE, una vez que éstas hubiesen hecho su acreditación *prima facie*, presentando con ese fin sus propias pruebas y argumentos en apoyo de su aseveración de que habían respetado las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias al tiempo de su determinación.²⁸ El Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* llegó luego a la conclusión de que "al término del procedimiento, corresponde al Grupo Especial ponderar y evaluar las pruebas y los argumentos presentados por ambas partes a fin de determinar si las alegaciones de las CE están bien fundadas."²⁹ El Órgano de Apelación confirmó la aplicación del principio de la carga de la prueba por el Grupo Especial.³⁰

39. Según se expondrá más adelante, Australia y Nueva Zelandia no presentan pruebas ni argumentos jurídicamente suficientes para efectuar su acreditación *prima facie*. En la medida en que las partes reclamantes presentan alegaciones que pudieran ser jurídicamente pertinentes e ir acompañadas de argumentación suficiente, los Estados Unidos refutan esas alegaciones.

B. NORMA DE EXAMEN APLICABLE A LA PRESENTE DIFERENCIA

40. La norma de examen que ha de aplicarse en los asuntos relativos a medidas de salvaguardia está perfectamente establecida. En las dos diferencias sobre medidas de salvaguardia que han sido ya objeto de decisión, es decir *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos* ("*Corea - Productos lácteos*") y *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* ("*Argentina - Calzado*"), los respectivos Grupos Especiales desestimaron la tesis de que los grupos especiales pueden examinar *de novo* la determinación efectuada por la autoridad nacional que llevó a cabo la investigación.³¹ Al contrario, y en palabras del Grupo Especial que se ocupó de *Argentina - Calzado*,

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

²⁷ *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24. Como hizo notar el Órgano de Apelación, la acreditación *prima facie* "es aquella que requiere, a falta de una refutación efectiva por parte del demandado, que el Grupo Especial, como cuestión de derecho, se pronuncie en favor del reclamante que efectúe la acreditación *prima facie*". *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y a los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26 y 48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafo 104.

²⁸ *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

²⁹ *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.24.

³⁰ *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 150 (*Corea - Productos lácteos*, Informe del Órgano de Apelación).

³¹ *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.30 ("*Corea - Productos lácteos*"); *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/R, 25 de junio de 1999, párrafo 8.117 ("*Argentina - Calzado*").

efectuada, y, en consecuencia, si la determinación efectuada es compatible con las obligaciones de la Argentina en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.³²

41. En el asunto *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación examinó la formulación de la norma de examen por parte del Grupo Especial y llegó a la conclusión de que éste había expresado dicha norma "correctamente". Según manifestó el Órgano de Apelación,

el artículo 11 del ESD y, en particular, su requisito de que "cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos", establece la norma de examen apropiada para examinar la compatibilidad de una medida de salvaguardia con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.³³

42. Los Estados Unidos sostienen, con todo respeto, que la norma que se deja citada es la norma de examen apropiada que debe aplicarse a la presente diferencia en virtud del artículo XIX y de las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Salvaguardias. En cuanto a las determinaciones que haga la autoridad competente a tenor de los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la naturaleza del examen del Grupo Especial viene determinada por las obligaciones que esos artículos imponen. En concreto, el artículo 3 exige "conclusiones fundamentadas [...] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", y el artículo 4 exige "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados". Por consiguiente, las conclusiones de la autoridad satisfacen lo prescrito en el Acuerdo si son conclusiones fundamentadas con base en la información obtenida en la investigación, y si en el análisis de la autoridad se demuestra la pertinencia de los factores que ésta examinó. El que el Grupo Especial pudiera haber seguido un razonamiento que lo llevase a conclusiones diferentes si examinase *de novo* las pruebas no constituye infracción del Acuerdo si las conclusiones de la autoridad son fundamentadas y se basan en factores que puede demostrarse que son pertinentes. En cuanto a las demás determinaciones que se realicen partiendo del informe de la autoridad competente, la cuestión reside en si el informe demuestra en forma razonable los hechos que han de ser objeto de examen, aun cuando no sea necesaria una conclusión jurídica específica.

43. La advertencia del Órgano de Apelación de que los grupos especiales deben abstenerse de llevar a cabo exámenes *de novo* de las pruebas se aplica igualmente a los exámenes por el Grupo Especial de la cuestión de si un Miembro ha aplicado medidas de salvaguardia sólo en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Los Estados Unidos indican en el párrafo 210 *infra* cuál es el tipo de indagación que juzgan que sería apropiado con arreglo al párrafo 1 del artículo 5. Esa indagación se

³² *Argentina - Calzado*, párrafo 8.124. De modo análogo, el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 7.30) llegó a la conclusión de que:

la función del Grupo Especial consiste en evaluar objetivamente el examen realizado por la autoridad investigadora nacional [...] Una evaluación objetiva entraña un examen que dilucide si [la autoridad nacional de Corea] ha examinado todos los hechos que estaban en su posesión o que debió haber obtenido de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla llevado a no formular una determinación positiva, de conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias), si se ha facilitado una explicación adecuada de la forma en que la totalidad de los hechos apoyaba la determinación formulada y, en consecuencia, si esa determinación era compatible con las obligaciones internacionales de Corea.

³³ *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 45 (*Argentina - Calzado*, Informe del Órgano de Apelación).

basaría, por un lado, en un examen de la relación entre el daño grave o la amenaza de daño grave, determinada por la autoridad competente del Miembro, y, por el otro, en la naturaleza, duración y alcance de las medidas de salvaguardia aplicadas.

44. Los argumentos utilizados por Australia y Nueva Zelandia en el presente procedimiento son, en buena parte, incompatibles con la norma de examen que se deja indicada. Como se expone por extenso seguidamente, en gran parte de esa argumentación se trata simplemente de presentar otro punto de vista sobre los hechos, en lugar de demostrar que las conclusiones a que llegaron las autoridades contravienen de algún modo los acuerdos. Esa argumentación se encamina, indebidamente, a hacer que el Grupo Especial lleve a cabo *de novo* una interpretación de lo ya registrado.

45. Además, Nueva Zelandia y Australia parecen haber ido aún más lejos en tres casos, por lo menos, al presentar al Grupo Especial, para refutar las constataciones de la USITC pruebas que ésta no había tenido ante sí. En los párrafos 7.85 y 7.86 de su Primera comunicación escrita, Nueva Zelandia incluye una "Figura 5: Índices de los precios reales de la carne de cordero importada y nacional de venta en los Estados Unidos" y "Figura 6: Índices de los precios reales (ajustados con el IPC) del cordero en el mercado de los Estados Unidos". Se indica entre las fuentes de esos índices la publicación titulada "Anuario sobre la carne roja USDA/AMS" (*USDA/AMS Red Meat Yearbook: "Livestock, Dairy and Poultry" 1997-1999*). Nueva Zelandia no explica de qué modo formaba parte ese Anuario de los datos que tenía la USITC cuando efectuó su determinación de que existía una amenaza. De manera análoga, en el párrafo 48 de su Primera comunicación por escrito, Australia presenta un gráfico titulado "Precio del cordero en los Estados Unidos" y cita como fuente el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Australia no indica dónde figura esa información en los datos registrados por la USITC, y ni siquiera afirma que fuese parte de esos datos cuando la USITC efectuó su determinación de que existía una amenaza. Puesto que esos documentos no formaban parte de los datos recogidos por la USITC, Australia y Nueva Zelandia están tratando de inducir al Grupo Especial a que lleve a cabo un examen *de novo* de los hechos subyacentes y a que suplante con su juicio el de la entidad nacional que hizo la investigación. Al instar tal enfoque, Australia y Nueva Zelandia rechazan de hecho la norma de examen que dicen aceptar.

46. El Grupo Especial sobre el asunto *Corea - Productos lácteos* insistió en que "el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido".³⁴ El Grupo Especial debe hacer caso omiso de toda nueva prueba que Australia y Nueva Zelandia intenten presentarle, así como también de los argumentos basados en tales pruebas.

C. EL INFORME DE LA USITC NO DEJA SIN DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE UNA "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

47. Tanto Australia como Nueva Zelandia alegan que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no se ajusta al artículo XIX del *GATT de 1994*, puesto que no es consecuencia de una "evolución imprevista de las circunstancias". La argumentación de Australia y de Nueva Zelandia carece de validez y debe ser rechazada, por las razones que seguidamente se exponen.

48. Según reconoció el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, el artículo XIX del *GATT de 1994* no establece "condiciones independientes" para la aplicación de medidas de salvaguardia, sino que "describe determinadas *circunstancias* cuya concurrencia debe demostrarse

³⁴ *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.30.

como cuestión de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia".³⁵ En *Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación sostuvo que el requisito de que exista una "evolución imprevista de las circunstancias" seguía vigente a pesar de no haber sido incluido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En el informe de la USITC se demuestra con amplitud la existencia de tal evolución.

49. Las expresiones preliminares del artículo XIX tuvieron por objeto asegurarse de que todo incremento de las importaciones que pudiese dar lugar a daño grave o amenaza de daño grave a los productores nacionales no fuese simplemente resultado de 1) reducciones arancelarias negociadas; o 2) factores de los que el Miembro de la OMC que negoció una concesión arancelaria no tuviese conocimiento al tiempo en que la efectuó. Así pues, la "evolución imprevista de las circunstancias" abarcaría las modificaciones notables e inesperadas del mercado, con relación a la situación que reinaba cuando se hizo la concesión arancelaria. La evolución que se resume a continuación y que dio lugar a un incremento súbito de la carne de cordero a bajo precio en los Estados Unidos a partir de 1995 no había sido prevista por los Estados Unidos en la fecha en que fue negociada, en el marco de la Ronda Uruguay, la concesión arancelaria con respecto al cordero.³⁶

50. El informe de la USITC sobre la carne de cordero llegó a la conclusión de que "la situación de competencia en el mercado interno y en el mercado mundial de la carne de cordero ha cambiado, en varios aspectos importantes, en estos últimos años. Debido a esos cambios [...] los elaboradores tendrán que ajustarse a un mercado con mayor competencia de la carne de cordero fresca de importación".³⁷ Esos cambios de la situación del mercado no se habían previsto partiendo de la anterior situación del mercado. En el informe se describe cabalmente la situación anterior del mercado. Se indica en él cómo, en la investigación sobre derechos compensatorios llevada a cabo en 1981 acerca de la carne de cordero procedente de Nueva Zelanda, la USITC había constatado que se trataba de un producto similar, pero había admitido que, a diferencia de lo que ahora ocurre, "la mayor parte del cordero importado en aquellas fechas se exportaba congelado y prácticamente todo el cordero nacional era fresco o refrigerado".³⁸

51. De manera análoga, en un estudio de la situación de competencia relativa a la producción de carne de cordero de los Estados Unidos y del extranjero, la USITC había llegado a la conclusión de que era muy escaso el efecto de las importaciones en cuanto a desplazar el cordero producido en los Estados Unidos o reducir su precio, y que las importaciones eran productos sustitutivos imperfectos.³⁹

52. En el estudio se hacía referencia a estadísticas del Departamento de Comercio de los Estados Unidos que indicaban que, desde 1990 hasta 1994, la proporción de las importaciones que consistía en carne de cordero fresca o refrigerada no había sido nunca superior al 31 por ciento, y que en 1994 había descendido al 20 por ciento solamente.⁴⁰ Así pues, la pauta de importaciones tradicional y la

³⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

³⁶ Los Estados Unidos presentaron su primera oferta de reducción arancelaria relativa a la carne de cordero el 5 de marzo de 1992. Las negociaciones sustantivas sobre aranceles concluyeron el 15 de diciembre de 1993. La carta de comunicación de la oferta de los Estados Unidos se adjunta como Prueba documental 9 de los Estados Unidos.

³⁷ Informe de la USITC, párrafo I-32.

³⁸ Informe de la USITC, párrafo I-10.

³⁹ Informe de la USITC, párrafo II-72, en el que se cita n. 173, *USITC, Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries*, USITC Inv. N° 332-357, Pub. 2915, agosto de 1995, 5-42-43, que se adjunta como Prueba documental 10 de los Estados Unidos.

⁴⁰ *Id.*, Cuadro 2-14 en 2-51.

tendencia hasta 1994 no daban motivo para que los Estados Unidos previesen un incremento relativo de las importaciones del producto fresco o refrigerado.

53. Cuando se llevó a cabo, en 1999, la determinación de la USITC, constató ésta que, mientras que tradicionalmente la mayor parte de la carne de cordero de los Estados Unidos se vendía fresca o refrigerada y la carne de cordero importada se vendía congelada, estaba entrando en los Estados Unidos cada vez más carne de cordero importada fresca o refrigerada.⁴¹ En 1998 los exportadores extranjeros preveían que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca y refrigerada.⁴²

54. Cabe decir, pues, en pocas palabras, que la estructura de la competencia que había existido hasta 1995 se invirtió de súbito a partir de ese año.

55. Los datos de la USITC muestran que, en realidad, los productos importados y los nacionales se hicieron más semejantes durante el período objeto de investigación.⁴³ No sólo se fueron desplazando cada vez más de los productos congelados a los frescos o refrigerados las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia, sino que los cortes importados fueron mayores y más parecidos a los de producción nacional.⁴⁴

56. La USITC expone detalladamente cómo sufrió un cambio brusco e inesperado el mercado estadounidense de la carne de cordero a partir de 1995. De 1993 a 1994 habían descendido las importaciones de carne de cordero australiana y neozelandesa.⁴⁵ En la segunda mitad del período objeto de investigación, en cambio, aumentaron espectacularmente las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia.⁴⁶ Entre 1995 y 1997 sobre todo, como constató la USITC, aumentaron en un 101 por ciento las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada, mientras que las de carne de cordero congelada sólo aumentaron en un 11 por ciento durante el mismo período.⁴⁷ Constató también la USITC que el aumento general de las importaciones de carne de cordero a partir de 1997 había dado lugar a una mayor participación de los importadores en el mercado.⁴⁸ Además, los exportadores del extranjero preveían que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca y refrigerada.⁴⁹

⁴¹ Informe de la USITC, párrafo I-11.

⁴² Informe de la USITC, párrafo I-22.

⁴³ Informe de la USITC, párrafo I-22.

⁴⁴ Informe de la USITC, párrafo I-23, n.114.

⁴⁵ Informe de la USITC, párrafo II-19, cuadro 6.

⁴⁶ El período objeto de investigación fue del 1° de enero de 1993 al 30 de septiembre de 1998. Informe de la USITC, párrafos I-7 y II-18-19. Durante los años de 1993 a 1997 la cantidad de las importaciones de carne de cordero aumentó un 47 por ciento, mientras que el valor de dichas importaciones aumentó un 131 por ciento. Desde el período considerado de 1997 hasta el período considerado de 1998 la cantidad y el valor de las importaciones aumentaron un 19 y un 8 por ciento, respectivamente. Informe de la USITC, párrafo II-18.

⁴⁷ Informe de la USITC, párrafo I-31.

⁴⁸ Informe de la USITC, párrafo I-31.

⁴⁹ Informe de la USITC, párrafo I-22, n. 113, con citas, cuadros 24-25, 29-30, II-40, II-47-48.

57. Esa espectacular alteración de las pautas de importación se ve reflejada en los datos de la USITC acerca de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia. La USITC constató en concreto que "hasta 1995 la mayor parte de la carne de cordero importada de Australia era congelada. A partir de 1996, en cambio, la mitad aproximadamente de las importaciones procedentes de Australia consistieron en carne de cordero fresca".⁵⁰ Constató la USITC que los cortes de carne de cordero fresca o refrigerada sin deshuesar importados de Australia, que se habían cifrado en 4,6 millones de libras en 1993, aumentaron hasta llegar a 8,6 millones de libras en 1997, y que los cortes frescos o refrigerados deshuesados habían experimentado acusado incremento, pasando de 674.000 libras en 1993 a 6,2 millones de libras en 1997.⁵¹ Las exportaciones de carne de cordero australiano fresca o refrigerada a los Estados Unidos aumentaron entre 1993 y 1997 y se proyectaba que aumentarían en un 27 por ciento en 1998 y en un 16 por ciento en 1999.⁵²

58. De manera análoga, las exportaciones de carne de cordero de Nueva Zelandia a los Estados Unidos aumentaron, pasando de 17 millones de libras a 26 millones de libras entre 1993 y 1997⁵³, y la USITC llegó a la conclusión de que "una proporción cada vez mayor de las importaciones en los Estados Unidos de carne de cordero de Nueva Zelandia consiste en productos frescos".⁵⁴ Los cortes sin deshuesar frescos o refrigerados representaron el 19 por ciento de la cantidad importada en 1997, lo que supone un aumento con respecto al 10 por ciento en que se habían cifrado en 1993.⁵⁵ El porcentaje que representan los cortes frescos o refrigerados en el total importado aumentó del 5 por ciento en 1993 al 11 por ciento en 1997.⁵⁶ Descendieron, en cambio, pasando del 64 al 58 por ciento, las importaciones de cortes sin deshuesar congelados durante ese período, y las importaciones de cortes deshuesados congelados descendieron, pasando del 19 al 10 por ciento.⁵⁷

59. En resumen, los estudios de la USITC hasta 1995 muestran que la carne de cordero importada hasta esa fecha competía tan sólo en escasa medida con los productos estadounidenses. El informe de la USITC sobre salvaguardias de 1999 reconoce que la situación cambió de manera notable e inesperada a partir de 1995. El cambio del tipo de carne de cordero importada significa que ésta compite cada vez más con el producto estadounidense y merma la parte del mercado que cabe a la rama de producción nacional. Esa evolución no puede sino empeorar en el futuro inmediato.⁵⁸

⁵⁰ Informe de la USITC, párrafos I-31 y I-32.

⁵¹ Informe de la USITC, párrafo II-20.

⁵² Informe de la USITC, párrafo II-40, n. 124, en el que se cita el número correspondiente a octubre de 1998 de la publicación *Australian Meat & Livestock Review*, en el que se lee: "Los tres últimos meses han sido espectaculares en cuanto a importaciones de cordero en los Estados Unidos. En septiembre se exportaron 1.683 toneladas de cordero, que es la cifra de exportación mensual más elevada de que se guarda registro." El número de noviembre de 1998 de la *Australian Meat and Livestock Review* dio a conocer que las exportaciones de cordero de Australia a América del Norte "superaban en un asombroso 41,4 por ciento su nivel de octubre de 1997".

⁵³ Informe de la USITC, párrafo II-43, n. 138, con citas de las estadísticas oficiales del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

⁵⁴ Informe de la USITC, párrafo II-43.

⁵⁵ Informe de la USITC, párrafo II-43.

⁵⁶ Informe de la USITC, párrafo II-43.

⁵⁷ Informe de la USITC, párrafo II-43, con citas de las estadísticas del Departamento de Comercio.

⁵⁸ Informe de la USITC, párrafo I-22.

60. Las constataciones de la USITC demuestran, de hecho, la existencia de circunstancias constitutivas de una evolución imprevista y, por lo tanto, carecen de fundamento las alegaciones de Australia y de Nueva Zelanda en el sentido de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no cumple la prescripción relativa a "evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX.

D. ALEGACIONES DE AUSTRALIA Y DE NUEVA ZELANDIA A TENOR DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS

1. La USITC constató debidamente que la rama de producción nacional consistía en empresas con intereses económicos mutuos que forman una línea de producción continua

- a) Los argumentos de los reclamantes interpretan erróneamente la base de la definición de la rama de producción nacional por la USITC

61. Australia y Nueva Zelanda no están en lo cierto, una vez más, al argüir que la USITC constató indebidamente que la rama de producción nacional de carne de cordero comprende a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos vivos, y también a los mataderos y plantas de despiece de carne de cordero.⁵⁹ En primer lugar, la mayoría relativa de los integrantes de la USITC determinó que el producto "similar" era la carne de cordero. Aun cuando dos de los integrantes de la USITC entendieron que el producto similar o directamente competidor incluía a los corderos vivos, la definición de la rama de producción por la mayoría relativa -que es el objeto de las objeciones de los reclamantes- no se basó en esa conclusión. Así pues, no hace al caso, simplemente, la extensa argumentación de Australia y Nueva Zelanda en el sentido de que los corderos vivos no son productos "similares o directamente competidores" con la carne de cordero.⁶⁰

62. La mayoría relativa de la USITC estudió la posibilidad de incluir a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos vivos en la rama de producción, con base en el enfoque tradicional de la USITC en cuanto a la definición de los sectores que producen artículos elaborados tales como la carne de cordero. Consiste ese enfoque en examinar 1) si existe una línea de producción continua desde el producto bruto hasta el elaborado, y 2) si existe una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores.⁶¹ En el presente caso, la conclusión a que llegó la mayoría relativa fue la de que la rama de producción nacional de carne de cordero comprende a los criadores y los establecimientos de engorde, así como también a los mataderos y plantas de despiece de la carne de cordero.⁶²

63. La cuestión pertinente no es, por lo tanto, la de si los corderos vivos son productos "similares o competidores directos" con respecto a la carne de cordero, sino la de si es exacta la constatación por la mayoría relativa de la USITC de que los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece constituyen la rama de producción estadounidense de carne de cordero. Antes de abordar la cuestión jurídica de si es acertada la determinación hecha por la USITC de los diversos sectores de la rama de producción de cordero ("el conjunto de los productores", como dice el

⁵⁹ Informe de la USITC, párrafo I-13.

⁶⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafos 7.41-52; Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 108-118.

⁶¹ Informe de la USITC, párrafo I-12.

⁶² Informe de la USITC, párrafo I-13.

párrafo 1 c) del artículo 4), merece la pena examinar el análisis fáctico que hicieron los integrantes de la USITC y que queda oscurecido por los argumentos de los reclamantes.

64. Quedó probada con claridad la existencia de una línea de producción continua desde un producto en bruto, que son los corderos vivos, hasta un producto elaborado, que es la carne de cordero.⁶³ En los Estados Unidos, en especial, "la mayor parte" de los corderos y de las ovejas son ganado de carne que se cría primordialmente para producir corderos destinados a la producción de carne.⁶⁴ Decir "la mayor parte" fue, como se expone más adelante, quedar muy por debajo de la realidad. La USITC constató que, con excepción de los animales que se conservan para la reproducción, prácticamente todos los corderos de carne se envían en otoño a los establecimientos de engorde, que los ceban durante un período de 30 a 120 días y luego los envían a los mataderos, donde son sacrificados.⁶⁵ Los mataderos los convierten luego en cortes primarios, subprimarios o de venta al por menor, o los envían a las empresas de despiece, que cumplen una función análoga de elaboración.⁶⁶ Los cortes se venden a continuación a los mayoristas que no hacen despiece o a los establecimientos de venta al por menor.⁶⁷ La USITC hizo notar explícitamente que la línea de producción entrega un solo producto principal final, que es la carne de cordero.⁶⁸

65. En su determinación de lo que constituye la rama de producción nacional, la USITC constató que existía una coincidencia de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores de cordero. El valor añadido por los criadores y los establecimientos de engorde de corderos (es decir, el valor de los corderos vivos listos para el matadero) representaba cerca del 88 por ciento del costo definitivo al por mayor de la carne de cordero.⁶⁹ Cabía, por consiguiente, considerar a los mataderos y las plantas de despiece como elaboradores de productos acabados cuyo valor había sido creado ya en su mayor parte por los criadores y los establecimientos de engorde. Las operaciones de los mataderos y las plantas de despiece se veían, pues, muy afectadas por la oferta y la calidad de los corderos vivos producidos por los criadores y los establecimientos de engorde.⁷⁰

66. La USITC constató que la integración vertical de la rama de producción servía de apoyo también a la constatación de una coincidencia de intereses entre diferentes sectores de la rama.⁷¹ Hay, por ejemplo, criadores que elaboran la carne de cordero. Esos criadores crían los corderos y los sacrifican también.⁷² Además, uno de los principales mataderos es propietario de una empresa de cría de corderos.⁷³ Algunos productores de carne de cordero mantienen derechos sobre sus corderos en

⁶³ Informe de la USITC, párrafo I-13.

⁶⁴ Informe de la USITC, párrafo II-4.

⁶⁵ Informe de la USITC, párrafo I-13.

⁶⁶ Informe de la USITC, párrafos I-13 y II-14.

⁶⁷ Informe de la USITC, párrafos I-13 y II-15.

⁶⁸ Informe de la USITC, párrafos I-13 n. 44 y II-15.

⁶⁹ Informe de la USITC, párrafos I-8, I-9 y II-12.

⁷⁰ Informe de la USITC, párrafo I-13.

⁷¹ Informe de la USITC, párrafo I-13.

⁷² Informe de la USITC, párrafo II-12.

⁷³ Informe de la USITC, párrafo I-14.

parcelas de engorde, pagando el engorde, o asociándose de algún modo con el propietario de la parcela.⁷⁴ Los productores de cordero tienen, por lo tanto, un interés directo en el funcionamiento de los mataderos, ya que, según estimaciones, del 70 al 80 por ciento de los corderos sacrificados procede de parcelas de engorde.⁷⁵ Ninguno de los representantes de los cuatro sectores de la rama de producción atestiguó ante la USITC que los intereses económicos de los mataderos y las plantas de despiece fuesen divergentes de los de los cultivadores y los establecimientos de engorde.⁷⁶ Lo que es más, el precio de la carne de cordero repercute de manera análoga en los cuatro sectores de la rama de producción.⁷⁷

67. La USITC concluyó que esto significa que, cuando las cosas les van bien a los elaboradores, también los criadores y los establecimientos de engorde se benefician, pero cuando los elaboradores se encuentran con una baja de precios, transfieren la baja a los establecimientos de engorde, y éstos a los criadores, con lo que todos sufren en cierto grado.⁷⁸ La baja de los precios de venta al por menor se va transfiriendo hacia atrás a lo largo de la línea de producción⁷⁹, y los precios de la carne de cordero afectan de modo similar a los cuatro sectores de la rama de producción.⁸⁰ En el presente caso, los cuatro sectores sufrieron repercusiones financieras adversas y todos ellos acusaron bajas apreciables del valor unitario de sus ventas al final del período.⁸¹ Por ejemplo, un ganadero manifestó, en su testimonio a la USITC, que los bajos precios de importación obligaban a los elaboradores a reducir los precios de las canales que compraban a los mataderos, los cuales, a su vez, tenían que bajar los precios que pagaban a los establecimientos de engorde por los corderos vivos.⁸² Ese mismo ganadero manifestó que, como los establecimientos de engorde habían vendido sus corderos en la primavera de 1998 por menos de lo que habían pagado por ellos en el otoño de 1997, tuvieron que reducir el precio que podían pagar por los corderos en el otoño de 1998. Por consiguiente, la baja de los precios de importación "obligó a toda la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos a reducir, en oleadas sucesivas, el precio que pueden pagar por sus corderos".⁸³

- b) Una definición de "productores" en la que queden comprendidas las empresas que tienen intereses económicos compatibles a lo largo de una línea de producción continua está en consonancia con las salvaguardias

⁷⁴ Informe de la USITC, párrafo II-12.

⁷⁵ Informe de la USITC, párrafo I-24.

⁷⁶ Informe de la USITC, párrafo I-14.

⁷⁷ Informe de la USITC, párrafo I-14.

⁷⁸ Informe de la USITC, párrafo I-14.

⁷⁹ Informe de la USITC, párrafo II-66.

⁸⁰ Informe de la USITC, párrafo I-13.

⁸¹ Informe de la USITC, párrafo I-14.

⁸² Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 50.

⁸³ Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 50.

68. Los Estados Unidos alegan que, cuando se trata de un producto elaborado, el término "productores" que se emplea sin definirlo en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias puede entenderse debidamente que incluye a los criadores y los establecimientos de engorde, si existe una línea de producción continua y una coincidencia de intereses. El párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice así:

para determinar la existencia de daño o de amenaza de daño, se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquéllos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

69. En los casos en que existe tal relación integradora entre los productores del producto sin elaborar y quienes elaboran el producto acabado, está en consonancia tanto con el contexto de esa disposición como con el objeto y la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias el considerar que los unos y los otros son productores del producto acabado.⁸⁴ La definición de "productores" que da el artículo 4 sirve de base para el análisis del daño que se contempla en dicho artículo. El término "productores" debe entenderse, por lo tanto, dentro del contexto en que debe llevarse a cabo el necesario análisis del daño. El Acuerdo presupone que una autoridad competente podrá evaluar "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción.⁸⁵ Si se circunscribiese la definición de "productores" a quienes aportan solamente un reducido valor añadido a las fases finales de un proceso que se lleva cabo como línea de producción continua, se configuraría una "rama de producción nacional" artificialmente definida y se impediría necesariamente ese análisis. Eso ocurriría sobre todo en casos como el presente, en los que existe una gran integración entre las empresas que intervienen en las distintas fases de esa línea de producción continua.

70. Además, la exclusión de quienes tienen intereses compatibles en una línea de producción continua invalidaría las finalidades expresas del Acuerdo en cuanto a facilitar el reajuste y asegurar que las medidas de salvaguardia no evadan el control del régimen multilateral. Cuando existe esa integración y esa unidad de intereses, los efectos de las importaciones se harán notar en todos los niveles de la línea de producción, y las medidas que benefician a los que realizan el acabado del producto beneficiarán también a los que ejecutan las fases anteriores de la producción. Permitir que aprovechen esos beneficios a las empresas que llevan a cabo esas primeras fases sin haber incluido sus actividades en el análisis del daño haría posible que los Miembros facilitasen el reajuste al margen del control del Acuerdo sobre Salvaguardias y delimitasen de modo artificial los efectos reales del aumento de las importaciones. En sentido inverso, las medidas correctivas que se ocupasen únicamente de los efectos de las importaciones sobre un aspecto de una línea de producción continua resultarían inadecuadas para "prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", en términos del párrafo 1 del artículo 5, puesto que los ajustes realizados en un solo tramo de la línea de producción no aislarían a éste de los efectos que el aumento de las importaciones surtiese en otros tramos. Aun cuando los Estados Unidos no sostienen que el Acuerdo exija necesariamente tal análisis, alegan que la utilización del término "productores" sin definición permite ese análisis.

71. La determinación de la rama de producción nacional que efectuó la USITC está en consonancia también con la jurisprudencia del GATT. La determinación de la rama de producción nacional con arreglo al artículo VI del *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* fue

⁸⁴ Véase *Argentina - Calzado*, párrafo 93 (en el que se interpreta el término "aumento de las importaciones" a la vista del uso que se hace del término "urgencia" en el título del artículo XIX).

⁸⁵ Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 a) del artículo 4.

objeto del informe de un Grupo Especial del GATT en el asunto *Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia*.⁸⁶ En ese informe, el Grupo Especial desestimó el argumento de Nueva Zelandia que sostenía que la rama de producción nacional consistía en cuatro gamas distintas de transformadores que, para fines de determinación del perjuicio, tenían que considerarse por separado.⁸⁷ El Grupo Especial llegó, por el contrario, a la conclusión de que ese argumento carecía de validez, y que "la determinación de si las importaciones objeto de dumping causaban un perjuicio debía basarse en el estado de prosperidad global de la rama de producción neozelandesa de transformadores".⁸⁸ La definición de la rama de producción en el Acuerdo sobre Salvaguardias puede interpretarse de manera análoga como aplicable al tipo de relaciones verticales que existe entre los cuatro sectores que conjuntamente producen la carne de cordero en los Estados Unidos. Fue especialmente convincente para el Grupo Especial en el asunto *Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos* el hecho de que "cada segmento de actividad de esa rama de producción contribuía a la viabilidad y rentabilidad globales de un fabricante de transformadores".⁸⁹ Cabe aplicar ese mismo análisis al presente asunto, puesto que la USITC constató expresamente que existía una línea de producción continua en el sector del cordero, desde el producto en bruto hasta el elaborado, y que cada tramo de esa línea hacía su aportación al producto final principal, que era la carne de cordero.⁹⁰ El Grupo Especial concluyó que toda decisión en otro sentido:

daría la posibilidad de que se aplicaran derechos antidumping para paliar los efectos de las importaciones a fin de proteger a determinadas líneas de producción de una rama de producción o empresa determinada, noción que sería claramente divergente del concepto de rama de producción recogido en el artículo VI en un asunto como el considerado, en que tanto el exportador finlandés como la rama de producción neozelandesa se dedicaban a la fabricación de transformadores de distribución y de alimentación.⁹¹

72. El informe, que no fue adoptado, del Grupo Especial del GATT en el asunto *Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna para manufactura procedente de la CEE*, en el cual se apoya Nueva Zelandia, no es pertinente, habida cuenta de que no llegó a ser adoptado por las Partes Contratantes y, por consiguiente, no puede ser considerado como integrante de la jurisprudencia que los Miembros de la OMC contemplaron que se tendría en cuenta en los procedimientos con arreglo al ESD.⁹² Además, los factores que examinó el Grupo Especial en el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura* están en marcado contraste con los del presente asunto. El Grupo Especial constató que:

⁸⁶ Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia, L/5814, IBDD 32S/55 (adoptado el 18 de julio de 1985) ("Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos").

⁸⁷ Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

⁸⁸ Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

⁸⁹ Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

⁹⁰ Informe de la USITC, párrafos I-13 n. 44 y II-15.

⁹¹ Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos, párrafo 4:6.

⁹² *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, WT/DS8/DS10/DS11/R, 11 de julio de 1996, párrafo 6.18. El Grupo Especial hizo notar que no debían ser tenidos en cuenta los informes no adoptados de un Grupo Especial, por no constituir "práctica ulteriormente seguida".

En el Canadá existe poca integración vertical entre los abastecedores de ganado y las empresas que explotan los mataderos y naves de deshuesar. Las operaciones de elaboración las realizan a veces empresas integradas, y otras veces son empresas separadas las que se encargan de sacrificar a los animales y deshuesarlos. Las empresas canadienses que participan en las operaciones de elaboración no eran parte en el procedimiento en materia de derechos compensatorios ni tomaron posición respecto de la cuestión de la existencia de daño importante.⁹³

73. Al contrario de lo ocurrido en ese caso, se sumaron a la petición y apoyaron la solicitud de medidas de alivio en la investigación sobre salvaguardias empresas que representan a los cuatro sectores de la rama de producción nacional. Además, la rama de producción de carne de cordero estadounidense está integrada verticalmente de manera tal que es prácticamente imposible analizar cada sector de esa rama que produce carne de cordero centrándose en un solo sector por separado. Por ejemplo, hay criadores que se dedican a más de una actividad de producción de cordero, ya que engordan y a veces sacrifican los animales.⁹⁴ Unos importantes mataderos estadounidenses son dueños, además, de una planta de despiece y de *Superior Farms*, que es una empresa de engorde de corderos.⁹⁵ Algunos productores de cordero mantienen derechos sobre sus corderos en parcelas de engorde, pagando el engorde, o asociándose de algún modo con el propietario de la parcela.⁹⁶ No se puede, por lo tanto, calificar por separado las operaciones de cría y de engorde.⁹⁷ Esos hechos demuestran que la rama de producción está tan integrada que no es posible centrarse en un solo sector del proceso de producción. La imposibilidad de separar los sectores que producen el producto similar, es decir la carne de cordero, exige que la definición de la rama de producción nacional abarque los cuatro sectores que contribuyen a la producción del producto similar.

74. El apoyo que Nueva Zelandia cree encontrar en el asunto *Estados Unidos - Definición de producción aplicada con respecto a los vinos y productos vitícolas*⁹⁸, que llevó consigo un examen de la definición de la rama de producción nacional con arreglo al párrafo 5 del artículo 6 del Código de Subvenciones, está también fuera de lugar. En el citado asunto, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que el vino y las uvas no eran productos "similares" y que los viticultores no formaban parte de la misma rama de producción nacional que los productores de vino. El Grupo Especial juzgó que, aun cuando existiese estrecha relación entre la viticultura y la producción de vino, se trataba de dos ramas de producción diferentes en los Estados Unidos.⁹⁹ El Grupo Especial se fundó en el hecho de que la USITC, en una investigación anterior sobre derechos compensatorios, había concluido que no era pertinente incluir a los viticultores dentro de la rama de producción nacional.¹⁰⁰ La USITC no había incluido a los viticultores en esa rama porque en la producción de vino se utilizaba tan sólo entre el 42 y el 55 por ciento de las uvas y había otros mercados para éstas (como, por ejemplo, el de

⁹³ *Canadá - Carne vacuna para manufactura*, párrafo 2.6.

⁹⁴ Informe de la USITC, párrafos I-14 n. 46 y II-12.

⁹⁵ Informe de la USITC, párrafo I-14 n. 47.

⁹⁶ Informe de la USITC, párrafo II-12.

⁹⁷ Informe de la USITC, párrafo II-29, n. 89.

⁹⁸ *Estados Unidos - Definición de producción aplicada con respecto a los vinos y productos vitícolas*, IBDD 39S/436 (adoptado el 28 de abril de 1992) ("*Vinos y productos vitícolas*").

⁹⁹ *Vinos y productos vitícolas*, párrafo 4.3.

¹⁰⁰ *Vinos y productos vitícolas*, párrafo 4.4.

las uvas de mesa y el de las uvas pasas).¹⁰¹ Los corderos de carne, por el contrario, se destinan casi exclusivamente a la producción de carne de cordero¹⁰², la cual se mantiene esencialmente igual a lo largo del proceso y no llega a transformarse nunca en un artículo diferente.

75. Según comprobó la USITC, si bien se crían algunos animales con la doble finalidad de destinarlos a la producción de lana y a la de carne, la gran mayoría de los corderos se cría para producir carne y no lana.¹⁰³ En 1997, la proporción entre las ventas e ingresos netos obtenidos con respecto a los corderos destinados a mataderos y empresas de engorde y los obtenidos por los criadores de corderos por cualquier otro concepto, incluida la producción de lana, fue del 84,6 por ciento; en el período considerado de 1997 fue del 86,8 por ciento y en el período considerado de 1998 del 88,9 por ciento.¹⁰⁴ Indican esas proporciones que, a diferencia de lo que ocurría en el asunto *Vinos y productos vitícolas*, la rama de producción de cordero estadounidense se dedica casi por completo a la producción de corderos para carne.

76. Dicho en pocas palabras, los hechos que se comprobó que no se daban en los asuntos *Canadá - Carne vacuna para manufactura* y *Vinos y productos vitícolas* son precisamente los que se dan en el presente asunto. La definición de la rama de producción que hizo la USITC se basa en factores pertinentes y constituye una definición realista de la rama de que se trata, coherente con la finalidad expresa del Acuerdo sobre Salvaguardias y con la jurisprudencia al respecto.

2. La determinación por la USITC de existencia de daño grave se ajusta en todo a las prescripciones del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

- a) Los reclamantes, por no prestar atención a las constataciones de la USITC, no acreditan *prima facie* que la determinación de la USITC contravenga ninguna de las prescripciones de la OMC

77. La USITC evaluó, de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo, "todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción". La determinación de la USITC demuestra claramente que ésta constató "sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trata y [la amenaza de] daño grave". Nueva Zelandia y Australia, en sus argumentos acerca de esa conclusión, no llegan a acreditar *prima facie* que la determinación de la USITC haya infringido esas disposiciones. Hacen caso omiso de las constataciones que la USITC efectuó en realidad y de las decisiones del Órgano de Apelación acerca de los elementos necesarios para un análisis del daño con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias.

78. A diferencia de las alegaciones de los Miembros reclamantes, las conclusiones de la autoridad competente en la presente diferencia son compatibles con la reciente decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en el sentido de que los datos recientes son los más probatorios en cuanto a si las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar un daño grave.¹⁰⁵ La determinación por la USITC de la existencia de amenaza se

¹⁰¹ *Certain Table Wine From France and Italy*, Inv. N°s 701-TA-210 y 211 (Preliminar), publicación de la USITC N° 1502 (marzo de 1984), página 9, que se adjunta como Prueba documental 11 de los Estados Unidos.

¹⁰² Informe de la USITC, párrafo II-4.

¹⁰³ Informe de la USITC, párrafo II-4.

¹⁰⁴ Informe de la USITC, párrafo II-26.

¹⁰⁵ *Argentina - Calzado*, párrafos 130-131.

basa, en lo esencial, en que las pruebas que la USITC tenía ante sí sirven de apoyo a las cuatro constataciones principales que se exponen a continuación.

79. En primer lugar, la constatación de que las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelanda registraron un incremento súbito hacia finales del período que era objeto de la investigación, y se preveía que seguirían registrando un incremento súbito en 1999, más allá de dicho período.

80. En segundo lugar, la constatación de que la composición por productos de esas importaciones de carne de cordero había cambiado durante la investigación, pasando de consistir en cordero congelado a consistir en cordero fresco o refrigerado, y de estar integrada por cortes pequeños a estarlo por cortes mayores, que son las formas y tamaños de corte más semejantes a los que producen y comercializan los productores nacionales de carne de cordero. Se preveía que esa tendencia, que situaba a las importaciones en competencia cada vez más directa con la producción nacional, continuaría en 1999.

81. En tercer lugar, la constatación de que ese incremento súbito de las importaciones y esa modificación de su composición por productos dieron lugar a un descenso de los precios de la carne de cordero en el mercado interno. El hecho de que la demanda de carne de cordero en los Estados Unidos se había estabilizado a partir de 1996 y los criadores y productores nacionales no podían reducir su producción a corto plazo llevó a que el aumento de la oferta ocasionase un descenso de los precios a corto término. Los precios de la carne de cordero sufrieron acusado descenso en 1997 y el período considerado de 1998, y, como constató la USITC, esas tendencias continuaron después de esas fechas.

82. En cuarto lugar, la constatación de que los indicadores económicos relativos a la prosperidad de la rama de producción nacional se habían estabilizado en 1996 a raíz de la supresión de los beneficios previstos en la Ley de la Lana de los Estados Unidos. En 1997 y 1998, sin embargo, empeoraron esos indicadores al registrar un incremento súbito las importaciones, y se preveía que ese empeoramiento continuaría en 1999. La rentabilidad del sector sufrió acusado descenso, en especial, en 1997 y en el período considerado de 1998.

83. Las comunicaciones escritas de Australia y Nueva Zelanda no impugnan esa descripción esencial de lo ocurrido. La USITC, partiendo de esas constataciones, llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional de carne de cordero se veía amenazada de daño grave a causa del aumento de las importaciones, y que ese daño grave era inminente. Como indica este resumen, si bien la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción nacional durante el período de 1993-97 y el período considerado enero-septiembre de 1998, su determinación se centró en los datos más recientes, que eran los correspondientes a 1997 y al período considerado de 1998. La argumentación de los Miembros reclamantes se centra, en cambio, en lo que ellos consideran que fue la razón primordial de las perturbaciones del sector en todo el período, desde 1993 hasta el período considerado de 1998, y no mencionan las modificaciones en cuanto a los efectos de las importaciones en las que se fundó la USITC. Bien cabría pensar que tal análisis, si lo adoptase una autoridad administradora, no sería permisible a tenor del Acuerdo, habida cuenta de la decisión del asunto *Argentina - Calzado*, en que el Órgano de Apelación advirtió de que en el análisis del daño deben examinarse los acontecimientos súbitos y recientes. En todo caso, los análisis que Australia y Nueva Zelanda proponen como alternativa difícilmente pueden ser necesarios.

84. Los datos de que hay registro indican que, como constató la USITC, tuvo lugar en 1997 y en el período considerado de 1998 un incremento súbito de las importaciones, en comparación con anteriores años del período objeto de investigación. La USITC constató que las importaciones habían experimentado un aumento del 19 por ciento en 1997, con respecto a las del mismo período del año anterior, y que el aumento de las importaciones había sido del 19 por ciento en los nueve primeros

meses de 1998, con respecto al mismo período del año anterior.¹⁰⁶ Esos incrementos en 1997 y 1998 están en marcado contraste con los niveles de las importaciones en 1993-95, que fueron relativamente estables. En realidad, las importaciones descendieron entre 1993 y 1994.¹⁰⁷ La USITC constató que la parte del mercado interno correspondiente a las importaciones había aumentado más del doble durante el período que fue objeto de investigación, y la mayoría de ese aumento había tenido lugar en 1997 y 1998.¹⁰⁸ La parte del mercado estadounidense correspondiente a las importaciones (en términos de cantidades) fue del 11,2 al 16,6 por ciento en 1993-96, y aumentó luego acusadamente hasta llegar al 19,7 en 1997 y al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998.¹⁰⁹ Así pues, las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos y la parte del mercado estadounidense correspondiente a las importaciones aumentaron acusadamente en 1997, en un 19 por ciento, y de nuevo en el período considerado de 1998, una vez más en un 19 por ciento (en comparación con el período considerado de 1997). Las empresas australianas y neozelandesas preveían que sus exportaciones a los Estados Unidos seguirían registrando un incremento súbito en 1999, y que sus exportaciones de carne de cordero a los Estados Unidos en 1999 alcanzarían un nivel superior en un 21 por ciento al correspondiente a 1998¹¹⁰, lo que supondría el doble del alcanzado en 1995. Ni Australia ni Nueva Zelanda impugnan ninguna de esas constataciones.

85. Aunque intentan describir un mercado en el que sus productores sirven a una base de clientes diferente de la que sirven los productores nacionales, Australia y Nueva Zelanda no discuten las constataciones que llevaron a la USITC a concluir que era cada vez mayor la convergencia de los productos nacionales y los importados en el mercado estadounidense. Según comprobó la USITC, lo tradicional era que prácticamente toda la carne de cordero nacional que se vendía en el mercado estadounidense fuese fresca o refrigerada, y que la mayor parte de la carne de cordero importada fuese congelada.¹¹¹ Constató, sin embargo, la USITC que la composición por productos de las importaciones de carne de cordero había cambiado durante el período objeto de investigación, pasando de la carne congelada a la fresca o refrigerada, y a cortes de mayor tamaño, con lo cual vinieron a ser más semejantes los productos de carne de cordero nacional y los de carne de cordero importada.¹¹² La USITC constató que buena parte del aumento de las importaciones entre 1995 y 1997 se debía a la carne de cordero fresca o refrigerada, que había aumentado en el 101 por ciento durante el período en cuestión, en comparación con el 11 por ciento correspondiente a las importaciones de carne de cordero congelada.¹¹³ El informe de la USITC mostró que, a partir de 1996, la mayor parte de la carne de cordero importada de Australia había sido fresca o refrigerada¹¹⁴; mostró también que aumentaba cada vez más la parte de las exportaciones de carne de cordero de Nueva Zelanda consistente en carne fresca o refrigerada.¹¹⁵ Además, los exportadores del

¹⁰⁶ Informe de la USITC, párrafos I-15 y I-23.

¹⁰⁷ Informe de la USITC, párrafo I-15.

¹⁰⁸ Informe de la USITC, párrafo I-24.

¹⁰⁹ Informe de la USITC, párrafo I-18.

¹¹⁰ Informe de la USITC, párrafo I-23.

¹¹¹ Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹¹² Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹¹³ Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹¹⁴ Informe de la USITC, párrafo II-16.

¹¹⁵ Informe de la USITC, párrafo II-43.

extranjero manifestaron a la USITC que la mayor parte del incremento de sus exportaciones en 1999 consistiría en carne de cordero fresca o refrigerada.¹¹⁶ La USITC constató también que, mientras que las canales de cordero nacional y los cortes procedentes de esas canales solían ser mayores que los cortes de importación¹¹⁷, los cortes de carne de cordero de importación se habían ido haciendo de mayor tamaño y más comparables con los cortes nacionales durante el período objeto de investigación.¹¹⁸

86. Australia y Nueva Zelandia apenas mencionan tampoco las constataciones de la USITC acerca de los efectos, recientes y probables, de las importaciones en cuanto a hacer bajar los precios. Aun cuando alegan que la rama de producción nacional estadounidense ha venido en declive desde hace mucho tiempo debido al descenso de la demanda de carne de cordero, no impugnan la constatación de la USITC en el sentido de que la demanda se estabilizó a partir de 1996. No disienten tampoco de que, a corto plazo, los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no pueden reducir su producción. Esa situación de competencia responde a características específicas de la rama de producción de carne de cordero, como son, en especial, la de que el ciclo de crecimiento de los corderos, relativamente largo, reduce la capacidad de los criadores y los establecimientos de engorde domésticos para reducir su producción a corto plazo; la de que los corderos de carne tienen como destino primordial la producción de carne y no pueden desviarse hacia otras finalidades; y la de que los corderos tienen que ser enviados al matadero poco después de haber llegado a su madurez, cualquiera que sea entonces el precio del mercado.¹¹⁹ Australia y Nueva Zelandia no discuten la premisa de que, cuando reinan esas condiciones, es probable que los aumentos de la demanda ejerzan presión a la baja sobre los precios en los Estados Unidos.

87. Australia y Nueva Zelandia confirman¹²⁰, en vez de cuestionarlo, que los precios bajaron en el período de incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que los precios de varios productos de carne de cordero habían sufrido marcado descenso a mediados de 1997. Durante el segundo semestre de 1997 y el período considerado de 1998, los precios de algunos de los productos fueron inferiores en un 20 por ciento o más a los de los mismos trimestres de 1996 y comienzos de 1997.¹²¹ La determinación de la USITC puso de manifiesto también la correlación entre el descenso de los precios y la presión que ejercía sobre los precios el aumento de las importaciones. Según comprobó la USITC, aun cuando los cortes de carne de cordero importada fueron de mayor tamaño y aumentaron cada vez más las importaciones de cordero fresco o refrigerado, tanto los valores unitarios como el precio de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia descendieron entre el período considerado de 1997 y el período considerado de 1998. Descendieron también los valores unitarios y los precios de los productos nacionales.¹²² Los datos que recopiló la USITC acerca del precio de los distintos cortes indicaron que las importaciones fueron más baratas

¹¹⁶ Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹¹⁷ Informe de la USITC, párrafo II-8.

¹¹⁸ Informe de la USITC, párrafos I-22-23.

¹¹⁹ Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹²⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.87. ("En 1998 disminuyeron los precios tanto del cordero importado como los precios nacionales al por mayor".) Los precios de importación descendieron un 12 por ciento entre 1997 y 1998. Véase también la Primera comunicación por escrito de Australia, párrafo 48 y gráfico 2.

¹²¹ Informe de la USITC, párrafo I-20.

¹²² Informe de la USITC, párrafo I-24.

que los productos nacionales, con grandes diferencias que en ocasiones fueron de más del 20 por ciento.¹²³

88. La USITC constató también que los resultados financieros de todos los sectores de la rama de producción empeoraron acusadamente en 1997 y el período considerado de 1998, y atribuyó ese empeoramiento en buena parte al descenso de los precios por causa del aumento de las importaciones.¹²⁴ Comprobó que los ingresos que la mayor parte de los mataderos y de las plantas de despiece obtenían de sus operaciones descendieron a su nivel más bajo durante el período objeto de investigación en 1997 y el período considerado de 1998.¹²⁵ Comprobó también que los establecimientos de engorde, tras haber funcionado con beneficios en 1995 y 1996, funcionaron con pérdidas en 1997, y que esas pérdidas fueron sustanciales en los nueve primeros meses de 1998.¹²⁶ En cuanto a los criadores en conjunto, comprobó que habían funcionado en condiciones de disminución de la rentabilidad en 1997 y en el período considerado de 1998, y que era apreciable la cantidad de criadores que funcionaron con pérdidas durante el citado período.¹²⁷

89. La USITC observó que, en consonancia con el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, algunas de las empresas que la integraban habían manifestado que encontraban dificultades en cuanto a generar capital adecuado para financiar la modernización de sus instalaciones y de su equipo. Algunas empresas de mataderos y de despiece se refirieron a las dificultades con que tropezaban para recuperar sus nuevas inversiones en instalaciones y equipo y amortizar los préstamos que habían contraído.¹²⁸ Los criadores y los establecimientos de engorde comunicaron anulaciones o abandonos de planes de expansión, reducciones de la cuantía de las inversiones de capital, negativas de préstamos por parte de los bancos, reducción de la estimación de solvencia y dificultades para reembolsar los préstamos.¹²⁹ Australia y Nueva Zelandia no parecen haber discutido que existiese esa situación, sino que, en vez de ello, alegaron que las decisiones en el sentido de llevar a cabo inversiones reducían el valor del argumento de que la rama de producción se veía amenazada de grave daño, puesto que esas inversiones debían haberse efectuado en previsión de que darían rendimientos financieros. En algún momento, las críticas que formulan los reclamantes reflejan cierta sorpresa por el hecho de que la USITC no hubiese constatado que la rama de producción estaba sufriendo ya algún daño.

90. Si bien Australia y Nueva Zelandia querrían que el Grupo Especial diese gran importancia a los efectos de la terminación de los pagos de sostenimiento que los criadores y los establecimientos de engorde recibían en virtud de la Ley de la Lana, no discuten la base en que se apoyó la USITC para no constatar que la terminación de esos pagos hubiese tenido mucha influencia en lo ocurrido a partir de 1996. Constató la USITC que los pagos de sostenimiento se habían ido eliminando gradualmente, sobre todo en 1994 y 1995, y habían concluido en 1996¹³⁰, *antes* del incremento súbito de las

¹²³ Informe de la USITC, párrafos II-74-76.

¹²⁴ Informe de la USITC, párrafo I-20.

¹²⁵ Informe de la USITC, párrafo I-19.

¹²⁶ Informe de la USITC, párrafo I-19.

¹²⁷ Informe de la USITC, párrafo I-20.

¹²⁸ Informe de la USITC, párrafo I-21.

¹²⁹ Informe de la USITC, párrafo I-21.

¹³⁰ Informe de la USITC, párrafo I-24.

importaciones y del marcado empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional de carne de cordero en 1997 y el período considerado de 1998. Además, según constató la USITC, los pagos había ido a una parte de la rama de producción solamente, y *los sectores de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional no recibieron nunca pago alguno en virtud de la Ley de la Lana*.¹³¹ La USITC constató que en el período que media entre la eliminación gradual de esos pagos y el incremento súbito de las importaciones los sectores de la rama de producción dedicados a la cría y al engorde experimentaron una recuperación, y que todo efecto que pudiese haber quedado de la eliminación de los pagos después de 1996 iba reduciéndose cada mes.¹³² Para decirlo con brevedad, la USITC constató que la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana no servía para explicar el rápido empeoramiento de la rama de producción en 1997 y el período considerado de 1998 ni la amenaza de daño grave en las fechas en que la USITC hizo su determinación en cuanto a daño. Por consiguiente, la extensa argumentación de los reclamantes acerca de los efectos de la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana en todo el período de 1993 y el período considerado de 1998 carece de pertinencia, puesto que no se refiere al período de incremento súbito de las importaciones y de la determinación por la USITC de daño grave en el futuro inminente, e induce a confusión, puesto que hace caso omiso del hecho de que no se efectuaron pagos a los sectores de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional.

91. La USITC no encontró prueba alguna de que ningún otro de los factores alegados, con inclusión de la competencia procedente de otros productos cárnicos, tales como la carne vacuna, porcina y de aves de corral, pudiese haber afectado de manera apreciable la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998. Por ejemplo, y por lo que respecta a la competencia por parte de los demás productos cárnicos, la USITC hizo notar concretamente que el consumo de carne de cordero por habitante se había mantenido relativamente estable en los Estados Unidos desde 1995.¹³³ Aunque los reclamantes sostienen que la USITC debería haber examinado más a fondo los efectos de la competencia por parte de otros productos en el mercado de la carne, no ponen en tela de juicio esa constatación ni explican por qué sería insuficiente en términos del Acuerdo.

- b) El hecho de que los reclamantes puedan señalar otros factores que habrían afectado negativamente a largo plazo a la rama de producción estadounidense carece de pertinencia en cuanto a determinar si esa rama de producción se encuentra amenazada de daño grave por el aumento de las importaciones

92. Buena parte de las alegaciones de los reclamantes se dedica a hacer descripciones de lo que ocurrió en la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos que constituyen una alternativa al punto de vista que adoptó la USITC. Como se verá luego, la mayoría de esos argumentos no encuentran apoyo en las pruebas aportadas o no son pertinentes para el análisis que prescribe el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como se deja expuesto anteriormente, la norma de examen no exige que el Grupo Especial decida acerca de si hubiese llegado a la misma conclusión que la USITC.

¹³¹ Informe de la USITC, párrafo I-25.

¹³² Informe de la USITC, párrafo I-24-25.

¹³³ Informe de la USITC, párrafo I-25.

- i) *En el análisis a largo plazo que hace Nueva Zelandia de los efectos de las importaciones no se tiene en cuenta la notable modificación de las tendencias que tuvo lugar a partir de 1996*

93. Puesto que todos los argumentos fácticos que han formulado los reclamantes dejan simplemente de lado la naturaleza de la determinación de la autoridad competente, ninguno de ellos pudo acreditar *prima facie* que esa determinación infringió el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por ejemplo, la alegación de Nueva Zelandia¹³⁴ de que el aumento de las importaciones no podía haber causado la amenaza de daño grave porque durante el período que fue objeto de la investigación de la USITC dicho aumento de las importaciones fue menor que el descenso de la producción nacional hace caso omiso de que la USITC centró su atención en el reciente período de incremento súbito de las importaciones, e incita a un análisis de un largo período tal como el que se propuso desaconsejar el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*. Como se deja indicado, la USITC fundamentó su constatación en lo ocurrido en 1997 y el período considerado de 1998, que fue cuando tuvo lugar el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero, y en lo que era probable que ocurriese en el futuro inminente, y no en lo que había ocurrido en los cuatro años anteriores a ese incremento de las importaciones. La USITC constató que el incremento de 9,7 millones de libras que las importaciones experimentaron en 1997 encontró reflejo en una disminución de 8,4 millones de libras de las exportaciones de cordero de los Estados Unidos.¹³⁵

94. Nueva Zelandia está en lo cierto al afirmar que el informe de la USITC indica que la producción nacional había descendido también en años anteriores. Sin embargo, omite Nueva Zelandia que el informe de la USITC indica asimismo que el consumo interno de carne de cordero descendió en medida casi igual durante esos años, pero no en 1997-98.¹³⁶ Además, y al contrario de lo que había ocurrido en 1997 y el período considerado de 1998, el aumento de las importaciones no fue un factor en ese anterior período. Las importaciones se mantuvieron relativamente estables, con un descenso en 1994 y moderados aumentos en 1995 y 1996.¹³⁷ En resumen, Nueva Zelandia, al centrarse en las tendencias a largo plazo, oscurece, en vez de aclarar, la cuestión de lo que ocurrirá en el futuro inminente.

95. No tiene en cuenta Nueva Zelandia, en especial, el hecho, muy significativo, de que las tendencias de la producción nacional y las del consumo *siguieron caminos divergentes por vez primera durante el período objeto de investigación en 1997*, año en que comenzó el incremento súbito de las importaciones a bajo precio.¹³⁸ El consumo aumentó por primera vez en 1997, pero las exportaciones del país siguieron descendiendo en 1997 y se mantuvieron a su nivel más bajo de 1997 (en términos anualizados) en el período considerado de 1998.¹³⁹ Por otra parte, las importaciones aumentaron un 19 por ciento (en cantidad) en 1997, y un 19 por ciento más en el período considerado de 1998.¹⁴⁰

¹³⁴ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.79.

¹³⁵ Informe de la USITC, párrafo I-24.

¹³⁶ Informe de la USITC, párrafo II-17.

¹³⁷ Informe de la USITC, párrafo II-17.

¹³⁸ Informe de la USITC, párrafo II-17.

¹³⁹ Informe de la USITC, párrafo II-17.

¹⁴⁰ Informe de la USITC, párrafo II-17.

96. Tampoco menciona ni discute Nueva Zelandia que hubo una modificación de la composición por productos de las importaciones en el curso del período objeto de investigación, particularmente en 1997 y el período considerado de 1998, con un desplazamiento de la carne congelada a la fresca o refrigerada, y de los cortes más pequeños a los de mayor tamaño. Con ello, la composición por productos de las importaciones durante el período objeto de investigación resultó ser más semejante a la de la producción estadounidense y, por lo tanto, aumentó la probabilidad de que los productos importados desplazasen a la carne de cordero nacional en el mercado interno.

97. Lo afirmado por los reclamantes ante el presente Grupo Especial y por los nacionales de sus países ante la USITC no deja duda alguna, en realidad, en cuanto a que las importaciones desplazaron a la carne de cordero de producción nacional. Australia admitió¹⁴¹ que una tercera parte aproximadamente del aumento de las importaciones de carne de cordero en la totalidad del período investigado había desplazado a carne de cordero de producción nacional. Dado que, como se recoge en el informe de la USITC, ese desplazamiento fue aumentando hacia el final del citado período, la estimación de Australia refuerza la conclusión de que tuvo lugar en 1997 y el período considerado de 1998 un considerable desplazamiento. En el curso de la investigación de la USITC, los declarantes de Australia y Nueva Zelandia hicieron una admisión parecida. Las entidades *Meat and Livestock Australia* y *Meat New Zealand*, en su actualización del modelo de análisis que habían presentado a la USITC en la investigación, admitieron que "las importaciones desplazan una cierta cantidad de carne de cordero nacional" en el mercado interno. Es probable que esa manifestación *infra* estime sustancialmente la situación reinante en 1997 y el período considerado de 1998, puesto que la actualización se basó en las importaciones correspondientes al período de 1961 a 1997, durante el cual la mayor parte de la carne de cordero importada era congelada.

ii) *Los intentos de los reclamantes de atribuir las dificultades de la rama de producción a la terminación de los pagos de sostenimiento en virtud de la Ley de la Lana hacen caso omiso de que la USITC constató que la rama de producción se había recuperado ya de esa terminación en 1997*

98. Al igual que ocurre con los argumentos de Nueva Zelandia acerca de si las importaciones desplazaron a la producción nacional, los argumentos de Australia acerca de los efectos de la terminación de los pagos en virtud de la Ley de la Lana se centran en lo que sucedió mucho antes del incremento súbito de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998. Por ejemplo, Australia se refiere, en el párrafo 47 de su Primera comunicación escrita, al descenso a largo plazo del número de corderos en los Estados Unidos desde 1961. Una gran parte de ese análisis no hace al caso y no prueba la cuestión de que se trata. Lo ocurrido antes de mediados del decenio de 1990 poco o nada tiene que ver con lo que ocurrió en 1997 y el período considerado de 1998, cuando tuvo lugar el incremento súbito de las importaciones. La Ley de la Lana y la reducción de dimensiones que tuvo lugar durante el largo período precedente al incremento súbito de las importaciones en 1997 pertenece ya a la historia. Como ya se ha visto, la autoridad competente constató que incluso los productores nacionales que antes recibían pagos de sostenimiento se habían recuperado ya en cierta medida en 1997, constatación de la que no se ocupa Australia. Australia no discute la constatación de que en el futuro inmediato las repercusiones que pudiesen restar de la terminación de la Ley de la Lana irán teniendo efectos cada vez menores, y que, por lo tanto, no sirven para explicar el inminente empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional previsto por la autoridad.

99. De manera análoga, el hecho de que haya sido mayor el porcentaje de criadores que declararon haber operado con beneficios en 1998 que en 1993, o el de que los precios para matadero de los corderos vivos hayan sido más altos en 1997 y 1998 que en 1993, no significan que, como

¹⁴¹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 146.

afirma Nueva Zelandia¹⁴², la rama de producción nacional no pudiese estar amenazada de daño grave en 1998. Lo que la USITC constató cuando adoptó su decisión fue que, habida cuenta del incremento súbito de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998 y el simultáneo empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional, "se estaba importando" carne de cordero en cantidades tan mayores que creaban una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Ello es compatible en todo con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* en el sentido de que la autoridad competente ha de centrar su atención en el período más reciente. La USITC constató que la rama de producción nacional se había reajustado en gran medida en 1996, tras las condiciones que anteriormente podían haber afectado su rentabilidad, como, por ejemplo, la terminación de la Ley de la Lana.

100. Parece como si con esos argumentos se quisiera indicar que una rama de producción que, según la expresión utilizada por Australia, sufrió "una tendencia secular de reducción" (párrafo 62) no pudiera verse amenazada de daño grave por las importaciones. Los reclamantes, sin embargo, no llegan a formular una argumentación jurídica en apoyo de esa afirmación implícita, y, por otra parte, dejan a un lado las constataciones de la USITC que indican que el anterior declive había ya concluido en gran parte en 1997. Como es natural, no citan en apoyo de esa afirmación ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias, porque no existe ninguna que la apoye.

101. En ninguna parte del Acuerdo sobre Salvaguardias se dice que la autoridad competente no pueda llegar a la conclusión de que un aumento de las importaciones causa o amenaza causar un daño grave, simplemente porque la rama de producción puede haber sufrido daño por causa de otro factor en fechas anteriores. Todo lo que exige el Acuerdo, como dejó en claro el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, es que "las importaciones" de un producto hayan aumentado en tal cantidad que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional.

102. La definición de "daño grave" en el párrafo 1 a) del artículo 4 no excluye la posibilidad de que una rama de producción pueda haber sido perjudicada por causas distintas de las importaciones. No exige nada más que "un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional", lo que significa que no exige sino que haya sufrido menoscabo la situación de la rama de producción, cualquiera que fuese, por lo demás, esa situación.

103. Lo que sostienen los reclamantes equivale a decir que una persona que tiene un cáncer no puede sufrir un menoscabo general significativo si la atropella un automóvil. Nada hay en el Acuerdo que haga llegar a esa conclusión. Es más, en el párrafo 2 b) del artículo 4 se da por supuesto lo contrario. Dicho párrafo dice así: "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."¹⁴³ En esa disposición se tiene en cuenta, pues, que la rama de producción puede estar sufriendo daños por otras causas al mismo tiempo. Se limita a prescribir que la autoridad no atribuya al aumento de las importaciones lo ocasionado por esos otros factores.¹⁴⁴ No prescribe que se deniegue la medida correctiva cuando haya daños causados por otros factores antes del aumento de las importaciones.

¹⁴² Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafos 7.59 y 7.62.

¹⁴³ (Cursiva añadida.)

¹⁴⁴ Véase *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedente de Noruega* (ADP/87), 30 de noviembre de 1992 (con una interpretación de una disposición paralela del Código Antidumping de la Ronda de Tokio).

104. En realidad, además, la caracterización de los precios del mercado que hacen tanto Australia como Nueva Zelandia parece contradictoria de su descripción de una rama de producción estadounidense en declive inexorable de larga duración que anularía todo efecto a corto plazo. Dice Australia, por ejemplo, que "la posterior caída cíclica de los precios a los niveles imperantes antes de la supresión de las subvenciones fue parte de un ciclo normal".¹⁴⁵ De manera análoga, la única razón que Nueva Zelandia expone para el descenso de los precios en 1998 es la de que éstos habían subido en años anteriores y "los precios del sector agropecuario fluctúan".¹⁴⁶ Ambas afirmaciones están en consonancia con la opinión de que en ese mercado los precios oscilan en función de las variaciones de la oferta y la demanda. Ninguno de los dos Miembros impugna la constatación de que la demanda fue estable después de 1996, al contrario de su anterior tendencia a largo plazo. Así pues, sus caracterizaciones del mercado son compatibles con la conclusión de la USITC de que un aumento de las importaciones a razón del 19 por ciento en 1997 y un nuevo aumento del 19 por ciento en el período considerado de 1998 con relación al período considerado de 1997, ocasionarían descensos de los precios. En los datos que tenía ante sí la USITC quedó establecido que los precios de los productos importados habían descendido y que, en muchos casos, eran sustancialmente inferiores a los precios de venta del producto estadounidense.

3. Los términos en que expresó sus conclusiones la USITC son compatibles en todo con el Acuerdo sobre Salvaguardias

- a) El ataque teórico de Nueva Zelandia a la ley estadounidense no puede servir de base para impugnar la determinación de que se trata en el presente procedimiento

105. Como se ha indicado ya, la USITC llegó a la conclusión de que la importancia de las demás causas de daño a la rama de producción estadounidense que se habían alegado sería insignificante o iría disminuyendo en el futuro inmediato. Ya hemos tratado de la cuestión de la terminación de los pagos de sostenimiento en virtud de la Ley de la Lana. Si bien la USITC constató que otros productos cárnicos, tales como las carnes vacuna, porcina y de aves de corral, parecían competir hasta cierto punto con el cordero, constató también que el consumo interno de carne de cordero por habitante se había mantenido relativamente constante desde 1995. Constató, por consiguiente, que no había fundamentos para creer que fuese a haber un desplazamiento de la demanda en un futuro inmediato.¹⁴⁷

106. De manera análoga constató la USITC que no existía ningún aumento apreciable del costo de los insumos que sirviese de explicación del marcado descenso de los beneficios de la rama de producción. Constató que los gastos de los criadores habían aumentado a un ritmo moderado y descendido después en el período considerado de 1998, que los gastos de los establecimientos de engorde habían aumentado a un ritmo rápido pero no espectacular, y que los gastos de los mataderos y las plantas de despiece había aumentado moderadamente en consonancia con la producción. No se preveía aumento en un futuro inmediato.¹⁴⁸ La USITC constató que los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos indicaban que el contenido graso de los corderos nacionales había sido menor en 1997 que en años anteriores, y que los corderos "gordos" podían haber supuesto, todo lo más, un pequeño porcentaje de la producción nacional.

¹⁴⁵ Primera comunicación de Australia, párrafo 62.

¹⁴⁶ Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafo 7.87.

¹⁴⁷ Informe de la USITC, párrafo I-22.

¹⁴⁸ Informe de la USITC, párrafo I-25.

107. Por lo que respecta a la concentración de los mataderos, la USITC tomó nota de la información en la que se indicaba que esa concentración había ido a menos, en realidad, en lugar de haber aumentado. La USITC constató también que los mataderos, al igual que otros sectores de la rama de producción, habían sufrido un empeoramiento de los beneficios, y que un nivel de concentración inesperado hubiese revelado una mayor capacidad de transferir a los criadores y a los establecimientos de engorde la baja de los precios.¹⁴⁹ En términos análogos, si bien la USITC constató que un plan de comercialización eficaz podría haber tenido importantes repercusiones en la rama de producción, no constató que el no haberse llevado a cabo tal plan hubiese sido una causa más importante de la amenaza de daño grave.¹⁵⁰

108. Puede verse con claridad en las conclusiones de la USITC que ésta no constató que ninguna de esas otras posibles causas hubiese tenido repercusiones apreciables en cuanto al empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional que tuvo lugar en 1997 y el período considerado de 1998, o constituyese una amenaza de daño grave en el futuro inmediato. Así pues, la USITC sólo constató una posible causa de amenaza de daño grave, a saber, el aumento de las importaciones. La constatación de la USITC es compatible, evidentemente, con lo prescrito en el párrafo 2 b) del artículo 4 en cuanto a que no se atribuya al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. La USITC no atribuyó la amenaza de daño grave a factores distintos del aumento de las importaciones. No podría, en realidad, haber hecho tal cosa, dado que no constató que existiese ningún factor considerable, aparte del aumento de las importaciones, que amenazase ocasionar daño grave.

109. Nueva Zelandia (sin que, por cierto, se le sumara Australia en esto) sostiene, sin embargo, que la USITC actuó en forma incompatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que expresó sus conclusiones acerca de la amenaza que planteaba el aumento de las importaciones en los términos prescritos en la legislación de los Estados Unidos. La USITC llegó a la conclusión de que el aumento de las importaciones de carne de cordero constituía una "causa sustancial" de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Con arreglo a la legislación sobre salvaguardias estadounidense, "causa sustancial" significa "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra causa".¹⁵¹

110. Nueva Zelandia alega que el análisis de la "causa sustancial" que realizó la USITC fue improcedente, porque, a juicio de Nueva Zelandia, podía llevar a la USITC a "evaluar" de forma impermisible los factores causales y a imputar al aumento de las importaciones una amenaza de daño grave que, en realidad, era imputable a otros factores. Por el contrario, la legislación de los Estados Unidos obliga a la USITC a actuar con especial diligencia para no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. La legislación estadounidense exige expresamente que la USITC examine los factores distintos de las importaciones que puedan haber sido causa de daño grave o de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.¹⁵² Como se deja indicado, la USITC constató que los factores distintos del aumento de las importaciones no habían desempeñado papel apreciable alguno como causa de la amenaza de daño constatada por la USITC. No constató la USITC que el aumento de las importaciones fuese una entre varias causas del descenso

¹⁴⁹ Informe de la USITC, párrafo I-25.

¹⁵⁰ Informe de la USITC, párrafo I-26.

¹⁵¹ Artículo 202(b)(1)(B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado, que se adjunta como Prueba documental 12 de los Estados Unidos.

¹⁵² Artículo 202(c)(2)(B) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado, que se adjunta como Prueba documental 13 de los Estados Unidos.

de los precios y de las ventas de la rama de producción nacional.¹⁵³ Por consiguiente, la cuestión de si es permisible o no evaluar los factores causales es un debate puramente hipotético en el presente asunto, puesto que el aumento de las importaciones no fue un factor causal más entre muchos otros y la USITC no procedió a evaluar factores.

111. Así pues, aun cuando fuesen acertadas las objeciones de Nueva Zelanda a la utilización de un análisis de la causa sustancial -y los Estados Unidos no creen que lo sean- no serían pertinentes para fines del presente asunto. No pueden servir de base para concluir que fue inadecuada la determinación de la USITC de que existía una amenaza de daño grave. No es necesario, por consiguiente, que el Grupo Especial se ocupe, para decidir acerca de la presente diferencia, de la alegación de Nueva Zelanda a ese respecto.¹⁵⁴

b) La USITC cumplió las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias en cuanto a la relación de causalidad

112. En todo caso, la objeción de Nueva Zelanda al análisis en términos de "causa sustancial" carece de fundamento. La prueba de la "causa sustancial" forma parte de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias desde hace más de 25 años. Se utilizan expresiones similares en leyes estadounidenses sobre salvaguardias que se remontan a 1955.¹⁵⁵

113. Parece juzgar Nueva Zelanda que solamente puede cumplirse lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 2 si el aumento de las importaciones es la única causa del daño o de la amenaza de daño que ha sufrido la rama de producción nacional, puesto que, según dice, "no podrá atribuirse ningún daño grave a las importaciones en absoluto si ese daño grave es de hecho atribuible a otras causas".¹⁵⁶ Sin embargo, nada hay en el párrafo 1 del artículo 2 que indique tal cosa.

El párrafo 1 del artículo 2 dice lo siguiente:

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

¹⁵³ Véase el informe de la USITC, párrafo I-26.

¹⁵⁴ Véase *Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India*, WT/DS33/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 25 de abril de 1997, sección VI ("Dado que el objetivo expreso de resolver las diferencias informa todo el ESD, no consideramos que el sentido del párrafo 2 del artículo 3 del ESD consista en alentar a los grupos especiales o al Órgano de Apelación a "legislar" mediante la aclaración de las disposiciones vigentes del Acuerdo sobre la OMC, fuera del contexto de la solución de una determinada diferencia. Un grupo especial sólo necesita tratar las alegaciones que se deben abordar para resolver el asunto debatido en la diferencia"). Además, la alegación de Nueva Zelanda equivale a una impugnación de la propia ley estadounidense, lo cual, como señalaron los Estados Unidos en su carta del 5 de mayo de 2000, está fuera del mandato del Grupo Especial.

¹⁵⁵ Por ejemplo, el artículo 6 a) de la Ley de Prórroga de Acuerdos Comerciales de 1955 estipula que "El aumento, absoluto o relativo, de las importaciones será considerado como causa o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de productos semejantes o directamente competidores si la Comisión constata que tal aumento de las importaciones ha contribuido sustancialmente a causar un daño grave o una amenaza de daño grave a la rama de producción" (subrayado añadido) [Ch. 169, Pub. L. 86], que se adjunta como Prueba documental 14 de los Estados Unidos.

¹⁵⁶ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 7.75.

condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

114. Si bien el párrafo 1 del artículo 2 establece claramente una prescripción de causalidad, nada de lo que dice especifica el *grado* de causalidad que se requiere para poder aplicar una medida de salvaguardia.¹⁵⁷ Ni el párrafo 1 del artículo XIX del GATT ni el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias especifican que el aumento de las importaciones haya de ser la causa exclusiva del daño o de la amenaza de daño que sufra la rama de producción nacional. Nueva Zelanda argumenta en otro sentido, pero se remite al párrafo 2 del artículo 4 para proponer que se interprete que esa limitación está incluida en el párrafo 1 del artículo 2.

115. Merece la pena señalar que el párrafo 1 del artículo 2 dispone que los Miembros hagan sus determinaciones del daño y de la relación de causalidad "con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*". Esas disposiciones abarcan el párrafo 2 del artículo 4, que se ocupa detalladamente de la causalidad del daño. Por consiguiente, al examinar el significado de las expresiones que se emplean en el párrafo 1 del artículo 2 en términos de causalidad, resulta apropiado examinar las expresiones, más específicas, del párrafo 2 b) del artículo 4.

116. La segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 indica que cabe entender que el aumento de las importaciones "causa" o amenaza causar daño grave, incluso cuando el daño que haya sufrido la rama de producción haya sido causado también por otros factores. Esa segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 dispone que:

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.

117. La oración citada trata de las situaciones en que el daño a la rama de producción puede ser atribuido tanto al aumento de las importaciones como a otras causas. La oración admite, en sus propios términos, que factores distintos del aumento de las importaciones pueden "causar" daño, al mismo tiempo que el aumento de las importaciones.

118. Si el aumento de las importaciones, así como otros factores, pueden "causar" daño al mismo tiempo, para los efectos de la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4, no puede estar en lo cierto Nueva Zelanda al afirmar que el párrafo 1 del artículo 2 -que utiliza la expresión casi idéntica "causan"- debe interpretarse en el sentido de que exige que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño grave o de la amenaza de daño grave. Además, si el aumento de las importaciones y otros factores pueden estar "causando" daño al mismo tiempo, la autoridad competente puede examinar adecuadamente la importancia relativa de esas causas, aplicando para ello un criterio de "causa sustancial" u otro similar en cuanto a la relación de causalidad.

119. Al contrario de lo que opina Nueva Zelanda, la segunda oración del párrafo 2 b) del artículo 4 no es óbice para que los Miembros atribuyan el daño grave o a la amenaza de daño grave al aumento de las importaciones aun cuando otros factores hayan contribuido a las condiciones que dieron lugar al daño o la amenaza. En realidad, esa oración insta a los Miembros a no achacar al

¹⁵⁷ Véase John Jackson, "The General Agreement on Tariffs and Trade," en *A Lawyer's Guide to International Business Transactions*, Parte I, Surrey and Wallace, eds., segunda edición, 1977, página 66, que se adjunta como Prueba documental 15 de los Estados Unidos. "A diferencia de la legislación de los Estados Unidos, que por regla general ha sido más específica en cuanto al grado o la intensidad de la causa necesaria para establecer la relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave que cabe invocar para acogerse a la cláusula liberatoria, en el GATT esa cláusula liberatoria es muy general. Cabe argumentar que es suficiente que exista un grado cualquiera de relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional." (Se omite la nota de pie de página.)

aumento de las importaciones el daño que puedan haber causado otros factores. La USITC cumplió en todo esa prescripción, como se deja indicado.

120. Nueva Zelandia no está en lo cierto tampoco al alegar en los párrafos 7.73 a 7.76 de su Primera comunicación escrita que la prueba de la relación de causalidad en la legislación estadounidense es un criterio "menos riguroso" que el que exige el Acuerdo. En realidad, la ley de los Estados Unidos entraña una prueba *más exigente*. Nada puede verse en el Acuerdo que exija que la autoridad compare el alcance de los daños causados por los diferentes factores que afectaron a una rama de producción. Así pues, la legislación estadounidense requiere que la autoridad lleve a cabo un análisis más detallado que el que requiere el Acuerdo.

121. Una vez más no está en lo cierto Nueva Zelandia al alegar que el criterio de prueba estadounidense puede satisfacerse incluso cuando el aumento de las importaciones sea "sólo una entre otras varias causas" del daño grave o de la amenaza de daño grave. En el párrafo (1)(B) del artículo 202(b) de la Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos de 1974 se define la expresión "causa sustancial" como "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra causa". Por consiguiente, el aumento de las importaciones debe ser no solamente una causa "importante" del daño grave o de la amenaza, sino que además no debe serlo "menos que cualquier otra causa". La historia legislativa de esa disposición estadounidense deja en claro que una causa de daño no sería causa "importante" y, por consiguiente tampoco una causa "sustancial" si sólo fuese una entre muchas causas, incluso si fuese igual o superior a cualquier otra causa. El Comité del Senado de los Estados Unidos que redactó esa disposición concreta manifestó que "Los integrantes de la Comisión [la USITC] tendrán que cerciorarse de que las importaciones constituyen una causa sustancial de daño o amenaza de daño, y no simplemente una entre muchas causas o amenazas de daño iguales."¹⁵⁸

122. En resumen, la prueba de "causa sustancial" constituye un enfoque de larga data y muy estudiado que responde en todo a las prescripciones del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias. En el presente asunto, ha dado lugar a un minucioso análisis en el que Nueva Zelandia no puede encontrar motivos de queja.

4. Los métodos que los reclamantes proponen como alternativa para la evaluación de los datos no vienen exigidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias

- a) La determinación de la USITC se refirió a la rama de producción en conjunto y abarcó todos y cada uno de sus sectores

123. Al hacer su determinación, la USITC examinó todas las pruebas relativas a cada uno de los factores y llegó a la conclusión de que la rama de producción nacional, con arreglo a la definición que incluía en ella a los criadores, los establecimientos de engorde, los mataderos y las plantas de despiece, estaba amenazada de daño grave. Si bien la USITC recopiló datos acerca de los diversos factores económicos en cada uno de los cuatro sectores de la rama de producción, no hizo, ni estaba obligada a hacer, determinaciones por separado de daños a cada uno de esos sectores. De todos modos, como se indicó *supra*, la USITC constató que habían empeorado en todos los sectores de la rama de producción muchos factores, entre ellos los resultados financieros.

124. Los datos que obtuvo la USITC acerca de cada uno de los sectores fueron suficientes para permitirle determinar que la rama de producción en su conjunto estaba amenazada de daño grave a causa del aumento de las importaciones. En la medida en que ello fue practicable, la USITC obtuvo

¹⁵⁸ *Trade Reform Act of 1974, Report of the Committee on Finance ... on H.R. 10710*, S. Rept. N° 93-1298, 93rd Cong., 2d Sess. 120-21 (1974), que se adjunta como Prueba documental 16 de los Estados Unidos.

datos acerca de cada uno de los sectores económicos por lo que respecta a los cuatro sectores de la rama de producción. La USITC estimó que ésa era la mejor manera de examinar los datos y evitar dobles cálculos o combinaciones de datos expresados en formas diferentes (exportaciones frente a producción, por ejemplo).¹⁵⁹ Ese procedimiento facilitó también una verificación de seguridad de los datos, ya que la USITC pudo utilizarlo para comparar las tendencias de los datos relativos a los diversos factores en cada sector, determinar si esas tendencias eran similares y, en caso de que no lo fuesen, buscar las razones a que obedecían las diferencias. Hizo aumentar, sobre todo, la capacidad de la USITC para poner a prueba la validez de los datos procedentes de los formularios completados por los criadores, que representaban una muestra de productores mucho menor que la de los datos referentes a otros sectores. El hecho de que los datos acerca de los criadores indicasen tendencias similares, en su mayor parte, a las de los datos recogidos de otros sectores de la rama de producción, y que las diferencias que pudiera haber fuesen explicables, indicó que eran objetivos y válidos, aun cuando la muestra había sido más reducida.

125. Australia alega¹⁶⁰ que la USITC estaba obligada, en virtud de su definición de la rama de producción nacional, a probar que habría un menoscabo general significativo de la situación de los productores en cada uno de los sectores de la rama de producción. En apoyo de esa alegación invoca Australia en general, sin citar ningún párrafo o cláusula en concreto, el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

126. Australia no encuentra apoyo específico alguno para su alegación en el artículo 4, porque no existe ninguno. Además, lo que argumenta Australia está en contradicción con los conceptos básicos del artículo 4. El párrafo 1 a) del artículo 4 define el daño grave como "un menoscabo general significativo de la situación de una *rama de producción nacional*" (cursiva añadida). El párrafo 1 c) del artículo 4 define la rama de producción nacional como "*el conjunto* de los productores de los productos similares o directamente competidores [...]" (cursiva añadida). Así pues, el artículo 4 dispone que la autoridad competente examine la situación de los productores en conjunto, a diferencia de la de los diferentes grupos de productores. Si bien eso no quiere decir que la autoridad competente no pueda examinar por separado los datos relativos a los productores de diferentes sectores de la rama de producción, las constataciones deben referirse a la situación de la rama de producción nacional en su conjunto.

127. La USITC constató que los resultados financieros habían disminuido en los cuatro sectores en 1997 y el período considerado de 1998, durante el período en que tuvo lugar el incremento súbito de las importaciones. Australia intenta restar importancia a lo que significa ese descenso de los resultados financieros con el argumento de que algunas empresas seguían siendo rentables, o que en 1998 eran solamente una cuantas empresas más de un determinado sector las que operaban con pérdidas en comparación con 1997, o que las pérdidas de los establecimientos de engorde en el período considerado de 1998 se debieron al descenso de 21,26 dólares EE.UU. del precio por cordero para el matadero, en comparación con un descenso de 6,70 dólares solamente en el precio por cordero para el establecimiento de engorde.¹⁶¹

¹⁵⁹ Informe de la USITC, párrafo I-16, nota 61. En los dos casos en que no fue practicable recoger datos (sobre capacidad y utilización de la capacidad de los criadores y los establecimientos de engorde), la USITC explicó a qué se debía que no fuese practicable recogerlos (por ejemplo, la inexistencia de medios prácticos de medir la capacidad de los pastizales, diferentes duraciones de la permanencia de los corderos en las parcelas de engorde). Informe de la USITC, párrafo I-20, nota 96.

¹⁶⁰ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 157.

¹⁶¹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 153-164.

128. Como se deja indicado, nada hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias que exija una constatación de que todas las empresas de la rama de producción operan con pérdidas, o que el conjunto de la rama de producción opera con pérdidas. Es más, en la enumeración de factores del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo figuran "las *ganancias* y *pérdidas*", lo cual indica que una rama de producción puede sufrir daño grave o estar amenazada de daño grave aun cuando la rama en su conjunto o determinadas empresas sean rentables. La cuestión clave en un caso de amenaza es la de que sea probable que la situación económica de la rama de producción nacional sufra grave menoscabo a consecuencia del aumento de las importaciones. La USITC constató con claridad que así era por lo que respecta a la rama de producción en conjunto y a cada uno de los sectores que la integran.

129. Además, el descenso de los precios para el matadero y para el establecimiento de engorde a que se refiere Australia sirve de ejemplo, precisamente, de lo que ocurriría en el mercado interno y apoya las conclusiones de la USITC. La carne de cordero importada compite directamente con la carne de cordero de producción nacional. Cuando las importaciones a bajo precio aumentan e impulsan la baja de los precios de venta al por mayor de la carne de cordero de producción nacional, el descenso de los precios se transmite luego a los establecimientos de engorde y acaba por llegar a los criadores. El incremento súbito de las importaciones afectaría negativamente en primer lugar al precio de los corderos para el matadero y luego al de los corderos para el establecimiento de engorde. Australia califica esa situación de "fenómeno a corto plazo, del que podía esperarse que se corrigiera en períodos futuros".¹⁶² La "corrección" a que se refiere Australia consiste en que los bajos precios causados por las importaciones se vayan transfiriendo hasta llegar a los criadores, proceso que estaba ya en curso evidentemente a comienzos de 1999, cuando la USITC constató que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave. Como señaló la USITC, la cría de corderos es un proceso relativamente largo, y los criadores y los establecimientos de engorde no pueden reducir su producción a corto plazo. Cuando un cordero llega a la madurez tiene que ser enviado al mercado, cualquiera que sea el precio vigente. Como Australia admite de manera implícita, ese proceso significa que los criadores de cordero no pueden protegerse a breve plazo contra los efectos de las importaciones en las ventas de carne de cordero. En resumen, si bien las pruebas indican que no se verían afectados por igual todos los sectores, todos ellos sufrirían grave empeoramiento de su situación debido al aumento de las importaciones.

- b) La USITC examinó debidamente cada uno de los factores prescritos en el Acuerdo, y no estaba obligada a llevar a cabo un análisis econométrico

130. La USITC efectuó el análisis adecuado en su determinación de que las importaciones de carne de cordero habían aumentado en cantidad tal que causaban una amenaza de daño grave. La USITC examinó las pruebas relativas a cada uno de los factores prescritos en el Acuerdo y formuló su determinación sobre la base de esas pruebas.

131. Nueva Zelandia afirma¹⁶³, sin citar base alguna en el Acuerdo, que la USITC debía haber llevado a cabo un análisis econométrico de los factores que ocasionaron la amenaza de daño grave, dado que había realizado en 1995 un análisis mediante un modelo de autorregresión vectorial del mercado de la carne de cordero. Esa afirmación es infundada, por dos razones. En primer lugar, el Acuerdo no exige que la autoridad competente lleve a cabo tal análisis. En realidad, el Acuerdo no prescribe ninguna *metodología específica* que la autoridad competente deba seguir para poner de manifiesto la relación entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave. En segundo lugar, esos análisis, por basarse generalmente en series de larga duración, no

¹⁶² Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 160.

¹⁶³ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.83.

suelen ser muy útiles para explicar lo ocurrido en el período más reciente ni para hacer proyecciones de lo que ocurrirá en el futuro inmediato. Por tratarse de modelos más útiles para indicar tendencias a largo plazo, podría ocurrir que el basarse en ellos fuese incompatible con lo que sostuvo el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en el sentido de que los datos recientes son los que tienen más fuerza probatoria de que un producto se está importando en cantidades tan aumentadas que causan o amenazan causar un daño grave.

132. El modelo utilizado en 1995 por la USITC¹⁶⁴ no fue elaborado para utilizarlo en una investigación sobre medidas de salvaguardia, sino para utilizarlo en una investigación fáctica que se llevó a cabo a diferente título jurídico. El modelo se centraba en las condiciones de competencia que caracterizaban los *mercados de ganado ovino a nivel de finca* de los Estados Unidos, a diferencia de los efectos de las importaciones de carne de cordero sobre la rama de producción de esa carne. En segundo lugar, daba por supuesto que se mantendría estable la composición por productos de las importaciones de carne de cordero y los de producción nacional. En tercer lugar, se refería al período de 1961 a 1994, en el que estaba vigente la Ley de la Lana. La actualización de aquel modelo que fue presentada por los demandados en el curso de la investigación de la USITC adolecía de los mismos problemas que el modelo de 1995. Si bien abarcaba datos referentes a tres años más (1995-97), comprendía también el período anterior, hasta 1961, y no incluía el período más reciente (el período considerado de 1998). Ambos modelos, por lo tanto, se centraron en los *mercados de ganado ovino a nivel de finca*, y no en el mercado del cordero. En segundo lugar, ninguno de los modelos examinó los datos más recientes que sirvieron de base en parte a la USITC, es decir, los datos referentes al período considerado de 1998. Incluso el modelo actualizado presenta pautas dinámicas promedio para 1961-97, con las que entraron en acción mutua históricamente las variables. En tercer lugar, las hipótesis que se admiten en ambos estudios en cuanto a la composición por productos de las importaciones de carne de cordero contradicen directamente lo que constató la USITC en el asunto de la medida de salvaguardia en 1999, es decir, que la composición por productos de las importaciones de carne de cordero había variado en 1997 y el período considerado de 1998 y, según las proyecciones facilitadas por los productores de Australia y Nueva Zelanda, esa variación continuaría en 1999. Por consiguiente, las hipótesis y los resultados del modelo de 1995 y de su actualización carecían de validez para los fines de la investigación sobre la medida de salvaguardia de 1999. En consecuencia, la USITC no se basó en ninguno de esos dos modelos para hacer su determinación en la investigación sobre la medida de salvaguardia.

133. Al contrario de lo que da a entender Nueva Zelanda, la USITC no lleva a cabo análisis econométricos del tipo del que propone Nueva Zelanda en el curso de las investigaciones sobre salvaguardias. Lo que hace, en consonancia con lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 4, es evaluar las pruebas de carácter objetivo y fáctico con respecto a cada uno de los factores pertinentes, y llegar a sus constataciones y conclusiones partiendo de la base de esa evaluación. La insistencia de Nueva Zelanda en atribuir valor a tal análisis es reveladora de su errónea suposición, contraria a lo resuelto en el asunto *Argentina - Calzado*, de que las investigaciones sobre salvaguardias deben ocuparse de las tendencias de largo alcance y no de hacer un minucioso análisis de los acontecimientos más recientes que puedan crear condiciones de emergencia.

¹⁶⁴ El modelo fue incluido en un informe fáctico de la USITC en 1995 sobre los factores que afectaban a las ramas de producción de cordero estadounidense y del extranjero. El informe consistía, en su mayor parte, en información sobre las ramas de producción de carne de cordero de los Estados Unidos y del extranjero y sobre el comercio del producto. El informe no se centraba en el modelo. La USITC elaboró el informe a petición del Representante de los Estados Unidos para cuestiones comerciales. Véase USITC, *Lamb Meat: Competitive Conditions Affecting the US and Foreign Lamb Industries, Investigation N° 332-357*, USITC Publication 2915, agosto de 1995, párrafos 5-36 y siguientes. Se adjunta como Prueba documental 10 de los Estados Unidos.

- c) La USITC extrajo debidamente de las tendencias recientes de los indicadores de la rama de producción conclusiones acerca del futuro inmediato de ésta

134. La USITC, en consonancia con lo decidido por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, se centró, para hacer su determinación, en los datos más recientes de que se disponía, que son los referentes a la totalidad del año 1997 y al período considerado de 1998. La USITC examinó también el nivel de las importaciones y los desplazamientos de la composición por productos de las importaciones en ese período, así como las proyecciones para la totalidad de los años de 1998 y 1999 facilitadas por los productores de Australia y Nueva Zelandia. Examinó asimismo las características de la rama de producción, con inclusión del hecho de que los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no pueden ajustar su producción a corto plazo. Partiendo de esos datos y de las tendencias que revelan, la USITC llegó, por inferencia, a la conclusión de que era inminente un daño grave. En consonancia con la definición de "amenaza de daño grave" que figura en el párrafo 1 b) del artículo 4, la determinación de la USITC se basó "en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas".

135. La USITC juzgó, por lo tanto, que las pruebas de tendencias recientes de los resultados de la rama de producción proporcionaban la base más fiable para llegar a conclusiones acerca del futuro inminente. Los datos que tenía ante sí no ofrecían base alguna para concluir que las referidas tendencias no fuesen probatorias a corto plazo, y Australia no aportó ningún fundamento para creer que no lo fuesen. De todos modos, sostiene Australia¹⁶⁵ que eso no fue suficiente, y alega que la USITC debía haber llevado a cabo un "análisis prospectivo" de la rama de producción. Afirma Australia que la USITC debía haber recogido, como asistencia para ese análisis, datos "orientados hacia el futuro" procedentes de los criadores.¹⁶⁶ Australia no manifiesta qué tipo de datos adicionales debía haber recogido la USITC ni explica por qué el análisis que utilizó la USITC infringe el Convenio sobre Salvaguardias.

136. La USITC se apoyó en las proyecciones que facilitaron los productores de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia acerca de los niveles de exportación y la composición por productos de las exportaciones a los Estados Unidos en los años completos de 1998 y en 1999. Tres de los integrantes de la USITC expresaron la opinión adicional de que no creían que los exportadores hubiesen exagerado sus exportaciones a los Estados Unidos en un futuro próximo, dado que una exageración en ese sentido no habría favorecido sus intereses.¹⁶⁷ La USITC llegó también a la conclusión de que, a corto plazo, los criadores y los establecimientos de engorde nacionales no podrían reducir su producción, que no era probable que se desplazase la demanda, y que no cabía prever que los costos fuesen a variar considerablemente.¹⁶⁸ Por lo tanto, las constataciones de la USITC ofrecieron una base sólida y objetiva para concluir que las tendencias recientes de los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional servirían de guía fiable para predecir el futuro inminente. Como resultado de ese análisis, la USITC llegó a la conclusión de que había un "alto" grado de posibilidad de que "el aumento de las importaciones tenga un efecto negativo sustancial sobre el volumen o los precios de las ventas de carne de cordero de la rama de producción nacional, o sobre ambas cosas".¹⁶⁹ Australia no ha argumentado nada que sirva de base para concluir que ha existido contravención del Acuerdo.

¹⁶⁵ Véase, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 139.

¹⁶⁶ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 133.

¹⁶⁷ Informe de la USITC, párrafo I-23 n.23.

¹⁶⁸ Informe de la USITC, párrafos I-22-24.

¹⁶⁹ Informe de la USITC, párrafo I-26.

- d) La argumentación de los reclamantes según la cual la USITC debía haber dado más importancia a determinadas pruebas no hace menos adecuada la determinación a que ésta llegó

i) *La USITC calificó con exactitud y objetividad las pruebas sobre la rentabilidad*

137. Los argumentos de Nueva Zelanda acerca de las pruebas de rentabilidad instan al Grupo Especial, sencillamente, a que caracterice de nuevo dichas pruebas. Nueva Zelanda afirma¹⁷⁰ que lo manifestado por la USITC en cuanto a que una buena parte de los criadores habían declarado que habían operado con pérdidas "induce a error". Nueva Zelanda arguye, por el contrario, que la USITC debía haber dicho que la actividad de una parte importante de los criadores había arrojado beneficios. Eso carece de sentido. En primer lugar, lo manifestado por la USITC es absolutamente cierto, y la nueva forma de expresión que propone Nueva Zelanda admite con claridad que lo es. En segundo lugar, y con mayor importancia, el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige en parte alguna que la autoridad competente, para determinar que sufre daño grave o amenaza de daño grave la rama de producción nacional, tenga que constatar que opera con pérdidas la rama de producción nacional en conjunto o cada uno de los productores que la integran. Lo que sí exige es que la autoridad competente constataste que el aumento de las importaciones causa o amenaza causar daño grave a la rama de producción nacional. Eso es lo que de hecho constató la USITC, y el que una buena parte de los productores declarase que habían operado con pérdidas en el período más reciente, cuando estaban registrando un incremento súbito las importaciones, fue uno de los hechos en que se apoyó esa constatación.

138. Nueva Zelanda se queja también¹⁷¹ de que la USITC utilizó en forma selectiva los datos sobre rentabilidad de los establecimientos de engorde, ya que extrajo conclusiones sobre la base de los datos declarados por distinto número de establecimientos de engorde (nueve para los años completos de 1993 a 1997, siete para el período considerado de 1997, y seis para el período considerado de 1998). No hubo tal selectividad en lo que hizo la USITC. LA USITC tenía una serie de datos completamente uniforme para los años completos de 1993 a 1997 acerca de las mismas nueve empresas. Los datos provisionales de los respectivos años son muy útiles para comparar el período provisional más reciente con el anterior, a diferencia de los años completos anteriores. Como explicó la USITC en la página II-29 de su informe, uno de los establecimientos de engorde que había declarado datos referentes al período considerado de 1997, cesó sus actividades en el período considerado de 1998. En el informe de la USITC se afirma que eso contribuyó a la reducción de la cantidad y del valor neto de las ventas y los gastos totales, en comparación con el período considerado de 1997.¹⁷² Las constataciones de la USITC califican con exactitud y objetividad las pruebas sobre la rentabilidad.

ii) *La USITC actuó razonablemente al no atribuir importancia al aumento de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece en cuanto a darle preferencia con respecto a otras pruebas de la situación de la rama de producción*

139. Australia y Nueva Zelanda, aun cuando no niegan que los factores en que se basó la USITC son pertinentes con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo, insisten en que la autoridad debía haber dado más importancia a otros factores. Esos argumentos no ponen de manifiesto una infracción del Acuerdo y proponen al Grupo Especial que infrinja la norma de examen con una nueva

¹⁷⁰ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 7.59.

¹⁷¹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 7.60.

¹⁷² Informe de la USITC, párrafo II-29.

ponderación de las pruebas. El párrafo 2 a) del artículo 4 dispone que las autoridades competentes "evaluarán" todos los factores pertinentes. No exige que la autoridad atribuya importancia a cada factor en cada investigación, ni que la autoridad constate que cada factor aporta pruebas que apoyen la conclusión a que haya llegado.

140. La afirmación de Australia¹⁷³ de que el aumento de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece de los Estados Unidos no condice con la constatación de una amenaza de daño grave que no constituye una aseveración contraria a la conclusión a que llegó la USITC. La USITC no se fundó en la información sobre capacidad para hacer su constatación afirmativa de una amenaza de daño grave. La USITC estimó que otros factores, tales como el empeoramiento de los resultados financieros, la disminución de las ventas, el descenso de los precios y la reducción de la participación en el mercado debida al aumento de las importaciones, indicaban mejor si iba a empeorar la situación de la rama de producción.¹⁷⁴

141. Las razones a que obedece el que la autoridad estimase que esas tendencias eran más probatorias resultan evidentes, además, en el tenor de su determinación. Como constató la autoridad, las empresas de los sectores de mataderos y despiece declararon que tropezaban con dificultades para recuperar nuevas inversiones en planta y equipo y para reembolsar los préstamos.¹⁷⁵ Por consiguiente, el que hubiese inversiones en el pasado no tiene por qué servir de prueba, como sostiene Australia, de que se previesen beneficios para el futuro, cuando las empresas encontraban difícil recuperar aquellas inversiones. En realidad, el no poder recuperar las inversiones está en consonancia con los efectos de descenso de las ventas y de la participación en el mercado a consecuencia del aumento de las importaciones.

iii) *La USITC actuó de manera razonable al no admitir la pertinencia de los datos de inventario cuando el producto de que se trata no figuró en los inventarios durante largos períodos*

142. Aun cuando la USITC comprobó que los inventarios declarados por los mataderos de los Estados Unidos habían experimentado un ligero aumento durante el período en cuestión, no atribuyó importancia a esos datos como indicio de una amenaza de daño. La USITC explicó que los datos de inventario "no eran especialmente pertinentes", puesto que la carne de cordero fresca es perecedera y sólo puede conservarse en inventario durante un tiempo limitado.¹⁷⁶ Esa conclusión revela que la autoridad no se limitó a aceptar toda tendencia negativa como apoyo a una determinación afirmativa, sino que evaluó con bastante minuciosidad el valor de cada elemento de prueba.

143. Nueva Zelandia no explica por qué la USITC, habiendo concluido que los inventarios no eran pertinentes, habría infringido el Acuerdo al no hacer una constatación específica acerca del descenso de los inventarios en el período considerado de 1998.¹⁷⁷ Con arreglo al párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo, la autoridad tenía que llevar a cabo un análisis detallado del caso y una demostración de la pertinencia de los factores examinados. Con su explicación precisa de la falta de pertinencia de los inventarios, la USITC explicó la razón a qué obedecía el que considerase más importantes otros factores y el que no fuesen necesarias más constataciones acerca de los inventarios para un análisis detallado del caso.

¹⁷³ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 151-152.

¹⁷⁴ Informe de la USITC, párrafo I-24.

¹⁷⁵ Informe de la USITC, párrafo I-21.

¹⁷⁶ Informe de la USITC, párrafo I-20.

¹⁷⁷ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.61.

144. De hecho, la decisión de la USITC en otros aspectos da una razón más para no haber juzgado especialmente pertinente el descenso de los inventarios en el período considerado de 1998. Como constató la autoridad, la producción disminuyó en el período considerado de 1998.¹⁷⁸ En esas circunstancias, un descenso de los inventarios no tiene por qué indicar una tendencia positiva.

- e) Las demás críticas de Australia a la metodología de la decisión de la USITC hacen presunciones erróneas acerca de la determinación de la USITC y no llegan a sustanciar infracción alguna del Acuerdo

145. Al contrario de lo que alega Australia, la USITC no hizo ninguna constatación de que la rama de producción nacional no estuviese sufriendo daño grave.¹⁷⁹ En el presente asunto, la USITC constató que se estaba importando carne de cordero en cantidades cuyo aumento era tanto que causaba una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. No hizo una constatación negativa de que existiese ya daño grave. Con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo, un Miembro puede aplicar una medida de salvaguardia si determina que las condiciones prescritas causan o amenazan causar un daño grave. El Acuerdo no estipula en ninguna parte que la autoridad, al hacer esa determinación, tenga que constatar que no existe el otro motivo posible para aplicar la medida. Australia no sostiene que la USITC debía haber comenzado por hacer una determinación de si el aumento de las importaciones causaba ya daño grave, y esa cuestión no está sometida a la consideración de este Grupo Especial.

146. Australia parece criticar también a la USITC por haber constatado ésta que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave sin haber examinado antes las cuestiones de causalidad¹⁸⁰, pero no invoca razón alguna por la cual ese análisis sería contrario al Acuerdo sobre Salvaguardias. Los integrantes de la USITC, en sus opiniones por escrito se ocuparon, una después de otra, de las razones a que obedecía su conclusión de que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave y su conclusión de que era el aumento de las importaciones de carne de cordero lo que causaba la amenaza de daño grave. Los integrantes de la USITC podían haber constatado, como lo hicieron en pasadas determinaciones, que la rama de producción estaba amenazada de daño grave, pero que la causa de esa amenaza no era el aumento de las importaciones. Así pues, el hecho de que los integrantes de la USITC hicieran una constatación acerca de si la industria se veía amenazada no sesgó en modo alguno su examen de la relación de causalidad.

147. En verdad, si bien los Estados Unidos no alegan que el Acuerdo exija tal división de las constataciones, hacen notar que el párrafo 2 b) del artículo 4 exige que se demuestre "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". Esa disposición da a entender, sin duda, que la demostración de una relación de causalidad puede ser una conclusión distinta de la determinación de una amenaza de daño grave.

5. La USITC hizo su determinación sobre la base de pruebas objetivas, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias

148. Las impugnaciones que formulan los reclamantes en cuanto a la objetividad de las pruebas en que se basó la USITC carecen de fundamento en el Acuerdo o se basan en interpretaciones erróneas y preconcebidas de lo que en realidad hizo la autoridad. Los Estados Unidos, como se expone en el

¹⁷⁸ Informe de la USITC, párrafo I-18.

¹⁷⁹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 187.

¹⁸⁰ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 188.

presente escrito, examinaron todos los elementos que tenían en su poder o que debían haber obtenido con arreglo al párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, con inclusión de los que pudieran militar en contra de una determinación afirmativa.

149. Las objeciones de los Miembros reclamantes a los datos en que se apoyó la USITC están igualmente fuera de lugar. La USITC llevó a cabo una investigación en gran escala, que proporcionó una base objetiva para efectuar el análisis prescrito en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Carecen simplemente de valor las alegaciones¹⁸¹ de que la USITC utilizó los datos en forma selectiva para llegar a un determinado resultado.

- a) La USITC hizo una evaluación objetiva de la información relativa a los criadores y a los establecimientos de engorde para la que utilizó datos oficiales y datos procedentes de un cuestionario

150. Para evaluar la situación de la rama de producción nacional, la USITC se apoyó en datos procedentes de las respuestas a los cuestionarios de la propia USITC y en datos procedentes del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Como señaló la USITC, el USDA recopila y publica anualmente datos sobre el sacrificio de corderos en los mataderos y sobre las explotaciones de cría de corderos, y esos datos son más amplios que los que la USITC pudo obtener en el curso de su investigación. La USITC hizo notar que las dimensiones de la rama de producción nacional -con más de 70.000 criadores en 1997- le hacían imposible consultar a un gran porcentaje de ella, y ni siquiera permitía formar una muestra con validez estadística como las que se emplean para ramas de producción menores y menos dispersas. Por lo tanto, al evaluar los diversos factores, la USITC se valió de los datos del USDA, más completos, siempre que fue posible. Para evaluar factores tales como las condiciones financieras, con respecto a los cuales no hay datos del USDA, la USITC se valió de los datos procedentes de las respuestas a los cuestionarios.¹⁸² Los reclamantes no han indicado ninguna razón por la cual esa manera de proceder no sería del todo una evaluación objetiva de las pruebas.

151. Con el fin de obtener datos financieros y de otra índole acerca de las actividades de los criadores, la USITC envió cuestionarios a 110 empresas y personas que se estimó figuraban entre los criadores de cordero en mayor escala. Recibió como respuesta datos de 57 empresas o personas que se calcula que representan el 6 por ciento de la producción nacional de cordero. Dada esa amplitud relativamente escasa de la respuesta, la USITC no atribuyó importancia decisiva a los datos procedentes de las respuestas de los criadores a los cuestionarios. De todos modos, la USITC juzgó procedente tener en cuenta esos datos, junto con los demás que obtuvo en su investigación, para evaluar la situación de la rama de producción. La USITC dedujo tres conclusiones de su evaluación de la respuesta de los criadores: en primer lugar, que la comparación de los datos procedentes del cuestionario con los del USDA indicaba que las respuestas de los criadores nacionales revelaban, en todo caso, que quienes respondían se encontraban en mejores condiciones que la rama de producción en general; en segundo lugar, que las tendencias generales que se desprendían de los datos del cuestionario enviado a los criadores no eran muy diferentes de las que se desprendían de los de los cuestionarios enviados a los establecimientos de engorde, a los mataderos y a las plantas de despiece, a los que había habido más contestaciones; y, en tercer lugar, que ninguno de los demandados había

¹⁸¹ Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.58; Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 122.

¹⁸² Informe de la USITC, párrafos I-16-17.

alegado que se apreciase sesgo en esos datos o que éstos no reflejasen con exactitud la situación de los criadores.¹⁸³

152. La USITC indicó las fuentes de los datos en que se había basado y explicó cuidadosamente las razones para basarse en ello. La USITC se basó en los datos que juzgó más objetivos y completos. Por último, la USITC señaló con toda franqueza las limitaciones que pudiera haber en una serie de datos determinada y la importancia que había atribuido a esos datos.

153. Por lo que respecta a los factores acerca de los cuales pudo la USITC obtener datos tanto de los cuestionarios como del USDA, la USITC comparó cuidadosamente las respectivas series de datos para ver cuáles eran las diferencias entre ellas y a qué se debían. Por ejemplo, la USITC observó las respuestas a su cuestionario sobre producción y expediciones de todos los sectores de la rama de producción indicaban, en general, tendencias más positivas que los datos del USDA. Observó también la USITC que los datos del USDA indicaban la pérdida de cerca de 20.000 empresas de cría de corderos durante el período objeto de investigación, mientras que los datos del cuestionario indicaban un ligero aumento de las expediciones, el empleo y las ventas netas durante el mismo período. Con base en su evaluación de esos datos, la USITC llegó a la conclusión de que los datos del cuestionario eran representativos de una serie de entidades que estaban obteniendo mejores resultados que la rama de producción de carne de cordero en su conjunto. La USITC constató que la principal razón de que así fuese era que los datos del cuestionario tenían un "sesgo de supervivencia", ya que no había habido respuestas a la USITC de las empresas que habían salido del mercado.¹⁸⁴ Por consiguiente, la USITC llegó, con razón, a la conclusión de que los datos del USDA eran más representativos de la rama de producción en su conjunto.

154. A pesar de lo mucho que se esforzó la USITC y del cuidado que tuvo de no exagerar el carácter confirmatorio de las pruebas, Australia y Nueva Zelanda sostienen, en realidad, que *no* se puede extraer conclusión alguna de los elementos de prueba reunidos. Australia objeta que la existencia de un sesgo de supervivencia¹⁸⁵ no debía haber llevado a la USITC a apoyarse en los datos del USDA por lo que respecta a la cuestión de la amenaza.¹⁸⁶ La actitud de Australia en esta cuestión es un tanto desconcertante, ya que parece haber argumentado también que los datos del cuestionario de la USITC eran tan defectuosos que la USITC no hubiese debido apoyarse en ellos en absoluto. El argumento de Australia parece consistir en afirmar que la USITC no podía apoyarse ni en los datos oficiales, porque incluían a productores que habían cesado en sus actividades, ni en los datos del cuestionario, porque la USITC no había podido hacer nuevos muestreos para su cuestionario en el curso de su investigación.

155. En esa argumentación no se expone una razón convincente para que la USITC no estuviese en lo cierto al apoyarse en los datos del USDA. Esos datos son, y nadie lo discute, más amplios que ningunos otros que la USITC hubiese podido recoger en su investigación y, a diferencia de los procedentes del cuestionario, no están aquejados de sesgo de supervivencia. El hecho de que los datos del USDA comprendiesen los de empresas que habían cesado en sus actividades no los hace menos representativos del conjunto de la rama de producción en un futuro inmediato. La rama de producción comprendía empresas que era probable que sobreviviesen en el futuro y otras que era probable que desapareciesen. Un análisis de los datos representativos de esa dinámica era la mejor

¹⁸³ Informe de la USITC, párrafo I-17.

¹⁸⁴ Informe de la USITC, párrafo I-17.

¹⁸⁵ En ese argumento, Australia parece adoptar la constatación de sesgo de supervivencia que hizo la USITC, si bien en otros pasajes la impugna.

¹⁸⁶ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 122.

manera de prever su futuro. Ninguno de los Miembros reclamantes ha expuesto ninguna razón fundada en el Acuerdo por la que no hubiese sido procedente que la USITC se apoyase en los datos oficiales más amplios, si estaban a su disposición.

156. Nueva Zelandia y Australia sostienen, por el contrario, que la USITC no se debía haber apoyado en los datos del cuestionario en absoluto, porque con ello hace caso omiso de la constatación de la propia USITC acerca del sesgo de supervivencia. Su suposición¹⁸⁷ de que sólo contestan a cuestionarios las firmas dañadas es contraria, como constató la USITC a lo que indica lo registrado en el presente caso. De los datos de que se dispone se desprende que quienes respondieron estaban en mejor situación que la rama de producción en conjunto.¹⁸⁸ Ese resultado da a entender que es más probable que las respuestas procedan de las empresas menos dañadas, las cuales, en una rama que tiene muchísimos pequeños productores, son las que, probablemente, cuentan con el personal que puede completar el extenso cuestionario de la USITC. Además, las empresas en mejor estado que respondieron tal vez sean beneficiarias del empeoramiento de la situación de la rama de producción, en cuanto que pueden estarse haciendo cargo de lo que antes realizaban las que se han reducido o han abandonado la producción. Es menos probable que tengan recursos para responder al cuestionario las empresas en situación más desesperada, que han quedado reducidas al mínimo en su lucha por la supervivencia. Así pues, en la escasa medida en que la USITC se apoyó en los datos del cuestionario, ni Australia ni Nueva Zelandia tienen razones para objetar al resultado. En la medida en que los datos del cuestionario no fueron del todo representativos, su deficiencia fue favorable a una constatación de ausencia de daño grave o amenaza de daño grave.

157. Australia yerra por completo al afirmar que la USITC "no intentó obtener un panorama válido" del sector de criadores de la rama de producción nacional.¹⁸⁹ Australia fundamenta su queja en que la USITC envió *solamente* 110 cuestionarios a los criadores de corderos, pero no aduce que hubiese ningún sesgo o desequilibrio en los cuestionarios de la USITC o en la selección de las empresas a las que se enviaron los cuestionarios. Tampoco indica Australia qué más debía haber hecho la USITC, o en qué consistiría tal "panorama válido", ni alega que los Estados Unidos infringiesen algún artículo en concreto del Acuerdo sobre Salvaguardias a ese respecto.

158. La USITC se esforzó enérgicamente, por el contrario, por obtener datos acerca de las actividades de los criadores y, en virtud de ello, tenía información suficiente, cuando llevó a cabo su determinación, para trazar una imagen válida de lo que ocurría en ese sector. La USITC envió un gran número de cuestionarios -110- a las empresas y personas que se juzgaba dedicadas a la cría de corderos en mayor escala, y ese número de cuestionarios es mayor que el que se envía en el curso de una investigación sobre salvaguardias habitual. La USITC recibió datos utilizables de más de la mitad de los destinatarios, y, en especial, recibió datos utilizables de carácter financiero de 49 criadores. Eso proporcionó a la USITC una base más que suficiente para llegar a conclusiones acerca de la situación de la rama de producción nacional. La USITC obtuvo, además, datos más amplios sobre las actividades de los criadores, recopilados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, en la medida en que se disponía de esa información, y recibió información sustancial sobre las actividades de los criadores, procedente de las partes en la investigación y de las personas que testificaron en la audiencia pública. Por último, la USITC obtuvo un volumen sustancial de datos

¹⁸⁷ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 131 y 154.

¹⁸⁸ Por ejemplo, los 49 criadores que facilitaron información financiera habían operado durante los cinco años del período investigado, si bien durante ese período hubo una reducción considerable del número de criadores.

¹⁸⁹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 127.

amplios acerca de otros sectores de la rama de producción, con los que pudo cotejar los datos procedentes de los criadores para confirmar las semejanzas o diferencias entre las tendencias.

159. Ninguno de los declarantes de Australia y Nueva Zelandia en la investigación de la USITC, que tenían acceso, con arreglo a la orden de protección administrativa, a las respuestas confidenciales de los criadores al cuestionario, alegó ante la USITC que los datos sufriesen de sesgo o no reflejasen con exactitud la situación de los criadores. Por el contrario, los declarantes de Nueva Zelandia en la investigación de la USITC, alegaron que los datos financieros recogidos por la USITC de los cuestionarios completados por los criadores *apoyaban* su actitud, en cuanto que mostraban que los criadores de cordero nacionales "habían obtenido muy buenos resultados durante el período objeto de investigación".¹⁹⁰

160. La indicación de Australia de que la USITC debía haber obligado a que se respondiese a los cuestionarios, o debía haber obtenido un porcentaje o nivel de respuestas determinado carece de fundamento en el Acuerdo sobre Salvaguardias.¹⁹¹ El Acuerdo no prescribe ningún nivel concreto de profundidad de la investigación. Tampoco prescribe el Acuerdo, al contrario de lo que supone Australia, que los datos del cuestionario hayan de tener validez científica en términos estadísticos. Lo que sí prescribe es que la determinación se efectúe "sobre la base de pruebas objetivas".¹⁹² Ese criterio no exige que, como pretende Australia, la autoridad competente tenga que enviar repetidas remesas de cuestionarios a más empresas si el amplio muestreo no ha dado lugar a respuestas universales. Tal exigencia demoraría indebidamente un procedimiento cuya dilación puede tener efectos perturbadores del comercio y cuya finalidad es resolver situaciones de urgencia.

161. En el presente caso, la USITC llevó a cabo una amplia investigación. Su actividad se propuso, en forma razonable, obtener datos que fuesen imparciales y tan completos como fuese posible, habida cuenta de las circunstancias. Se cercioró de la objetividad de las pruebas que iba a utilizar, comparando para ello los resultados de diversas procedencias, siempre que estuviesen a su disposición, y evaluó las pruebas en términos de indicaciones de sesgo que pudiera aquejarlas. Se limitó cuidadosamente a hacer las inferencias que permitiesen la pruebas evaluadas con objetividad y se apoyó sistemáticamente en los datos más completos de que disponía. El Acuerdo no exige nada más.

b) La USITC obtuvo elementos de prueba objetivos acerca de las actividades de los criadores, criadores/establecimientos de engorde, mataderos y plantas de despiece nacionales

162. La USITC obtuvo datos amplios y suficientes acerca de las actividades de los criadores nacionales, y esos datos apoyan la constatación de la USITC de que la rama de producción nacional está amenazada de daño grave. La alegación de Australia¹⁹³ de que en el informe de la USITC no se explica por qué los datos compilados acerca de los establecimientos de engorde proceden de nueve establecimientos tiene fácil respuesta: esas fueron las empresas de cría que proporcionaron datos a la USITC. Como se explica en el informe de la USITC, ésta recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, algunos de los cuales se dedicaban también a la cría.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Informe de la USITC, párrafo I-17.

¹⁹¹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 140.

¹⁹² Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 b) del artículo 4.

¹⁹³ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 137-38.

¹⁹⁴ Informe de la USITC, párrafos II-13 y II-13 n.46.

163. Carece de validez la alegación de Australia de que las series de datos de la USITC acerca de las actividades de los establecimientos de engorde son deficientes porque el número de empresas que proporcionó datos referentes al año completo fue diferente del de las que los proporcionaron para el período considerado. Los datos provisionales no son directamente comparables con los referentes a años completos, pero son muy útiles para comparar los datos sobre el período considerado más reciente (una parte del año) con los referentes al mismo período del año anterior. Por lo tanto, el que hubiera diferencia entre el número de empresas que proporcionaron datos para el año completo y el de las que los proporcionaron para un período considerado no deja sin utilidad los datos sobre períodos considerados. Además, la USITC hizo notar en su informe que una de las empresas que había facilitado datos relativos al período considerado de 1997 había abandonado sus actividades empresariales en 1998, lo cual había contribuido a la reducción del volumen y el valor de las ventas netas y los gastos totales en el período considerado de 1997.¹⁹⁵

164. Australia alega que la USITC obtuvo datos de tres empresas de cría y engorde solamente, y que no recibió datos de esas firmas con respecto al período considerado de 1998, que hubieran sido pertinentes para la determinación acerca de la amenaza.¹⁹⁶ No se ve con claridad qué es lo que Australia trata de argumentar con esto. Al constatar que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave, la USITC fundamentó su decisión, en parte, en el empeoramiento de la situación de esa rama en el período considerado de 1998. En la medida en que la USITC no disponía de datos relativos al período considerado de 1998, no se apoyó en tales datos. Además, la alegación de Australia no valora debidamente los esfuerzos realizados por la USITC para recopilar datos relativos a las actividades de los criadores/establecimientos de engorde. Como manifestó la USITC en su informe, 10 de las firmas que respondieron a su cuestionario se definieron como empresas de cría y engorde. Sin embargo, la USITC clasificó a siete de ellas como criadores, puesto que habían indicado que engordaban únicamente sus propios corderos.¹⁹⁷ Además, la alegación de Australia a este respecto no hace otra cosa que reforzar el que la USITC hizo cuanto era razonable para recoger datos de los productores de todo tipo con miras a conseguir una imagen completa de la situación de la rama de producción, y actuó con sumo cuidado en la evaluación de las pruebas que obtuvo.

165. La USITC obtuvo datos amplios y suficientes acerca de las empresas nacionales de mataderos, mataderos/plantas de despiece, y plantas de despiece, y esos datos apoyan su constatación de que la rama de producción nacional estaba amenazada de daño grave. La USITC recibió datos sobre operaciones relativas a la carne de cordero de mataderos, mataderos/plantas de despiece y una planta de despiece que representan el 76 por ciento, aproximadamente, de la producción nacional de carne de cordero.¹⁹⁸ Ésa es una proporción sustancial del conjunto de las operaciones de sacrificio y elaboración de carne de cordero del país, y proporcionó una base más que suficiente para que la USITC llegase a conclusiones acerca de dichas operaciones. La alegación de Australia¹⁹⁹ de que la USITC debía haber obtenido datos de más empresas de matadero y elaboración parte del supuesto de que esos datos estaban a disposición de la USITC con facilidad. Como señala el informe de la autoridad, muchos de los mataderos y de las plantas de despiece dedican tan sólo una parte de sus

¹⁹⁵ Informe de la USITC, párrafo II-29.

¹⁹⁶ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 134.

¹⁹⁷ Informe de la USITC, párrafo II-29 n.89.

¹⁹⁸ Informe de la USITC, párrafo II-24.

¹⁹⁹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 140-141.

actividades a la elaboración de la carne de cordero²⁰⁰ y no pudieron facilitar datos por separado acerca de sus operaciones con esa carne.

166. En una rama de producción tan compleja como la que nos ocupa, siempre ha de ser posible señalar huecos en las pruebas que se obtienen en las investigaciones. A ello se debe el que el Acuerdo no exija que se llegue a la perfección en la recogida de datos, y el que sólo prescriba la objetividad a ese respecto. Ni Australia ni Nueva Zelandia han articulado una expresión de cómo contravino lo prescrito en el Acuerdo la investigación de la USITC.

- c) Por lo que respecta a los factores acerca de los cuales no era práctico obtener información, la USITC evaluó objetivamente los datos al no atribuir importancia a esos factores

167. La USITC llegó a la conclusión de que no era práctico recoger datos de los criadores y los establecimientos de engorde acerca de su capacidad y de la utilización de la capacidad. La USITC juzgó que esos datos no eran cuantificables. La USITC juzgó también que era probable que la capacidad de pastizal de los criadores variase de unas explotaciones a otras según las condiciones del terreno, y que la capacidad de los establecimientos de engorde dependiese también de una serie de variables que no es fácil medir, entre ellas el tiempo que pasan los corderos en esos establecimientos, que puede variar según las condiciones del mercado.²⁰¹

168. Australia hace notar que la "utilización de la capacidad" es uno de los factores que se enumeran en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias entre los que debe tener en cuenta la autoridad competente, y alega que la USITC, al no poder recopilar datos de esa índole, incurrió en infracción del Acuerdo sobre Salvaguardias.²⁰² Deja de lado Australia, sin embargo, el hecho de que el párrafo 2 a) del artículo 4 prescribe que la autoridad competente evaluará todos los factores pertinentes *de carácter objetivo y cuantificable* (cursiva añadida) que tengan relación con la situación de la rama de producción. La USITC, por las razones que expuso en su informe, llegó acertadamente a la conclusión de que no le era posible recopilar datos sobre la utilización de la capacidad de los criadores y los establecimientos de engorde que fuesen *de carácter objetivo y cuantificable* en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4.

169. La USITC obtuvo de los criadores y los establecimientos de engorde datos acerca del empleo, que indicaron un modesto aumento de éste durante el período más reciente. La USITC también obtuvo de los mataderos y las plantas de despiece datos acerca de los costos de personal. Las partidas correspondientes a esos datos en los cuadros financieros de los mataderos y las plantas de despiece figuran en la versión confidencial del informe de la USITC; los datos efectivos son información empresarial de carácter confidencial. Sin embargo, en general, los mataderos y las plantas de despiece no pudieron facilitar a la USITC datos utilizables acerca de su número de empleados y cuántas horas trabajaban éstos, porque muchas empresas utilizan los mismos trabajadores de producción para el sacrificio y la elaboración de carnes y productos de otros animales. Por consiguiente, la USITC sólo pudo obtener datos limitados *de carácter objetivo y cuantificable*, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4, acerca del empleo en los mataderos y en las plantas de despiece. Así pues, al contrario de lo que alega Australia²⁰³, la USITC obtuvo y expuso algunos datos relativos al empleo en las empresas de sacrificio y elaboración de carne de cordero. Sin embargo, la USITC no se apoyó en los datos sobre empleo para hacer su determinación afirmativa.

²⁰⁰ Informe de la USITC, párrafo II-15.

²⁰¹ Informe de la USITC, párrafo I-20 n.96.

²⁰² Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 225.

²⁰³ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 170 y 225.

170. El Acuerdo no exige que la autoridad atribuya importancia a cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Lo único que exige es que sean evaluados esos factores, y aun eso tan sólo cuando ofrezcan pruebas de carácter objetivo y cuantificable. La decisión de la USITC de no atribuir importancia a factores acerca de los cuales no había datos fiables fue perfectamente compatible con el Acuerdo.

171. En resumen, y pese a las extensas objeciones de los reclamantes, sus comunicaciones a este Grupo Especial no demuestran que quepa decir que la investigación o la determinación de la USITC hayan infringido el Acuerdo sobre Salvaguardias. Como han dejado establecido anteriores Grupos Especiales, las autoridades, al hacer constataciones de daño a una rama de producción en su conjunto, pueden hacer constataciones también, pero no están obligadas a hacerlas, acerca de los distintos sectores, pero en todo caso deben analizar el significado de las repercusiones en el conjunto de la rama de producción.²⁰⁴

6. Australia y Nueva Zelandia no han establecido que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 5

a) Introducción

172. Con base en una completa y minuciosa investigación, y tras haber oído a todas las partes interesadas, la USITC llegó por unanimidad a la determinación de que un incremento súbito de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y de Nueva Zelandia habían dejado a la rama de producción nacional de carne de cordero en peligro inminente de daño grave. En sus conclusiones, la USITC señaló varios aspectos del daño sufrido por la rama de producción nacional por obra de la presión competitiva del aumento de las exportaciones de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia en el mercado estadounidense durante 1997-98. Si bien la USITC constató que la situación de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no había llegado a ser la de un menoscabo general significativo, quedó claro que la USITC preveía que se llegaría a ese menoscabo muy en breve si continuaban las tendencias.

173. En esas circunstancias, los Estados Unidos estaban autorizados, en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, a modificar sus concesiones arancelarias en el marco del GATT para conceder un alivio durante un período limitado a su rama de producción de carne de cordero frente a la presión de las importaciones, en medida suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción a la competición procedente de las importaciones. La medida adoptada por los Estados Unidos fue cuidadosa y prudentemente concebida para esa finalidad concreta, en consonancia con las constataciones específicas de la USITC con respecto al daño que había sufrido la rama de producción de carne de cordero estadounidense.

174. El conjunto de medidas que implantaron los Estados Unidos comprendía un considerable elemento de asistencia financiera, combinado con medidas reglamentarias nacionales encaminadas a hacer que la rama de producción fuese más competitiva. El elemento relativo a las importaciones era de índole limitada y se encaminaba a ocasionar un modesto incremento de los precios de la carne de cordero estadounidense a lo largo de tres años y a restaurar, de ese modo, un nivel de rentabilidad mínimo para los productores más eficientes de carne de cordero estadounidense durante ese período. La medida aspiraba a conseguir ese resultado imponiendo un límite máximo a las importaciones, que se fijaba en el máximo alcanzado anteriormente, y aplicando un aumento limitado de los aranceles a las importaciones por debajo de ese nivel, aumento que se iría reduciendo gradualmente a lo largo del período de tres años.

²⁰⁴ Véase *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.58; *México - Investigación antidumping sobre el jarabe de maíz con alta concentración de fructosa (JMAF) procedente de los Estados Unidos*, WT/DS132/R, 28 de enero de 2000, párrafo 7.147.

175. Esas medidas, consideradas en conjunto, representan el mínimo necesario para dar a los productores de carne de cordero estadounidenses un período de alivio con objeto de que mejoren su productividad y recuperen su competitividad. El elemento del conjunto de medidas referente a las importaciones es compatible en todo con el artículo XIX y con el Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuanto que concede un alivio en reducido grado a los productores de carne de cordero estadounidenses durante un período limitado y suficiente para ayudarles a responder al desafío de la competencia procedente de las importaciones.

176. Australia y Nueva Zelandia formulan, sin embargo, objeciones al elemento del conjunto de medidas que se refiere a las importaciones. Aun cuando ambos Miembros expresan algunas críticas mal fundamentadas de la medida correctiva que adoptaron los Estados Unidos, no llegan a exponer ninguna afirmación sistemática de las razones que harían que esa medida fuese improcedente. Sus objeciones se reducen, en lo esencial, a que la medida aplicada a las importaciones tuvo un alcance excesivo, puesto que no dejó a la rama de producción de carne de cordero estadounidense en el empeorado estado en que la encontró la USITC. Es decir, expuesta a un inminente "daño grave". Ésa es la conclusión a que se llega si se parte de la insistencia de Australia y Nueva Zelandia en que, como la rama de producción de cordero estadounidense estaba tan sólo "amenazada" de daño grave, los Estados Unidos estaban imposibilitados, en virtud del párrafo 1 del artículo 5, de aplicar medida alguna que pudiese reducir las importaciones de carne de cordero a niveles inferiores a los más altos a que habían llegado durante el período de incremento súbito de 1997-98.

177. Si hubiera que atenerse a esa interpretación restrictiva del párrafo 1 del artículo 5, resultaría menoscabada la finalidad reparadora del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias, que consiste en permitir una suspensión temporal de las obligaciones de los Miembros a tenor del GATT, o una modificación de sus concesiones en el marco del GATT, para dar a las ramas de producción que sufren un daño grave o una amenaza de daño grave, un breve alivio de la presión de la competencia que sea suficiente para ayudarles a recuperar su competitividad.

178. Se viene entendiendo desde hace mucho tiempo que el artículo XIX permite que los Miembros modifiquen sus concesiones arancelarias hasta el punto necesario para situar a sus ramas de producción en condiciones de restablecimiento de su competitividad. El informe del Grupo de Trabajo de 1951 sobre "Retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX (Sombreros de fieltro)" examinó la cuestión del tiempo y la medida en que se permitía, en virtud del artículo XIX, que los Estados Unidos suspendiesen sus concesiones arancelarias, y llegó a la conclusión de que las concesiones arancelarias originales debían ser restablecidas, en todo o en parte,

a fin de que los productos nacionales afectados *estuviesen en condición de competir con los productos importados* sin la ayuda de los derechos de importación más elevados.²⁰⁵

179. La finalidad reparadora del artículo XIX, ya bien reconocida, se expuso de forma explícita en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en la que se estipula que las medidas de salvaguardia podrán aplicarse para prevenir o reparar el daño grave y para "facilitar el reajuste". La expresión de la segunda finalidad de la medida sobre importaciones deja en claro que los Miembros no tienen por qué limitar sus medidas de salvaguardia a las que simplemente mantengan a la rama de producción en un estado empeorado al borde del daño grave, sino que pueden aplicar a las importaciones medidas que pongan a la rama de producción en condiciones de recuperar su competitividad.

²⁰⁵ GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951, GATT/CP.6/SR.19, Sales N° GATT/1951-3, página 26, párrafo 38 (cursiva añadida).

180. En resumen, no cabe sostener la interpretación que Australia y Nueva Zelandia hacen del párrafo 1 del artículo 5, si el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias han de dar, como se propuso que diesen, una oportunidad a los Miembros para que adopten medidas relativas a las importaciones que proporcionen alivio, en forma limitada y temporal, pero real, a los sectores que sufren ya daño grave y a los que se encuentran en peligro inminente de sufrirlo.

- b) El párrafo 1 del artículo 5 no establece como norma que la medida sea la "menos restrictiva del comercio"

181. Nueva Zelandia fundamenta su argumento contra la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero, por lo que respecta al párrafo 1 del artículo 5, en la premisa de que la primera oración del citado párrafo obliga a los Estados Unidos a encontrar y aplicar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio" que esté a su disposición para prevenir el daño grave a la rama de producción de carne de cordero estadounidense y facilitar su reajuste.

182. Nueva Zelandia ha calificado erróneamente la prescripción que impone la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, redactando de nuevo esa frase, prácticamente, para hacer que obligue a los Miembros a encontrar y aplicar una sola e hipotética medida de salvaguardia que sea la menos restrictiva del comercio que se pueda concebir.²⁰⁶ Es ése un criterio prácticamente imposible y que se aparta de la forma directa en que se ha venido interpretando hasta la fecha la primera oración del párrafo 1 del artículo 5.

183. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 dice así:

Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

Nueva Zelandia interpreta esa oración en el sentido de que obligaría a los Estados Unidos a cerciorarse de que su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero era "necesaria" para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Sin embargo, en esa oración no se dice que la medida de salvaguardia concreta tenga que ser "necesaria". Lo que dice la oración es que el Miembro "aplicará" las medidas de salvaguardia "sólo [...] *en la medida* necesaria".

184. La expresión "sólo [...] en la medida" que se utiliza en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 va ligada, claramente, a la palabra "aplicará". Así pues, los Miembros "aplicarán" medidas de salvaguardia tan sólo en cierta "medida". El adjetivo "necesaria" califica a la "medida" en que se aplique la salvaguardia, e indica que la "medida" o alcance de esa aplicación tiene que ser "necesaria". Vista en conjunto, la oración dice que las medidas de salvaguardia sólo pueden aplicarse en el grado necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

185. La interpretación de Nueva Zelandia, por el contrario, equivale a una nueva redacción de la expresión "sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria" de la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, que la convertiría en "aplicará las medidas de salvaguardia que sean

²⁰⁶ Nueva Zelandia califica erróneamente también la jurisprudencia del GATT y el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Gasolina*, que no se refieren a ninguna prueba en términos de "medida menos restrictiva". También yerra Nueva Zelandia al afirmar que la palabra "necesario" tiene, en todos los casos en que aparece en el Acuerdo sobre la OMC, un significado uniforme, que se dice derivado del contexto particular del artículo XX del GATT de 1994, que es una excepción afirmativa. No explica tampoco Nueva Zelandia cómo ese enfoque, que atribuye a la palabra "necesaria" una serie de condiciones que no se encuentran en el texto, puede ser compatible con el hecho de que, cuando los redactores del Acuerdo sobre la OMC quisieron establecer la necesidad de una prueba del carácter "no más restrictivo" de una medida, lo hicieron así de forma explícita en el texto. Véase, por ejemplo, el párrafo 6 del artículo 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

necesarias". La interpretación de Nueva Zelanda hace caso omiso de que la expresión "en la medida" significa "alcance" o "grado", y no "si" o "cuando".

186. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5, leída en ese contexto, trata del grado en que pueden aplicarse las medidas para lograr los objetivos que se indican en ese artículo; no cabe interpretarla en sentido de que haya que justificar las medidas como "necesarias", ni mucho menos como "menos restrictivas del comercio". El párrafo 1 del artículo 5 amplía la redacción del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, que permite que una parte contratante suspenda sus obligaciones dimanantes del GATT y modifique sus compromisos a tenor del GATT cuando el aumento de las importaciones de un producto determinado cause o amenace causar un daño grave a una rama de producción nacional de esa parte contratante.

187. El pertinente texto del párrafo 1 a) del artículo XIX dice que en las indicadas circunstancias, la 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.

188. En el texto citado, la palabra "necesarios" modifica claramente la expresión "en la medida", al igual que en el párrafo 1 del artículo 5. Además, la totalidad de la expresión "en la medida [...] necesarios" está subordinada a "suspender [...] la obligación [...] o modificar la concesión". El sentido ordinario de ese texto es que la parte puede apartarse de sus compromisos y obligaciones dimanantes del GATT en la medida (y durante el tiempo) que sean necesarios para prevenir o reparar el daño. Si bien el texto incluye también el término "necesarios", no cabe interpretar que obligue a la parte contratante a adoptar ninguna medida en especial, y mucho menos una sola opción hipotética consistente en una medida menos restrictiva del comercio.

189. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 debe ser interpretada, junto con el resto del artículo 5, de manera que amplíe las pertinentes disposiciones del párrafo 1 a) del artículo XIX, y no de manera que se aparte de ellas. Tal interpretación estaría en consonancia con uno de los objetivos y finalidades principales del Acuerdo sobre Salvaguardias, expuesto en el preámbulo de éste, que es el de aclarar y reforzar las disciplinas del artículo XIX. La citada oración no debe ser interpretada de una manera tan restrictiva que contradiga el objetivo del artículo XIX, que es el de dar a las partes contratantes (ahora los Miembros) una auténtica oportunidad de dar a su vez una auténtica oportunidad a las ramas de producción asediadas por el aumento de las importaciones para que recuperen su competitividad.

190. Nueva Zelanda alega que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* aceptó una norma de "medida menos restrictiva del comercio" como criterio pertinente para interpretar la observancia del párrafo 1 del artículo 5 por parte de un Miembro. En realidad, ese Grupo Especial declaró que, a fin de dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 5, el Miembro "debe aplicar una medida que en su totalidad no sea más restrictiva de lo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". El Grupo Especial no se refirió a una prueba de "medida menos restrictiva del comercio", ni la estableció.²⁰⁷ Lo que manifestó fue que la medida que elija el

²⁰⁷ Si los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias se hubiesen propuesto apartarse del artículo XIX e imponer una prueba de "medida menos restrictiva del comercio" en el párrafo 1 del artículo 5, lo hubiesen hecho con una inclusión explícita. El intento de Nueva Zelanda de leer en el párrafo 1 del artículo 5 lo que no está en su texto infringe la norma fundamental de interpretación de los tratados que exige que quien interpreta un tratado "lea e interprete las palabras efectivamente utilizadas en el acuerdo objeto del examen y no las palabras que el intérprete pueda considerar que se deberían haber utilizado". *Comunidades Europeas*

Miembro debe ser examinada en su totalidad para determinar si es más restrictiva de lo necesario para lograr su finalidad. El Órgano de Apelación confirmó esa interpretación.²⁰⁸

191. Según declaró el Órgano de Apelación, el párrafo 1 del artículo 5 impone al Miembro la obligación de asegurarse de que su medida de salvaguardia "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".²⁰⁹ Por consiguiente, el párrafo 1 del artículo 5 no obliga al Miembro a elegir ninguna medida en especial, ni menos a encontrar y aplicar la que sea "menos restrictiva del comercio". Lo que dice es que la medida que elija el Miembro tiene que estar concebida para alcanzar el doble objetivo de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste, y no debe ir más allá de lo que sea necesario para alcanzar esos objetivos.

192. Nueva Zelanda no ha demostrado por qué no supera esa prueba la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero. El principal argumento de Nueva Zelanda consiste en referirse a la medida correctiva que recomendaron tres de los integrantes de la USITC, indicar que esa medida era una opción menos restrictiva del comercio, y concluir que, por lo tanto, los Estados Unidos no aplicaron la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio" que tenían a su disposición. Como se ha hecho notar *supra*, la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 no obliga a los Estados Unidos a aplicar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio". Esa primera oración del párrafo 1 del artículo 5 no reduce las opciones de los Miembros a una sola medida o a un solo grupo de medidas de salvaguardia.

193. Nueva Zelanda intenta reforzar su conclusión de que el contingente arancelario no es la opción menos restrictiva del comercio con una mala interpretación del informe de la USITC. Afirma Nueva Zelanda que la USITC constató que:

el nivel de las importaciones que prevaleció durante el período objeto de investigación no era causante de daño. En lugar de ello, la amenaza identificada por la USITC procedía de los posibles aumentos en el futuro.

Con base en esa interpretación del informe de la USITC, sostiene Nueva Zelanda que los Estados Unidos se veían impedidos, en virtud de lo dispuesto en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, de imponer una medida que restringiese las importaciones de carne de cordero a niveles inferiores a los existentes durante el período objeto de investigación.

194. Nueva Zelanda no está en lo cierto. La USITC constató que durante 1997-98 las importaciones de carne de cordero habían causado considerable daño a la rama de producción de carne de cordero estadounidense. El informe de la USITC demuestra en forma muy específica tanto la situación de debilitamiento de la rama de producción como el nexo entre ese daño y los niveles de las importaciones durante 1997-98.²¹⁰

195. Si bien la USITC no hizo constatación alguna acerca de si la industria había llegado a una situación de menoscabo general significativo -es decir, de daño grave-, sí constató que el daño era "inminente". Está claro que por lo menos tres de los integrantes de la USITC desestimaron la premisa de Nueva Zelanda de que la rama de producción estadounidense no sufriría "daño grave" a no ser que

- *Medidas que afectan a la carne y a los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26/AB/R, informe del Órgano de Apelación, adoptado el 13 de febrero de 1998, párrafo 181.

²⁰⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 103.

²⁰⁹ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 96.

²¹⁰ Informe de la USITC, párrafos I-18-21 y I-23-26.

los niveles de importaciones fuesen superiores a los de 1998. Miller y Hillman, integrantes de la USITC, manifestaron lo siguiente:

A nuestro juicio, la rama de producción sufriría daño grave por causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continúan a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios.²¹¹

196. Otro integrante de la Comisión, Koplan, concluyó, de manera análoga, que una medida correctiva fijada en los niveles de importación existentes "no ahuyentaría la amenaza de daño grave, ni mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de hacer un reajuste positivo en preparación de la competencia por parte de las importaciones".²¹²

197. En resumen, la USITC constató que la rama de producción de carne de cordero estadounidense se encontraba ya en situación empeorada por la competencia procedente de las importaciones a los volúmenes y precios de 1997-98. Había todo tipo de razones para creer que el sector estaba sujeto a inminente declive hacia un "daño grave", aun en el caso de que las importaciones se mantuviesen al nivel que entonces existía. Era, por consiguiente, perfectamente adecuado que los Estados Unidos aplicasen una medida de salvaguardia que los protegiese frente a esa posibilidad.

198. Además, el argumento de Nueva Zelandia hace caso omiso de la segunda finalidad de las medidas de salvaguardia, que se expone en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5, es decir, la de permitir que un Miembro aplique medidas de salvaguardia en la medida necesaria para facilitar el reajuste de la rama de producción a la competencia procedente de las importaciones. Según la teoría de Nueva Zelandia, el Miembro sólo podría imponer medidas de salvaguardia que fuesen suficientes para mantener la rama de producción en la misma situación de amenaza en que la había encontrado la autoridad competente, con lo cual resultaría que, al suspender la medida de salvaguardia, volvería inmediatamente a estar expuesta a daño grave. Ello aumentaría la probabilidad de que la rama de producción volviese a pedir, en cuanto fuese permisible, nuevas medidas de alivio relativas a las importaciones, lo que conduciría a repetidas aplicaciones de medidas de salvaguardia, en contradicción con la finalidad del Acuerdo. La primera oración del párrafo 1 del artículo 5 deja en claro que las medidas de salvaguardia se aplicarán en la medida necesaria para facilitar el reajuste, objetivo que quedaría frustrado si se interpretase el párrafo 1 del artículo 5 en el sentido de que no obliga al Miembro a hacer otra cosa que mantener su rama de producción en continuada situación de malestar.

199. Carece de fundamento, por último, el argumento concreto de Nueva Zelandia de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no era "necesaria" para facilitar el reajuste de la rama de producción. Nueva Zelandia objeta (en el párrafo 7.107) que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no llevaba consigo asistencia financiera y, por lo tanto, no podía ser "necesaria" para fomentar el reajuste de la rama de producción. En realidad, uno de los elementos principales de la medida otorgada a la rama de producción de carne de cordero fue un conjunto de medidas de asistencia para el reajuste, como se expone *infra*. La alegación que formula también Nueva Zelandia (en el párrafo 7.108) de que la medida estadounidense no facilitó el reajuste porque reduciría la demanda de carne de cordero por el consumidor no tiene en cuenta que la USITC constató que la demanda de carne de cordero era relativamente inelástica, por lo cual las variaciones de los precios tendrían escaso efecto en la demanda.²¹³ En todo caso, como se deja explicado *supra*, la afirmación

²¹¹ Informe de la USITC, párrafo I-40.

²¹² Informe de la USITC, párrafo I-49.

²¹³ Informe de la USITC, párrafo II-70.

de Nueva Zelandia de que los Estados Unidos tienen que demostrar que su medida de salvaguardia es "necesaria" se basa en una mala interpretación de la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 y debe ser desestimada.

- c) Australia no ha conseguido establecer una acreditación *prima facie* de incumplimiento del párrafo 1 del artículo 5

200. A diferencia de Nueva Zelandia, Australia no juzga que la primera oración del párrafo 1 del artículo 5 imponga un criterio de "medida menos restrictiva del comercio" para la medida correctiva. Lo que Australia indica es que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos fue excesiva porque, a juicio de Australia, es más restrictiva que la que recomendaron tres de los integrantes de la USITC. Tanto la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC como la que se adoptó en definitiva consistieron en un contingente arancelario. Australia formula objeciones al hecho de que la medida de salvaguardia estadounidense abarca un arancel para las importaciones "hasta el nivel del contingente" y un arancel para las importaciones por encima del nivel del contingente que es más elevado que el que recomendó la mayoría relativa.²¹⁴ A juicio de Australia, esas diferencias significan que la medida de salvaguardia estadounidense fue más allá de lo "necesario" para prevenir o reparar al daño grave y facilitar el reajuste, y, por consiguiente, estarían en contravención del párrafo 1 del artículo 5.

201. El defecto inicial de esa teoría de Australia es que su análisis es demasiado simplista. Australia no tiene en cuenta que la recomendación de la mayoría relativa, si se hubiese llevado a la práctica, habría impuesto una medida de salvaguardia por cuatro años. Por el contrario, el contingente arancelario que los Estados Unidos aplicaron a la carne de cordero terminará dentro de tres años y un día. En ese sentido, la medida estadounidense es evidentemente *menos* restrictiva, considerada en conjunto, que la que recomendó la mayoría relativa.

202. La mención de Australia de la diferencia en cuanto a los tipos arancelarios para las importaciones por encima del nivel del contingente es un segundo ejemplo de los defectos de sus razonamientos. Es cierto que la mayoría relativa de los integrantes de la USITC recomendó unos tipos fuera de contingente que eran más bajos que los que figuran en la medida de salvaguardia de los Estados Unidos. Sin embargo, y al contrario de lo que afirma Australia, no existe diferencia, por lo que respecta a efectos restrictivos del comercio, entre el tipo arancelario del 20 por ciento *ad valorem* que recomendó la mayoría relativa de la USITC para el primer año de la medida de salvaguardia y el tipo arancelario del 40 por ciento *ad valorem* que los Estados Unidos aplicaron de hecho. Tanto la recomendación de la mayoría relativa de la USITC como la medida de salvaguardia de los Estados Unidos fijaron el contingente al nivel de las importaciones de 1998. A ese nivel, el tipo del 20 por ciento propuesto por la mayoría relativa de la USITC se proponía ser un impedimento al comercio²¹⁵, igual que el tipo del 40 por ciento que figura en la medida estadounidense. La única diferencia real entre la recomendación de la mayoría relativa y la medida adoptada por los Estados Unidos, en cuanto al efecto del tipo arancelario fuera de contingente, es la de que, con arreglo a la recomendación de la USITC, la reducción anual de los tipos arancelarios, sobre todo en el tercer y cuarto años, admitía la posibilidad de importaciones limitadas durante esos años por encima de los niveles de 1998.

203. El argumento adicional de Australia de que no había "ninguna base concebible" para aplicar un arancel a las importaciones dentro de contingente es igualmente errónea. La única justificación de la alegación de Australia es la de que, como la USITC constató por unanimidad que el nivel de las importaciones en 1997-1998 ocasionaba una amenaza de daño grave, y no un daño grave todavía, la

²¹⁴ Nueva Zelandia formula un argumento similar (en el párrafo 7.102).

²¹⁵ Véase el Informe de la USITC, párrafos I-34 y I-37.

aplicación de un arancel dentro de contingente iba "rebasaba ampliamente" lo necesario para prevenir el daño grave. Eso no es así.

204. La finalidad del arancel dentro de contingente es lograr un modesto aumento de los precios de la carne de cordero en los Estados Unidos y crear, por lo tanto, ingresos adicionales para la rama de producción de carne de cordero estadounidense. En la determinación de amenaza de daño grave que hizo la USITC se señalaron los bajos precios como una de las principales causas de la mala situación financiera de la rama de producción estadounidense.²¹⁶ Cabía perfectamente que los Estados Unidos estructurasen su medida de manera tal que remediase los bajos precios, haciendo posible con ello que la rama de producción recuperase su rentabilidad. Ese objetivo es compatible con el de facilitar el reajuste de la rama de producción, que se contempla en el párrafo 1 del artículo 5, sobre todo en un caso en el que la autoridad competente de los Estados Unidos había constatado que los resultados financieros de la rama de producción habían empeorado debido, en gran parte, a la baja de los precios²¹⁷ y que, en consecuencia, las empresas de esa rama habían tropezado con dificultades para generar capital adecuado para financiar la modernización de sus plantas y su equipo.²¹⁸

205. El resto de las alegaciones de Australia con referencia al párrafo 1 del artículo 5 (en los párrafos 75 a 80) se refieren a la recomendación de la mayoría relativa de la USITC, más que a la medida de los Estados Unidos en sí propia. Dado que los Estados Unidos no aplicaron la medida propuesta por esa mayoría relativa, los argumentos de Australia no son jurídicamente pertinentes en las presentes actuaciones y no es necesario ocuparse más de ellos.

206. Llegados a este punto, los Estados Unidos desean pasar a una crítica más amplia de la posición de Australia, crítica que es aplicable también a la de Nueva Zelandia. Tanto Australia como Nueva Zelandia fundamentan buena parte de su argumentación en la alegación de que la llamada "medida recomendada por la USITC" era "menos restrictiva" que la salvaguardia efectivamente adoptada por los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero. Su argumento hace caso omiso, no obstante, de que la USITC formuló en realidad tres recomendaciones y no una. Con arreglo a la legislación estadounidense, se juzga que la recomendación de la mayoría relativa es la "conclusión acerca de la medida" de la USITC, pero el Presidente no está obligado a darle más importancia que a las recomendaciones presentadas por integrantes de la USITC, ni mucho menos a adoptarla.

207. Además, el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone a los Estados Unidos obligación alguna de tener en cuenta la recomendación de medidas de la mayoría relativa de la USITC (o cualquier otra recomendación de medidas, propuesta o hipotética), ni de atribuirle determinada importancia. El Acuerdo no trata de dictar los términos del proceso de elección de medidas correctivas del Miembro. El artículo 5 nada dice en cuanto a los procedimientos que puede utilizar un Miembro para elegir una medida correctiva. Disciplina, en cambio, el resultado final de ese proceso, que es la medida de salvaguardia en sí misma. Está fuera de lugar, por consiguiente, la invocación por Australia y Nueva Zelandia de la recomendación de la mayoría relativa de la USITC como piedra de toque para la aplicación del párrafo 1 del artículo 5.

208. Participaron en la investigación seis integrantes de la USITC que convinieron por unanimidad en que la carne de cordero estaba siendo importada en cantidad tal que constituía causa sustancial de una amenaza de daño grave a la rama de producción nacional. Todos ellos examinaron los mismos datos registrados en la investigación y, no obstante, recomendaron tres medidas correctivas diferentes. Tres de los integrantes de la USITC recomendaron un contingente arancelario, que fue la forma que

²¹⁶ Informe de la USITC, párrafos I-23-24.

²¹⁷ Informe de la USITC, párrafo I-20.

²¹⁸ Informe de la USITC, párrafo I-21.

en definitiva se adoptó para la medida. Dos recomendaron un simple arancel. Uno recomendó una restricción cuantitativa. Cada uno de ellos expuso razones por las que su recomendación constituía el mínimo necesario para fines de prevenir un daño grave y facilitar el reajuste.

209. Esa diferencia de opinión pone de manifiesto que puede existir una serie de medidas entre las que elegir en un caso determinado, según cómo pondere el órgano decisorio la prueba de daño o amenaza y cuál estime que sea el mejor medio de ocuparse de ella. No se debe obligar a los Miembros a encontrar y aplicar una sola medida correctiva que sea la óptima o la "menos restrictiva del comercio". Al imponer una medida de salvaguardia, deben los Miembros, por el contrario, cerciorarse de que la medida que imponen -cualquiera que sea su forma- sea adecuada para la finalidad de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste y no se aplique por más tiempo ni con mayor extensión que los necesarios para lograr esa finalidad. Australia y Nueva Zelandia no han hecho una acreditación *prima facie* de que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero no satisfaga ese criterio.

- d) La medida de salvaguardia que aplicaron los Estados Unidos con respecto a la carne de cordero es compatible con los objetivos del párrafo 1 del artículo 5

210. Las diversas alegaciones formuladas por Nueva Zelandia y Australia en contra de la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no relevan de un examen sistemático de la naturaleza de ésta, el contexto en que fue aplicada y el grado en que alcanza o rebasa los objetivos mencionados en la primera oración del párrafo 1 del artículo 5. Para decidir si la medida de salvaguardia referente a la carne de cordero se aplica en grado incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 sería necesario, a juicio de los Estados Unidos, llevar a cabo una investigación en varias fases, tales como:

- 1) un examen de las pruebas de amenaza de daño grave identificadas por la USITC;
- 2) un examen de la naturaleza de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos, con inclusión de los productos abarcados, y de la forma, duración y nivel de la medida;
- 3) un análisis de la forma en que la medida responde a la prueba de una amenaza de daño grave que se determinó y facilita el reajuste de la rama de producción; y
- 4) en función de lo que antecede, una evaluación de si la medida, en su conjunto, es más restrictiva de lo necesario para prevenir que sobrevenga el daño grave y para prestar asistencia a la rama de producción para que se reajuste a la competencia procedente de las importaciones.

211. Ni Australia ni Nueva Zelandia proponen, en sus respectivas primeras comunicaciones, ningún análisis sistemático de esa índole, y no demuestran, ni mucho menos, por qué tal análisis indicaría que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos a la carne de cordero no resiste un escrutinio en términos del párrafo 1 del artículo 5.

212. Si bien los Estados Unidos no tienen por qué defender su medida de salvaguardia, puesto que no se ha acreditado *prima facie* que sea incompatible con el párrafo 1 del artículo 5, están dispuestos, en aras de dejar constancia completa de los hechos de este asunto, a exponer las bases que utilizaron para configurar esa medida y las razones de que ésta sea adecuada en función de los objetivos del citado artículo. Seguidamente se hace esa exposición.

i) *Indicadores de daño y de amenaza identificados por la USITC*

213. Como se expuso a fondo *infra*, la USITC identificó una serie de índices que mostraban que la situación de la rama de producción de cordero estadounidense había empeorado notablemente durante 1997-98 a consecuencia del aumento de las importaciones de carne de cordero, y daban a entender que la rama de producción se encontraba en inminente peligro de seguir decayendo hasta llegar a una situación de "daño grave". Figuraban entre esos indicadores la reducción de la parte que representa la rama de producción nacional en el mercado, los descensos de la producción nacional y de las exportaciones, el declive de la rentabilidad de la rama de producción y la baja de los precios.²¹⁹ La USITC constató también que la rama de producción tropezaba con dificultades para generar capital adecuado para financiar su modernización. La medida de salvaguardia de los Estados Unidos fue concebida para ocuparse de esas dificultades y conseguir una mejora, yendo acompañada su aplicación de un conjunto de medidas de asistencia financiera y de medidas reglamentarias procedentes del Gobierno federal.

ii) *Descripción de la medida de los Estados Unidos*

214. La medida de los Estados Unidos se estructuró como contingente arancelario, con una duración de tres años y un día, y fue acompañado de un considerable conjunto de medidas de asistencia a la rama de producción. La naturaleza del contingente arancelario es la siguiente:

En el primer año, un arancel del 9 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 31.851.151 kg, y del 40 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel;

en el segundo año, un arancel del 6 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 32.708.493 kg, y un arancel del 32 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel; y

en el tercer año, un arancel del 3 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones de hasta 33.565.835 kg, y un arancel del 24 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedan de ese nivel.

215. Además, se prescriben en el contingente arancelario, a petición de los respectivos países, asignaciones del contingente, por separado, a Australia y a Nueva Zelandia. Esas asignaciones garantizan a Australia y a Nueva Zelandia el 99 por ciento, aproximadamente, de la totalidad de las importaciones al amparo del contingente.

iii) *La medida se ocupa de la amenaza y el daño determinados por la USITC*

216. Los Estados Unidos concibieron la medida de manera tal que abordase las dificultades financieras y comerciales concretas que la USITC había determinado como indicadoras de que la rama de producción estadounidense estaba amenazada de daño grave, y utilizaron luego un modelo económico para poner a prueba diversas combinaciones de aranceles dentro y fuera de contingente y encontrar la combinación de variables que mejor atendiese al daño sin que su alcance fuese más allá de lo necesario.²²⁰

²¹⁹ Informe de la USITC, párrafos I-18-21.

²²⁰ Se trata de un sencillo modelo de equilibrio parcial que mide los efectos de la aplicación de diversas medidas correctivas. Ese modelo indica las variaciones de las ventas de los Estados Unidos, en cantidad y en valor, en función de la aplicación del contingente arancelario. Es un modelo de la oferta y la demanda en el que se parte del supuesto de que los productos nacionales y los importados no llegan a ser sustitutos perfectos. Los

217. El componente del contingente arancelario correspondiente al arancel "dentro de contingente" se proponía abordar los bajos precios y el consiguiente descenso de la rentabilidad que, según había determinado la USITC, eran una de las fuentes principales de la amenaza de daño grave.²²¹ El modelo económico predecía que el arancel dentro del contingente que formaba parte de la medida de salvaguardia originaría un modesto incremento del precio. Se calculaba que, a un nivel del 9 por ciento *ad valorem* en el primer año de la medida de salvaguardia, el arancel dentro del contingente daría lugar a un aumento de los precios del producto nacional a razón del 0,8 al 3,4 por ciento.

218. La finalidad del componente del contingente arancelario correspondiente al arancel fuera de contingente era la de abordar la cuestión misma del aumento de las importaciones. La investigación de la USITC había llegado a la conclusión de que el aumento de las importaciones había hecho que éstas capturasen directamente parte del mercado que antes ocupaban los productores nacionales, y que era posible que tuviese repercusiones negativas en las exportaciones, los precios y los resultados financieros de la rama de producción.²²² Tres de los seis integrantes de la USITC concluyeron explícitamente que la rama de producción estadounidense sufriría grave daño si las importaciones y los precios se mantenían a sus niveles de 1998, incluso si no tenían lugar nuevos descensos de los precios.²²³ El arancel fuera de contingente garantizaba que las importaciones no podrían exceder de su nivel de 1998 (el más elevado que habían alcanzado hasta entonces las importaciones) en el primer año de la medida y ofrecía a la rama de producción nacional también cierta estabilidad y previsibilidad con respecto al máximo cuantitativo de la competencia procedente de las importaciones en el segundo y tercer año.²²⁴

219. Partiendo de la base de un arancel dentro de contingente de un 9 por ciento *ad valorem* y de un arancel fuera de contingente de un 40 por ciento *ad valorem*, el modelo económico indicaba que el contingente arancelario daría lugar en el primer año de la medida correctiva a un descenso, a razón del 4,4 al 11,9 por ciento, de las importaciones totales, con respecto a sus niveles de 1998. A consecuencia de ello, según los cálculos del modelo, la rama de producción nacional podría recobrar parte del mercado que había perdido y las exportaciones del producto nacional aumentarían a razón del 0,2 al 2,2 por ciento. Se preveía que la combinación de precios altos y mayores volúmenes de exportación de los Estados Unidos daría lugar a un incremento de los ingresos de la rama de producción estadounidense a razón del 1,2 al 5,2 por ciento, lo que supondría una modesta mejora de la situación financiera de la rama de producción. La mayor rentabilidad de la rama de producción ayudaría, a su vez, a ésta a generar nuevo capital y, con el aumento de su capacidad de crédito, modernizarse y reajustarse con éxito a la modificación de la situación comercial.

modelos de ese género, conocidos también como modelos Armington, son relativamente normales en los análisis de política comercial aplicada.

²²¹ Véase Informe de la USITC, párrafo I-19-20.

²²² Informe de la USITC, párrafo I-24.

²²³ Informe de la USITC, párrafos I-40 y I-49.

²²⁴ Como se expuso anteriormente, dos integrantes de la USITC, Miller y Hillman, creyeron que la rama de producción nacional "sufriría daño grave por causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continuaban a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios". Informe de la USITC, párrafo I-40. Otro integrante de la USITC, Koplan, concluyó, de manera análoga, que una medida correctiva fijada a los niveles de importación ya existentes "no ahuyentaría la amenaza de daño grave, ni mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de hacer un reajuste positivo en preparación de la competencia por parte de las importaciones". *Ibid.*, párrafo I-49.

220. Como indica lo que antecede, el contingente arancelario fue estructurado para que ofreciese un mínimo de alivio a los productores estadounidenses de carne de cordero durante un breve período, suficiente para ayudarles a responder al desafío de la competencia procedente de las importaciones sin restringir éstas más de lo debido. En su primer año, la medida arancelaria aspiraba a dejar las importaciones de carne de cordero a niveles más elevados que en ningún otro año, excepto 1998. Cabía prever que los niveles de importación aumentasen en el segundo y tercer año de la medida, al ir descendiendo los tipos arancelarios dentro de contingente e ir aumentando los niveles del contingente. Además, al hacer que fuesen decrecientes los tipos arancelarios dentro de contingente, los Estados Unidos garantizaron también que los modestos aumentos de precios del primer año de las medidas, descenderían en el segundo y tercer año.

221. Además, aun cuando los seis integrantes de la USITC recomendaron mantener la medida relativa a las importaciones durante cuatro años²²⁵, el Presidente promulgó el contingente arancelario por tres años y un día solamente, limitando así los efectos de la medida en los productores de Australia y Nueva Zelandia. Los Estados Unidos han aplicado la medida, por otra parte, mediante un sistema de permisos de importación. Los Estados Unidos adoptaron ese enfoque en atención a lo solicitado por Australia y Nueva Zelandia, que trataron de asegurar el buen orden de sus exportaciones y de la comercialización en los Estados Unidos de los productos de carne de cordero de sus respectivos productores.

222. Además, e igualmente a petición de Nueva Zelandia y Australia, los Estados Unidos accedieron a aplazar la entrada en vigor de la medida con el fin de que no se aplicase a las exportaciones de carne de cordero ya en camino hacia los Estados Unidos. Tal y como fue inicialmente promulgado, el contingente arancelario se aplicaba a la carne de cordero que *entrara* en los Estados Unidos a partir del 22 de julio de 1999 inclusive. A petición de Australia y Nueva Zelandia, el Presidente hizo una proclamación modificada en virtud de la cual el contingente arancelario se aplicaría a la carne de cordero *exportada* a partir del 22 de julio de 1999 inclusive. Esa modificación tuvo por resultado permitir que se importasen en los Estados Unidos, sin estar sujetas al contingente arancelario, más de 1,5 millones de libras más de carne de cordero de Australia y Nueva Zelandia, con lo que se redujeron más todavía las repercusiones de la medida en los productores australianos y neozelandeses.

223. Por último, los Estados Unidos hicieron que acompañase a la medida de salvaguardia un programa sustancial de asistencia federal financiera y reglamentaria, que tenía por objeto facilitar el reajuste de la rama de producción, asignando hasta 100 millones de dólares EE.UU. para ayuda a la promoción en el mercado, mejoras del producto y de la producción, investigaciones básicas sobre el ganado ovino, un programa de erradicación de la tembladera (*scrapie*) y un programa de remoción del excedente de cordero. La mitad de esa suma de 100 millones de dólares EE.UU. se facilita a la rama de producción en el primer año. Con la provisión de un conjunto de medidas de asistencia sustancial, los Estados Unidos se propusieron reducir al mínimo posible el componente de la medida relativo a las importaciones.

224. En resumen, la medida de los Estados Unidos se configuró especialmente para abordar los factores que la USITC había determinado como causantes de la amenaza de daño a la rama de producción estadounidense y se estructuró cuidadosamente para prestar asistencia a la rama de producción en sus actividades de reajuste durante un período relativamente breve, sin restringir durante ese período las importaciones de carne de cordero.

²²⁵ Véase Informe de la USITC, párrafos I-29, I-39 y I-47.

7. Australia y Nueva Zelandia no han demostrado que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos sea incompatible con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 3

225. Tanto Australia como Nueva Zelandia alegan que los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 1 del artículo 3, a publicar un informe en el que se especificasen las razones por las que habían impuesto su medida de salvaguardia.²²⁶ Esa alegación carece de fundamento.

226. En el párrafo 1 del artículo 3 se estipula el procedimiento que debe seguir la autoridad competente al llevar a cabo una investigación encaminada a determinar si existen fundamentos para aplicar una medida de salvaguardia. La tercera oración del párrafo 1 del artículo 3 dice que "las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Nueva Zelandia y Australia alegan que, al no haber publicado las razones de su medida de salvaguardia, los Estados Unidos no cumplieron esa prescripción.

227. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, la Comisión Europea intentó interpretar que esa prescripción sobre informes figuraba en el Acuerdo sobre Salvaguardias, basándose en una disposición más plausible que la que Nueva Zelandia y Australia invocan en las presentes actuaciones. La CE argumentó que el párrafo 1 del artículo 5, que es la disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que rige específicamente la aplicación de medidas de salvaguardia, exigía que Corea justificase su medida de salvaguardia relativa a los productos lácteos con anterioridad a las actuaciones del Grupo Especial. El Grupo Especial estuvo de acuerdo, llegando a la conclusión de que:

los Miembros, en sus recomendaciones o determinaciones sobre la aplicación de una medida de salvaguardia, deben explicar de qué manera consideran los hechos que tienen ante sí y por qué han llegado a la conclusión, en el momento de adoptar la decisión, de que la medida que se aplicaría era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción.²²⁷

228. En apelación, el Órgano de Apelación revocó la determinación del Grupo Especial y explicó que "no consideramos que haya en el párrafo 1 del artículo 5 ninguna disposición que imponga esa obligación respecto de una medida de salvaguardia *distinta* de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos".²²⁸

229. La medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero no impone una restricción cuantitativa. Por consiguiente, y en consonancia con el claro precedente del Órgano de Apelación, los Estados Unidos no estaban obligados en virtud del párrafo 1 del artículo 5 a ninguna justificación de esa medida.

230. Australia y Nueva Zelandia proponen que, aun cuando esa prescripción no se encuentre en el artículo 5 -que trata explícitamente de medidas de salvaguardia- debe interpretarse que se encuentra

²²⁶ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 67; Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 7.110. En el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias se prescribe que las autoridades competentes que lleven a cabo una *investigación* "publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentales a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

²²⁷ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 100, con cita de *Corea - Productos lácteos*, párrafo 7.109.

²²⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Corea - Productos lácteos*, párrafo 99.

en el artículo 3, que claramente no trata de eso. Para empezar, el hecho de que el párrafo 1 del artículo 5 exija una justificación para determinadas restricciones cuantitativas, pero no para otras medidas de salvaguardia, indica que el Acuerdo de Salvaguardias no exige justificación para estas últimas. Ésa es la conclusión a que llegó el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, y debe acallar las alegaciones en contrario de Nueva Zelandia y Australia.

231. De todos modos, el párrafo 1 del artículo 3, incluso si se lee con independencia del artículo 5, no establece una prescripción de que el Miembro proporcione constataciones y conclusiones acerca de la medida correctiva que haya elegido. El artículo 3 se titula "Investigación". Rige los procedimientos aplicables cuando la autoridad competente examina si existen fundamentos para imponer una medida de salvaguardia. No establece una prescripción de que el Miembro lleve a cabo una investigación acerca de la medida correctiva y publique "las constataciones y las conclusiones fundamentadas [...] sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" con respecto a la decisión a que en definitiva haya llegado en cuanto a la medida.

232. En primer lugar, no existe razón alguna por la cual la decisión de un Miembro en cuanto a si aplicar o no una salvaguardia y, en caso afirmativo, acerca de la naturaleza y alcance de esa medida tenga que fundarse necesaria y exclusivamente, o incluso primordialmente, en "cuestiones de hecho y de derecho". A diferencia de la determinación de daño grave o amenaza de daño grave que, de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, tiene que basarse en determinaciones jurídicas y fácticas específicas, el proceso de decisión acerca de la elección de una medida de salvaguardia no está sujeto a disciplinas regidas por ese Acuerdo.

233. Si bien la medida que en definitiva elija el Miembro debe ajustarse al artículo 5, por ejemplo, el proceso de elección de esa medida -o de decisión acerca de si aplicar una medida- estará sujeto probablemente a una serie de consideraciones. Podrán figurar entre ellas, por ejemplo, los argumentos formulados por otros Miembros, tales como los que Australia y Nueva Zelandia comunicaron a los Estados Unidos por lo que respecta a la conveniencia y a la estructura de una posible medida de salvaguardia cuando ésta se encontraba todavía pendiente de la decisión del Presidente. No cabe interpretar que el párrafo 1 del artículo 3 exija que el Miembro publique sus constataciones y conclusiones fundamentadas acerca de esas cuestiones.

234. En el párrafo 1 del artículo 3 se especifica, efectivamente, que la autoridad competente debe celebrar "audiencias" para oír opiniones acerca de si la aplicación de la medida sería o no "de interés público". Pero eso no significa sino que la autoridad competente debe oír a las partes interesadas acerca de si sería apropiado recurrir a una medida de salvaguardia. No establece una prescripción de que haya que explicar por qué la autoridad llegó a la decisión que en definitiva haya adoptado.

235. En realidad, nada hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias que indique que la autoridad competente tenga que desempeñar función alguna en la elección, aplicación o explicación de las medidas de salvaguardia. Las menciones de la aplicación de las medidas de salvaguardia que aparecen en el Acuerdo, por ejemplo en sus artículos 1, 5, 6, 7 y 8, se refieren a medidas aplicadas por "un Miembro", y no por una autoridad competente. Esas medidas no condicionan la aplicación de una medida de salvaguardia a ninguna explicación por escrito de la autoridad competente acerca de la medida elegida. Resulta apropiado, pues, que la "justificación" que se menciona en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 5 no indique la entidad que debe facilitarla.

236. Vale la pena señalar también que el párrafo 1 del artículo 3, que Nueva Zelandia y Australia invocan, prescribe que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que *hayan* llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". En países como los Estados Unidos, que no atribuyen función alguna a sus autoridades competentes en cuanto a la elección o la aplicación de la medida, no cabe

pensar que dichas autoridades lleguen a constataciones y conclusiones acerca de la medida que sus gobiernos impongan en definitiva.

237. Por último, el artículo 4, en el que se especifican los factores del daño y la causalidad que debe examinar la autoridad competente en el curso de su investigación, dice en su párrafo 2 c) 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.²²⁹

238. Esa vinculación explícita entre las prescripciones de los artículos 3 y 4 está en marcado contraste con los términos del artículo 5, en el que no existe tal prescripción. La ausencia de esa prescripción en el artículo 5, junto con la que sí establece, limitada a que el Miembro justifique determinadas medidas de salvaguardia cuantitativas, demuestra que los Estados Unidos no estaban obligados a publicar un informe en el que se enunciasen las razones por las que impusieron la medida de salvaguardia de que se trata.

239. En resumen, nada hay en el párrafo 1 del artículo 3 que obligase a la USITC ni a ninguna otra entidad de los Estados Unidos, a facilitar de antemano una justificación escrita de su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero.

8. Los Estados Unidos actuaron debidamente al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de países en desarrollo, del Canadá, de México y de Israel

240. Australia y Nueva Zelandia se quejan de que los Estados Unidos no hayan incluido en la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de los países beneficiarios en el marco de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe²³⁰ y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos²³¹, ni tampoco las procedentes de México, Canadá e Israel. Nueva Zelandia y Australia basan su argumentación en la premisa errónea de que el párrafo 2 del artículo 2 y el artículo I del GATT de 1994 obligaban a los Estados Unidos a incluir esas importaciones en el contingente arancelario.

a) Importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos

241. Nueva Zelandia y Australia están en lo cierto al afirmar que el contingente arancelario de los Estados Unidos para la carne de cordero excluye las importaciones procedentes de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos. Esas exclusiones son compatibles en todo con el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias y, lo que es más, vienen exigidas por esa disposición, que trata de la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros. Concretamente, el párrafo 1 del artículo 9 dispone que:

No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por

²²⁹ Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 2 c) del artículo 4 (cursiva añadida).

²³⁰ 19 U.S.C. 2701-2707.

²³¹ 19 U.S.C. 3201-3206.

ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión.

242. Significa esto que los Estados Unidos estaban obligados a excluir de su medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero las importaciones procedentes de países en desarrollo Miembros cuyas participaciones en el mercado de importación fuesen del 3 por ciento como máximo, a condición de que la parte que representaban en conjunto las importaciones procedentes de esos países no fuese más del 9 por ciento.

243. Todos y cada uno de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos son países en desarrollo Miembros.²³² Las importaciones de carne de cordero procedentes de todos los países en desarrollo Miembros en el período de 1996 a 1998 representaron, como promedio, bastante menos del 9 por ciento de las importaciones.²³³

244. Las importaciones de carne de cordero procedentes de los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos, en especial durante los tres últimos años del período objeto de investigación, los de 1996 a 1998, fueron nulas.²³⁴ Por lo tanto, los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 1 del artículo 9, a excluir las importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos -si hubiere tales importaciones- de su contingente arancelario relativo a la carne de cordero. Además, hubiese habido justificación para excluir esas importaciones de la medida de salvaguardia, incluso si la USITC hubiese basado su determinación afirmativa de daño grave en las importaciones de todas las procedencias, como alegan Nueva Zelandia y Australia. Nueva Zelandia concede que así es en la nota de pie de página 188 de su Primera comunicación.

245. Sin embargo, el argumento de Australia y de Nueva Zelandia según el cual la USITC basó su determinación en la totalidad de las importaciones es sencillamente erróneo. La USITC manifestó explícitamente que:

las constataciones y recomendaciones en el presente asunto no se aplican a Israel, ni a los países de la Cuenca del Caribe, ni a los países andinos. No se tuvo noticia de importaciones de carne de cordero procedentes de esos países durante el período objeto de investigación, según el examen de los datos recopilados por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. No se sabe que ninguno de esos países sea productor o exportador significativo de carne de cordero.²³⁵

²³² Los países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe son Antigua y Barbuda, Antillas Neerlandesas, Aruba, las Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominica, la República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, las Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago. Los países beneficiarios de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

²³³ Véase informe de la USITC, párrafo II-19.

²³⁴ Véase la Prueba documental 17 de los Estados Unidos.

²³⁵ Informe de la USITC, párrafo I-34 n.170.

246. Habida cuenta de esos hechos y de la prescripción específica del párrafo 1 del artículo 9, Australia y Nueva Zelandia no tienen fundamentos para hacer objeciones a que fuesen excluidas de la medida de salvaguardia de los Estados Unidos las importaciones procedentes de países beneficiarios de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y de la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos.²³⁶

b) Canadá, México e Israel

247. Estuvo también plenamente justificado que los Estados Unidos excluyesen de su contingente arancelario relativo a la carne de cordero las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel.

248. Como señalan Australia y Nueva Zelandia, el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece la regla general de que "las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda". Ese párrafo 2 del artículo 2 no aborda específicamente la aplicación de medidas de salvaguardia por países miembros de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio a las importaciones procedentes de los demás países partes de la unión o de la asociación.

249. Las disposiciones que se ocupan específicamente de esas cuestiones se encuentran en la nota de pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, correspondiente al párrafo 1 de su artículo 2. La última oración de la nota de pie de página 1 dice que "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".

250. Esa expresión deja lugar para que los miembros de un acuerdo de libre comercio establecido de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1994 excluyan de sus medidas de salvaguardia las importaciones de productos procedentes de sus asociados en tal acuerdo. Los Estados Unidos han concertado acuerdos de libre comercio, compatibles con el artículo XXIV, con el Canadá y México, en virtud del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, y con Israel, en virtud del *Acuerdo entre los Estados Unidos e Israel para el establecimiento de una zona de libre comercio*, y notificaron ambos al GATT.²³⁷

251. Los Estados Unidos no entienden que Australia o Nueva Zelandia quieran decir que el párrafo 2 del artículo 2 (o el artículo I del GATT) impide que los participantes en una zona de libre comercio excluyan de la aplicación de sus medidas de salvaguardia las importaciones procedentes de otros participantes. Sucede en efecto que Australia y Nueva Zelandia excluyen de las respectivas medidas de salvaguardia de cada uno de los dos países las importaciones *procedentes del otro*, en virtud del Acuerdo Australia-Nueva Zelandia por el que se estrechan las relaciones económicas (ANZCERTA). Es más, Australia ha manifestado lo siguiente:

²³⁶ Además, y dado que ese trato favorable viene exigido por el párrafo 1 del artículo 9 del Acuerdo sobre Salvaguardias, está descaminado el argumento de Nueva Zelandia de que la medida infringe el artículo I del GATT de 1994. Véase el párrafo 7.114 de la Primera comunicación escrita de Nueva Zelandia. En la nota interpretativa general al Anexo 1A del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC se dispone que en caso de conflicto entre una disposición del GATT y una disposición de otro Acuerdo incluido en el Anexo 1A (que comprende el Acuerdo sobre Salvaguardias), prevalecerá la disposición del otro Acuerdo. Existe evidente conflicto entre una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exige que los Estados Unidos favorezcan a los países en desarrollo en determinadas circunstancias y la disposición del artículo I del GATT que exige el trato de nación más favorecida. Por lo tanto, la nota interpretativa general ordena que prevalezca la disposición especial del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir, el párrafo 1 del artículo 9.

²³⁷ Véase el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, L/7176/Add.1 (1º de febrero de 1993); y el Acuerdo entre los Estados Unidos e Israel para el establecimiento de una zona de libre comercio, L/5862 (13 de septiembre de 1985).

El artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias no ofrecen la base para adoptar medidas con respecto a las importaciones en Australia comprendidas en el Acuerdo Australia-Nueva Zelandia por el que se estrechan las relaciones económicas (CER).²³⁸

252. También Nueva Zelandia ha hecho declaraciones análogas.²³⁹ Los Estados Unidos adjuntan, para mayor facilidad de referencia del Grupo Especial, copias de las declaraciones de Australia y Nueva Zelandia sobre esta cuestión al Comité de Salvaguardias de la OMC.

253. Así pues, lo que Australia y Nueva Zelandia deben estar argumentando, en vez de eso, es que los Estados Unidos cometieron un error al excluir del contingente arancelario las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, México y el Canadá, porque la USITC fundamentó su determinación de amenaza de daño grave en todas las importaciones, con inclusión de las importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, México y el Canadá.

254. Ese argumento parte de una premisa defectuosa. La USITC no fundamentó su determinación de amenaza de daño grave en las importaciones procedentes de Israel, México o el Canadá. Como se hizo notar *supra*, en el informe de la USITC se manifiesta claramente que sus constataciones y recomendaciones no se aplican a Israel.

255. En los tres últimos años del período abarcado por la investigación no hubo importaciones de carne de cordero procedentes de México.²⁴⁰ Carece de base, por lo tanto, indicar que las importaciones de México hayan desempeñado ninguna función apreciable en la determinación de la USITC.²⁴¹

256. Por último, las importaciones procedentes del Canadá fueron insignificantes durante el período de 1996 a 1998, habiendo alcanzado un máximo del 0,3 de las importaciones totales en 1997. A ese nivel, las importaciones no representaron, ni hubieran podido representar, la amenaza de daño grave que determinó la USITC. Es más, la USITC manifestó esto en forma muy explícita:

Constatamos que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá [...] no contribuyen de modo importante a la amenaza de daño grave. Las importaciones procedentes del Canadá representaron menos del 1 por ciento del total de importaciones de carne de cordero en cada uno de los años del período objeto de la investigación. A su nivel más elevado durante ese período objeto de investigación,

²³⁸ Respuestas a las preguntas formuladas por el Japón relativas a la notificación de leyes y reglamentos presentada por Australia de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo, G/SG/W/141, párrafo 3 (12 de marzo de 1996). Se adjunta como Prueba documental 18 de los Estados Unidos.

²³⁹ Replies to Questions Posed by Canada, the European Community, Korea and The United States to New Zealand Concerning the Latter's Notification of Laws and Regulations under Article 12.6 of the Agreement, G/SG/W/175, párrafo 4 (5 de junio de 1996) (en que se manifiesta que el ANZCERTA no permite que ni Australia ni Nueva Zelandia adopten medidas de salvaguardia contra sus mutuas importaciones). Se adjunta como Prueba documental 19 de los Estados Unidos.

²⁴⁰ Véase la Prueba documental 17 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos importaron carne de cordero de México en un solo año de los abarcados por la investigación, el de 1995. La parte de las importaciones de México en el mercado de importación fue en ese año inferior al 1 por ciento. Informe de la USITC, párrafos I-27 y II-18 n.73.

²⁴¹ Es más, la USITC constató específicamente que la carne de cordero procedente de México no había representado ninguna contribución importante a la amenaza de daño grave. Informe de la USITC, párrafo I-27.

que fue el de 209.000 libras en 1997, las importaciones procedentes del Canadá representaron tan sólo el 0,3 por ciento del total de las importaciones de carne de cordero en los Estados Unidos.²⁴²

257. Australia y Nueva Zelandia se equivocan, pues, simplemente, en su alegación de que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá figuraron en la determinación de amenaza de daño grave a que llegó la USITC. Por consiguiente, no pueden Nueva Zelandia y Australia fundamentar su argumento en contra de la exclusión del contingente arancelario de las importaciones de carne de cordero canadiense en que la USITC haya basado su determinación, en todo o en parte, en esas importaciones. No lo hizo así.²⁴³

258. En resumen, los Estados Unidos tenían plena justificación, en virtud de la nota de pie de página 1 y del artículo XXIV del *GATT de 1994*, para excluir de su medida de salvaguardia las importaciones de cordero procedentes del Canadá, México e Israel.

9. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes de los artículos 8 y 12

a) Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones dimanantes del artículo 8

259. Australia, sin que Nueva Zelandia se le sume a este respecto, alega que los Estados Unidos infringieron el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, ya que, según dice, no ofreció a Australia concesiones comerciales sustancialmente equivalentes a las retiradas por su medida de salvaguardia. Ese argumento de Australia se basa en una mala interpretación del artículo 8, y debe ser desestimada.

260. El artículo 8 estipula lo siguiente:

1. Todo Miembro que se proponga aplicar o trate de prorrogar una medida de salvaguardia procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12²⁴⁴, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio.

2. Si en las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 no se llega a un acuerdo en un plazo de 30 días, los Miembros exportadores afectados podrán, a más tardar 90 días después de que se haya puesto en aplicación la medida, suspender, al expirar un plazo de 30 días contado a partir de la fecha en que el Consejo del Comercio de Mercancías haya recibido aviso por escrito de tal suspensión, la aplicación, al comercio del Miembro que aplique la medida de salvaguardia, de concesiones u otras obligaciones sustancialmente

²⁴² Informe de la USITC, párrafo I-27.

²⁴³ Basta esto para distinguir este asunto de la situación planteada en *Argentina - Calzado*. En aquel asunto las importaciones procedentes de países del MERCOSUR habían constituido entre el 21 y el 55 por ciento del total de las importaciones durante los años objeto de examen. Argentina había incluido esas importaciones en sus análisis del daño y de la causalidad, pero las había excluido de su salvaguardia relativa al calzado. Véase *Argentina - Calzado*, nota 474 y texto que la acompaña.

²⁴⁴ El párrafo 3 del artículo 12 dispone que "el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas [...] con el fin de, entre otras cosas, [...] llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8".

equivalentes resultantes del GATT de 1994, cuya suspensión no desaprobe el Consejo del Comercio de Mercancías.

3. No se ejercerá el derecho de suspensión a que se hace referencia en el párrafo 2 durante los tres primeros años de vigencia de una medida de salvaguardia, a condición de que la medida de salvaguardia haya sido adoptada como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones y de que tal medida se conforme a las disposiciones del presente Acuerdo.

261. Entendido en conjunción con el párrafo 3 del artículo 12, el párrafo 1 del artículo 8 prescribe que el Miembro inicie consultas antes de aplicar una medida de salvaguardia. No impone obligación alguna de ofrecer o hacer concesiones comerciales como condición para aplicar tal medida. Abonan esa interpretación los textos de los artículos 8 y 12, así como también el objetivo y la finalidad del Acuerdo sobre Salvaguardias.

262. El párrafo 1 del artículo 8 dispone que todo Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel equivalente de concesiones y otras obligaciones [...]". El párrafo 3 del artículo 12 dispone que el Miembro dará oportunidades para que se celebren consultas previas con el fin, entre otras cosas, de "llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8". Así pues, la única obligación que el párrafo 1 del artículo 8 impone al Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia es la de dar oportunidad para que se celebren consultas previas. Los Estados Unidos cumplieron esa obligación.

263. La interpretación que hace Australia del párrafo 1 del artículo 8 desplaza indebidamente esa disposición del lugar que le corresponde en el conjunto del artículo 8. Señalamos una vez más que el párrafo 1 del artículo 8 dispone que todo Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "procurará, de conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 12, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones [...]". En el párrafo 2 del artículo 8 se hace luego referencia a las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12, y se dice que los Miembros exportadores afectados por la medida de salvaguardia podrán suspender las concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994 si en las consultas que se celebren con arreglo al párrafo 3 del artículo 12 no se llega a un acuerdo en un plazo de 30 días. Por último, en el párrafo 3 del artículo 8 se dispone que el derecho de suspensión a que se hace referencia en el párrafo 2 "no se ejercerá [...] durante los tres primeros años" de la medida de salvaguardia, siempre que se hayan cumplido las condiciones prescritas.

264. Está claro, por consiguiente, que el párrafo 1 del artículo 8 crea una obligación de celebrar consultas. El párrafo 2 del artículo 8 crea un derecho de retorsión si no se llega a un acuerdo en esas consultas. Sin embargo, el párrafo 3 del artículo 8 suspende ese derecho de retorsión durante los tres primeros años de vigencia de la medida de salvaguardia, a condición de que cumplan las condiciones prescritas. Los Estados Unidos afirman, con todo respeto, que han cumplido cabalmente sus obligaciones en el marco del artículo 8.

265. Uno de los objetivos y finalidades expuestos del Acuerdo sobre Salvaguardias apoya esta interpretación del artículo 8. En el preámbulo del Acuerdo se reconoce la necesidad de "restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a ese control". Concretamente, los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias se propusieron eliminar las denominadas medidas de zona gris. Para asegurar el logro de ese objetivo, permitieron que los Miembros impongan medidas de salvaguardia durante un período limitado sin temor a "tener que pagar" por esa acción. Impusieron, al mismo tiempo, disciplinas en cuanto a acuerdos de limitación voluntaria y otras medidas de zona gris. Ese propósito de quienes articularon el Acuerdo se encuentra

reflejado en la inclusión en el mismo del párrafo 3 del artículo 8 y la del artículo 11, ninguno de los cuales tiene contrapartida en el artículo XIX.

266. El que Australia alegue ahora que un Miembro debe ofrecer concesiones u otras obligaciones sustancialmente equivalentes para que se apliquen medidas de salvaguardia durante los tres años mencionados en el párrafo 3 del artículo 8 perjudica al objetivo de establecer el control multilateral, puesto que incitaría a los Miembros a encontrar, fuera del Acuerdo sobre Salvaguardias, métodos para proteger a sus ramas de producción nacional dañadas. Tal resultado sería lesivo de una finalidad clave del Acuerdo.

267. Los Estados Unidos sostienen, por lo tanto, con todo respeto, que han cumplido sus obligaciones dimanantes del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

b) Los Estados Unidos cumplieron las prescripciones del artículo 12 en cuanto a notificaciones

268. Australia alega también (y, una vez más, Nueva Zelandia no se suma a esta alegación) que los Estados Unidos no han observado lo prescrito en cuanto a notificaciones en los párrafos 2, 3 y 6 del artículo 12. Esa alegación carece de fundamento.

i) *Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias "toda la información pertinente", de conformidad con lo prescrito en el párrafo 2 del artículo 12*

269. Al tiempo que reconoce que ello "no se requiere expresamente" en el Acuerdo sobre Salvaguardias, Australia afirma, sin embargo, que los Estados Unidos estaban obligados, en virtud del párrafo 2 del artículo 12, a presentar al Comité de Salvaguardias una justificación por escrito de su medida relativa a la carne de cordero.²⁴⁵

270. El texto del párrafo 2 del artículo 12, en su parte pertinente, dice así:

Al hacer las notificaciones a que se refieren los apartados b) y c) del párrafo 1, el Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia proporcionará al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva [...].

271. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación llegó a la conclusión (en el párrafo 109) de que, para cumplir los requisitos del párrafo 1 del artículo 12, las notificaciones de conformidad con los párrafos 1 b) y 1 c) del artículo 12, debían, como mínimo, referirse a todos los elementos que se enumeran específicamente en el párrafo 2 del artículo 12, así como a los factores del daño que se enumeran en el párrafo 2 del artículo 4. En las notificaciones de los Estados Unidos se facilitó toda esa información, con inclusión de una descripción precisa de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva.²⁴⁶ Por lo tanto, los Estados Unidos han cumplido con creces las

²⁴⁵ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 247.

²⁴⁶ G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/11/USA/3 (distribuidos el 12 de julio de 1999). Se adjuntan como Prueba documental 6 de los Estados Unidos. Los Estados Unidos hicieron una notificación complementaria en la que pusieron en conocimiento del Comité de Salvaguardias que la medida se haría efectiva con respecto a los productos *exportados* a partir del 22 de julio de 1999, inclusive. Véase G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1. Se adjuntan como Prueba documental 7 de los Estados Unidos.

prescripciones mínimas de notificación estipuladas en el párrafo 2 del artículo 12. Australia no ha alegado que así no fuese.

272. Intenta Australia, en cambio, interpretar el párrafo 2 del artículo 12 en el sentido de que contiene la prescripción de que se presente una justificación por escrito de la medida aplicada por los Estados Unidos. En apoyo de esa afirmación alega Australia tan sólo que la información acerca del fundamento de la medida aplicada por los Estados Unidos sería "sumamente pertinente".²⁴⁷ Esa escueta conclusión no llega a constituir un argumento jurídico y, por consiguiente, no puede servir de base a una constatación de que los Estados Unidos no hayan cumplido las obligaciones que les impone el párrafo 2 del artículo 12.

273. En cualquier caso, y como se ha expuesto en la presente comunicación, el Órgano de Apelación examinó y desestimó, con arreglo al párrafo 1 del artículo 5, la idea de que los Miembros estén sujetos a la obligación general de justificar sus medidas de salvaguardia. Cerrada esa puerta, Australia ha seguido otros dos caminos para imponer una prescripción de justificación: en primer lugar el párrafo 1 del artículo 3, y, en segundo lugar, el párrafo 2 del artículo 12.

274. La alegación de Australia en virtud del párrafo 2 del artículo 12 no puede prosperar, por la misma razón que no puede prosperar la formulada en virtud del párrafo 1 del artículo 3. El artículo XIX, aplicado de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, permite que los Miembros se aparten hasta cierto punto de sus obligaciones y concesiones en el marco del GATT si, tras una investigación basada en las estrictas normas sustantivas y procesales que se fijan en los artículos 3 y 4, hacen una determinación afirmativa de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo. Tal determinación *es* la justificación de la aplicación de la medida de salvaguardia. No se requiere, ni en virtud del párrafo 1 del artículo 3 ni del párrafo 2 del artículo 12, ninguna otra justificación.

275. Como se hizo notar anteriormente en relación con el párrafo 1 del artículo 3, toda exigencia que tratase de desvelar las razones por las que un Miembro habría decidido entre varias medidas posibles, o entre aplicar o no aplicar una medida de salvaguardia, sería una intromisión en el proceso de deliberación del Miembro, y en sus comunicaciones con otros Miembros. Por otra parte, en cuanto que Australia está tratando de obligar a los Estados Unidos a explicar por qué es compatible con el párrafo 1 del artículo 5 la medida que eligió, ya se ha pronunciado el Órgano de Apelación.

276. Australia afirma luego que los Estados Unidos debían haber facilitado información al Comité acerca de la "evolución imprevista de las circunstancias", que, a juicio de Australia, era "información pertinente". La alegación de Australia a este respecto es, una vez más, una mera conclusión jurídica sin argumentación jurídica suficiente para demostrar la validez de su aseveración, ni mucho menos para acreditar *prima facie* la existencia de una infracción.

277. En realidad, nada hay en el párrafo 2 del artículo 12 que obligue a los Estados Unidos a hacer una notificación específica acerca de la "evolución imprevista de las circunstancias". Inferir tal obligación iría en contra de lo enjuiciado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* al manifestar, con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias que "aunque no consideramos que establezca condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia [...] estimamos que describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse como cuestión de hecho".²⁴⁸ La evolución imprevista de las circunstancias no cuenta, pues, con probabilidades de ser prueba del "daño grave", por ejemplo, que es una de las condiciones

²⁴⁷ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 247.

²⁴⁸ Informe del Órgano de Apelación, *Argentina - Calzado*, párrafo 92.

independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia y, por lo tanto, está sujeta a notificación con arreglo al párrafo 2 del artículo 12.

278. El párrafo 2 del artículo 12 no prescribe que haya que dar cuenta de todos los hechos pertinentes que la autoridad competente tuvo en cuenta en su investigación. Aun si lo hiciera, los Estados Unidos habrían cumplido cabalmente el párrafo 2 del artículo 12 a ese respecto, puesto que hicieron llegar al Comité el informe de la USITC sobre su investigación acerca del cordero. Según se explica plenamente en los párrafos 47 al 60 de la presente comunicación, el informe de la USITC demuestra con amplitud la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias".

ii) Los Estados Unidos celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12

279. Australia argumenta que los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12, puesto que, si bien iniciaron consultas con Australia como exige ese artículo, no las llevaron a cabo "de buena fe" con miras al logro de los objetivos del párrafo 1 del artículo 8.²⁴⁹ El párrafo 1 del artículo 8 estipula que todo Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "procurará [...] mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en virtud del GATT de 1994".

280. Australia *no* alega que los Estados Unidos no celebraran las consultas especificadas en el párrafo 3 del artículo 12, ni que entre los asuntos abarcados por esas consultas no figurasen los que se especifican en el citado artículo. Formula, en cambio, Australia la nueva alegación de que los Estados Unidos no cumplieron lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 12 porque se refirieron, en el curso de las negociaciones, a que el párrafo 3 del artículo 8 prohíbe que un Miembro suspenda las concesiones sustancialmente equivalentes durante los tres primeros años de vigencia de una medida. Esa objeción no puede servir de base para una infracción del párrafo 3 del artículo 12.

281. El párrafo 3 del artículo 12 prescribe que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia dé "oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas" con los Miembros que tengan un interés sustancial en el producto de que se trate. Australia no niega que los Estados Unidos no sólo dieron esa oportunidad sino que iniciaron las consultas con Australia. Por lo tanto, los Estados Unidos cumplieron en todo la obligación impuesta en el párrafo 3 del artículo 12. Los Estados Unidos rechazan de plano la afirmación de Australia de que invocar el párrafo 3 del artículo 8 reveló ausencia de buena fe. Es difícil creer que sea una demostración de mala fe el que un Miembro, en el curso de las consultas que se celebren en virtud del párrafo 3 del artículo 12, haga referencia a los derechos y obligaciones que se estipulan en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Toda conclusión en sentido contrario limitaría indebidamente la capacidad de un Miembro para exponer plenamente sus intereses y abordar las pertinentes cuestiones de hecho y de derecho en el curso de las consultas.

iii) Los Estados Unidos notificaron debidamente sus "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos", de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12

282. La última objeción de Australia en virtud del artículo 12 es la de que los Estados Unidos no habrían observado la prescripción del párrafo 6 en cuanto a notificar al Comité de Salvaguardias sus "leyes, reglamentos y procedimientos administrativos en materia de medidas de salvaguardia".²⁵⁰ Australia apoya esa afirmación en que, según sostiene, las autoridades de los Estados Unidos deliberaron durante más de tres meses antes de decidir que se aplicase una medida de salvaguardia, y

²⁴⁹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 253. Invoca Australia, en especial, lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 8.

²⁵⁰ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 250-257.

esa medida, a juicio de Australia, fue más restrictiva que la recomendada por la USITC.²⁵¹ Australia llega así a la conclusión de que los Estados Unidos deben haber llevado a cabo "nuevas investigaciones intensivas" pero no notificaron esas actuaciones como estipula el párrafo 6 del artículo 12.²⁵²

283. Como se deja demostrado *supra*, nada hay en el Acuerdo sobre Salvaguardias que obligue a los Estados Unidos a adoptar la recomendación de la mayoría relativa de la USITC. Es más, nada hay en el Acuerdo que obligue a los Estados Unidos a elaborar y publicar recomendaciones como las que la legislación estadounidense exige de la USITC, ni mucho menos a adoptarlas. A diferencia de lo que ocurre con su investigación sobre el daño, el proceso de decisión del Miembro acerca de la medida correctiva no está sujeto a disciplina alguna en virtud del artículo XIX ni del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por lo tanto, la alegación de Australia de que los Estados Unidos llevaron a cabo un nuevo examen o "investigación" en el curso de la adopción de su decisión acerca de la medida adecuada, aun si fuese cierta, no serviría de fundamento para objeción alguna en este foro.

284. Los Estados Unidos notificaron al Comité de Salvaguardias sus leyes y reglamentos en materia de medidas de salvaguardia.²⁵³ En la notificación de los Estados Unidos se especifican las pertinentes disposiciones de la legislación estadounidense sobre salvaguardias, y en especial las siguientes:

Artículo 203 Medidas que tomará el Presidente una vez determinada la existencia de daño causado por las importaciones

1) A) Una vez recibido el informe previsto en el artículo 202 f) con la constatación positiva de daño grave o de amenaza de daño grave a una rama de producción nacional, el Presidente, en la medida de sus facultades, adoptará todas las medidas adecuadas y factibles que, a su juicio, favorezcan las iniciativas de la rama de producción nacional afectada para realizar un ajuste positivo ante la competencia de las importaciones, y generen mayores beneficios económicos y sociales que costos.

B) Con sujeción al párrafo e) 1), las medidas adoptadas por el Presidente con arreglo al inciso A) tendrán el alcance y la duración que considere adecuados y factibles con arreglo a dicho inciso.²⁵⁴

En la notificación se enumeran también los diversos factores que el Presidente habrá de tener en cuenta para hacer su determinación y decidir la medida que procedería adoptar.

285. Una vez concluida la investigación de la USITC, el Presidente recibió un informe de la USITC en el que constaba una constatación afirmativa de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero. De conformidad con las disposiciones legislativas notificadas al Comité, el Presidente hizo su determinación y tomó medidas en respuesta al citado informe. La alegación de Australia de que los Estados Unidos no notificaron el procedimiento pertinente al Comité de Salvaguardias es errónea, como se ha demostrado.

²⁵¹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 257.

²⁵² Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 257.

²⁵³ Véase G/SG/N/1/USA (6 de abril de 1995).

²⁵⁴ *Ibid.*, párrafo 13, con cita del párrafo 1 a) del artículo 203 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificado.

10. La medida de los Estados Unidos no es incompatible con el artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias

286. Australia alega (en los párrafos 266-270), una vez más por sí sola, que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos está en contravención del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias, puesto que, según dice, no es una "medida de urgencia". El argumento de Australia parece basarse en que si hubiese habido una verdadera urgencia, los Estados Unidos hubiesen impuesto una medida de salvaguardia antes de los seis meses que transcurrieron desde que fue presentada la solicitud.

287. El párrafo 11 a) del artículo 11 dice así:

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.

288. El argumento de Australia se fundamenta en el supuesto erróneo de que el párrafo 1 a) del artículo 11 establece una obligación independiente en virtud de la cual el Miembro tiene que demostrar que existe una "urgencia" antes de tomar una medida con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias. Como indica su epígrafe, el artículo 11 trata de la "prohibición y eliminación de determinadas medidas". La finalidad del artículo 11 es la de imponer disciplina a ciertas medidas "de zona gris", y no la de establecer más condiciones para la imposición de medidas de salvaguardia que las previstas en el artículo XIX y en el párrafo 2 del artículo 2.

289. Australia incurre sencillamente en una mala interpretación de la expresión del párrafo 1 a) del artículo 11 que dice "medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados a tenor de lo dispuesto en el artículo XIX del GATT de 1994". Esa expresión no es más que una reiteración, palabra por palabra, del epígrafe del artículo XIX. No hace, como tal, otra cosa sino invocar el referido artículo. No crea, por lo tanto, una prescripción independiente de las que ya figuraban en el artículo XIX, aplicado mediante el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Estados Unidos, como lo han demostrado ya, cumplieron plenamente sus obligaciones en virtud del artículo XIX y del GATT de 1994. Carece, pues, de validez la invocación del artículo 11 por Australia.

11. Los Estados Unidos cumplieron sus obligaciones en virtud del artículo II del GATT de 1994

290. Por último, Australia y Nueva Zelandia alegan que, a su juicio, los Estados Unidos actuaron en forma incompatible con el artículo XIX del GATT de 1994 y con el Acuerdo sobre Salvaguardias e incurrieron, por lo tanto, en infracción del artículo II del GATT de 1994. Por todas las razones que se dejan expuestas, carece de base la premisa de esa alegación.

291. Tras haber cumplido en todo las prescripciones del artículo XIX aplicadas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos tenían pleno derecho a adoptar la medida de salvaguardia que adoptaron. En cuanto que el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias contemplan específicamente la aplicación de medidas de salvaguardia, no se puede sostener que los Estados Unidos hayan actuado de forma incompatible con el artículo II del GATT de 1994.

VI. CONCLUSIÓN

292. Por las razones que anteceden, los Estados Unidos sostienen, con todo respeto, que la medida de salvaguardia que adoptaron por lo que respecta a las importaciones de carne de cordero cumple las obligaciones de los Estados Unidos en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, y no está en contravención del artículo II del GATT de 1994. Las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia en otro sentido carecen de validez y deben ser desestimadas por el Grupo Especial.

ANEXO 3-3

DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LAS CUESTIONES PRELIMINARES

(25 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, quisiera agradecer al Grupo Especial por esta oportunidad de presentar nuestros puntos de vista sobre las cuestiones preliminares en las presentes actuaciones. En primer lugar abordaremos la cuestión de si las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia son adecuadas. En segundo lugar nos referiremos a la exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial. Luego trataremos la cuestión de la información comercial confidencial y en particular, el argumento de Australia de que los Estados Unidos deben proporcionar la información que la administración y el Presidente de los Estados Unidos tuvieron presentes al decidir si se debía aplicar la medida estadounidense.

Insuficiencia de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial

2. Tratando en primer lugar de si las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Nueva Zelandia y Australia son adecuadas, señalemos que, en la presente diferencia, el Grupo Especial tiene una ventaja relativamente poco frecuente puesto que el Órgano de Apelación se ha referido directamente a esta cuestión. En el informe del Grupo Especial sobre *Corea - Productos lácteos* las disposiciones analizadas por el Órgano de Apelación son exactamente las mismas disposiciones a que se refiere esta cuestión –los artículos 2, 4, 5 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994. En ese caso el Órgano de Apelación dejó en claro que la simple enumeración de los artículos en una solicitud de establecimiento de un grupo especial no era suficiente para cumplir con la obligación asumida con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Si bien el informe del Órgano de Apelación en esta diferencia no tiene legalmente carácter obligatorio en ninguna otra diferencia, no hay ninguna razón por la cual el Órgano de Apelación adoptaría un enfoque distinto si tuviera que volver a tratar la misma cuestión.

3. En los argumentos que Australia y Nueva Zelandia adujeron en sus cartas de 17 de mayo al Grupo Especial se confunden las funciones de consulta y las solicitudes de establecimiento de un grupo especial. Nueva Zelandia y Australia insisten en que los Estados Unidos debieron conocer a qué reclamaciones se referían las solicitudes de establecimiento de un grupo especial puesto que habían hecho referencia a esas cuestiones durante las consultas celebradas con arreglo al artículo 4 del ESD. En esos argumentos no se tiene presente la prescripción del párrafo 5 del artículo 4 según la cual las partes en las consultas "deberán tratar de llegar a una solución satisfactoria de la cuestión".

4. Australia y Nueva Zelandia parecen sugerir que las consultas sirven para que los Miembros sean informados de las reclamaciones que los demás Miembros que participan en las consultas podrán plantear más adelante ante un grupo especial. Pero las consultas no tienen por objeto la presentación de alegaciones de derecho. Más bien, están destinadas a facilitar los esfuerzos por lograr una solución mutuamente satisfactoria de la diferencia. Si se aceptara el punto de vista de Australia y de Nueva Zelandia de que las consultas permiten informar a los Miembros de las alegaciones sobre cuestiones de derecho que se presentarán en ulteriores procedimientos jurídicos, este Grupo Especial (y los futuros grupos especiales) tendrían que tomar una decisión sobre los hechos expuestos en un intercambio verbal durante consultas de las cuales no se han levantado actas imparciales y a las que no han asistido observadores neutrales. Existen buenas razones por las cuales las consultas deben ser orales –el deseo de facilitar la solución de las diferencias mediante negociaciones y acuerdos, que es en muchos casos el resultado más deseable.

5. Si los grupos especiales limitaran a los Miembros a las reclamaciones presentadas durante las consultas, las consultas resultarían innecesariamente rígidas y formales, irían en contra del objetivo de lograr un acuerdo negociado y se reducirían las posibilidades de precisar las diversas cuestiones que podrán presentarse eventualmente a un grupo especial en caso de que no se llegue a un acuerdo. Más aún, por más información que se haya presentado durante dichas consultas, no se habrá comunicado esa información a otros Miembros que pueden desear participar en tanto que terceros. En suma, pedimos que el Grupo Especial rechace las afirmaciones de los reclamantes en el sentido de que podían informar acerca de su reclamación durante las consultas y, en consecuencia, no cumplir con la prescripción del párrafo 2 del artículo 6 del ESD en el sentido de que deben hacer una breve exposición de los fundamentos de derecho de su reclamación que sea suficiente para presentar el problema con claridad.

6. El párrafo 2 del artículo 6 tiene por objeto evitar la clase de perjuicio que han sufrido los Estados Unidos en este caso al tener que responder a 156 páginas de argumentos en un plazo de 26 días, al no haberse presentado en la solicitud de establecimiento de un grupo especial el fundamento jurídico de las reclamaciones formuladas. La medida de salvaguardia de los Estados Unidos se anunció el 9 de julio de 1999, con lo cual Australia y Nueva Zelandia han tenido nueve meses para preparar sus primeras comunicaciones escritas. Por el contrario, los Estados Unidos no sabían con ninguna seguridad hasta tres semanas antes de la fecha en que debían presentar su Primera comunicación cuáles eran las reclamaciones que pensaban formular Australia y Nueva Zelandia.

7. Tanto Australia como Nueva Zelandia han presentado diversas alegaciones de derecho durante las consultas sobre la carne de cordero. En las actuaciones de este Grupo Especial no han insistido en algunas reclamaciones hechas durante las consultas y, al mismo tiempo, han formulado durante estas actuaciones nuevas reclamaciones que no habían presentado en las consultas. Australia admite, por ejemplo, que no planteó en las consultas su reclamación de que los Estados Unidos no cumplieron con lo dispuesto en el párrafo 2 c) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Véase el párrafo 30 de la carta de Australia de fecha 17 de mayo. En consecuencia, los Estados Unidos no podían saber cuáles eran los argumentos que habían sido planteados durante las consultas y que se presentarían en estas actuaciones, ni en qué forma.

8. El intento de Australia y de Nueva Zelandia de hacer recaer en los Estados Unidos la consecuencia de su omisión no es aceptable. Al afirmar que los Estados Unidos debieran haber sabido de qué reclamaciones se trataba, Australia y Nueva Zelandia admiten que en el momento de celebrarse las consultas -o poco después- sabían cuáles eran las obligaciones que, según afirmarían después, no habían cumplido los Estados Unidos. Hubieran podido, pero al parecer prefirieron no hacerlo, determinar esas obligaciones en su solicitud de establecimiento de un grupo especial, conforme lo requiere el párrafo 2 del artículo 6. Si lo hubieran hecho, los Estados Unidos habrían estado en una posición más justa para preparar su defensa en el breve plazo prescrito en el ESD.

9. Por último, contrariamente a las afirmaciones de los reclamantes, los Estados Unidos no se han demorado excesivamente para hacer valer sus derechos de impugnar la solicitud de establecimiento de un grupo especial. Australia y Nueva Zelandia adujeron en primer lugar que los Estados Unidos debían haber impugnado esas solicitudes cuando se solicitó el establecimiento de un grupo especial en octubre de 1999, o bien en las reuniones del OSD celebradas en noviembre de 1999. En estos argumentos no se tiene en cuenta el hecho de que el Órgano de Apelación sólo publicó su decisión en el caso *Corea - Productos lácteos* en diciembre de 1999.

10. También afirman los reclamantes que los Estados Unidos podían haberse opuesto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial en la reunión de organización celebrada el 28 de marzo de 2000. Esa reunión tenía por objeto, en parte, determinar si las partes podían solicitar resoluciones preliminares. En sus procedimientos de trabajo, el Grupo Especial decidió que las solicitudes de resoluciones preliminares debían presentarse a más tardar en la Primera comunicación

escrita de las partes. Los Estados Unidos no sabían (y no podían saber) lo deficientes que eran las solicitudes de establecimiento de un grupo especial, y la medida en que los Estados Unidos habían sido perjudicados, hasta que Australia y Nueva Zelandia presentaron sus primeras comunicaciones escritas. Los Estados Unidos impugnaron el carácter adecuado de las solicitudes de establecimiento de un grupo especial tan pronto como fue posible después de su presentación y aun antes de presentar su Primera comunicación escrita.

11. Por último, los Estados Unidos observan que los reclamantes fundan gran parte de su argumento en estas declaraciones del Órgano de Apelación en el caso de *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de ventas en el extranjero"*. Este argumento es enteramente inválido, puesto que el caso de las empresas de ventas en el extranjero se refería al carácter adecuado de una solicitud de *consultas* y no a una solicitud de establecimiento de un grupo especial. Es evidente que una solicitud de consultas entraña cuestiones distintas en cuanto al calendario así como oportunidades distintas para plantear objeciones. Las circunstancias son enteramente diferentes.

12. Por último, la base del argumento de los reclamantes es que, una vez que se presentó la solicitud de un grupo especial, la carga de subsanar cualesquiera defectos de la solicitud pasaba al *Miembro demandado*. No hay nada en el párrafo 2 del artículo 6 ni en ninguna otra parte del ESD que transfiera la carga al Miembro demandado; la carga corresponde en todo momento al Miembro reclamante.

13. En consecuencia los Estados Unidos solicitan respetuosamente que el Grupo Especial desestime enteramente este procedimiento o, de no ser así, que excluya las reclamaciones que no se expusieron de manera adecuada en las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por los reclamantes.

Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

14. Quisiera ahora referirme brevemente a nuestra solicitud de que el Grupo Especial decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y por consiguiente es ajena al ámbito de la presente diferencia. Tanto Australia como Nueva Zelandia admiten que no solicitan una constatación en el sentido de que la legislación de los Estados Unidos no es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Nueva Zelandia alega, sin embargo, que *sí* impugna la aplicación por parte de la USITC del criterio de "causa sustancial". Esto significa, en realidad, impugnar la propia legislación. Nueva Zelandia tiene libertad para alegar, como en efecto lo hace, que en el informe de la USITC no se establece apropiadamente la existencia de una relación de causalidad como se requiere en el artículo 4. Pero no puede impugnar la aplicación de una norma jurídica de los Estados Unidos si no ha hecho referencia en su solicitud de establecimiento de un grupo especial a la legislación estadounidense.

15. En efecto, como señalaron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita (párrafo 110), la USITC estimó que otros factores que no fueran un aumento de las importaciones, no desempeñaran una función importante en causar la amenaza de daño grave. Como este es el caso, la impugnación de Nueva Zelandia sólo se refiere al hecho de que la USITC expuso sus conclusiones en las condiciones prescritas en la legislación de los Estados Unidos. En esta impugnación se pide al Grupo Especial que se pronuncie sobre la validez de la legislación de los Estados Unidos cualquiera sea el contenido de las constataciones. Puesto que Nueva Zelandia parece convenir en que la solicitud de establecimiento de un grupo especial no se refiere a esa impugnación, el Grupo Especial debe considerar que este aspecto de la comunicación de Nueva Zelandia no está comprendido en su mandato.

16. En consecuencia, instamos al Grupo Especial a que decida que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones asumidas por los Estados Unidos con arreglo al Acuerdo sobre Salvaguardias no está comprendida en el mandato del Grupo Especial y por lo tanto es ajena al ámbito de la presente diferencia.

Solicitud de presentar información

17. Ahora me referiré brevemente a la solicitud formulada por Australia en su Primera comunicación escrita (párrafos 15 a 18) en el sentido de que el Grupo Especial formule una resolución preliminar en la cual solicite a los Estados Unidos que presente toda la información comercial confidencial reunida por la USITC en su investigación sobre la carne de cordero, así como la información que han tenido en cuenta la Administración y el Presidente de los Estados Unidos para decidir si debe aplicarse la medida de los Estados Unidos. No se trata en realidad de una solicitud de resolución preliminar, pues no hay nada sobre lo cual dictar la resolución. No se pide al Grupo Especial que formule una constatación, sino simplemente que haga uso de su autoridad para solicitar información. El Grupo Especial tiene capacidad para solicitar información en cualquier momento de las actuaciones.

18. Los Estados Unidos explicaron en su carta de 5 de mayo por qué la divulgación de la información comercial confidencial reunida por la USITC es una cuestión compleja y propusieron un procedimiento adecuado que sería la mejor manera de ayudar a la autoridad de los Estados Unidos a que lograra el consentimiento para que se comunicara al Grupo Especial la información confidencial que éste pueda solicitar. Los Estados Unidos reconocen, como lo indicó el Órgano de Apelación en el caso *Canadá - Aeronaves*, que conforme al párrafo 1 del artículo 13 del ESD, cada grupo especial tiene derecho a recabar información de cualquier entidad que estime conveniente, y si los Estados Unidos están plenamente dispuestos a prestar ayuda al Grupo Especial si éste la solicita. Sin embargo, las solicitudes de alcance general presentadas por los reclamantes para obtener toda la información de que dispone la USITC no justifican que el Grupo Especial trate de obtener la información comercial confidencial presentada a la USITC, y esas solicitudes no se han redactado razonablemente para permitir que las autoridades de los Estados Unidos obtengan el consentimiento necesario a fin de comunicar dicha información al Grupo Especial.

19. En el párrafo 2 del artículo 3 del ESD se reconoce el principio fundamental de que el ESD "sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados" y que "las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados". En consecuencia, la facultad del Grupo Especial de obtener información, prevista en el párrafo 1 del artículo 13 del ESD, llega a su límite cuando el hecho de proporcionar la información solicitada haría que un Miembro violase sus obligaciones con arreglo a otro de los acuerdos abarcados.

20. El párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias rige el trato de la información confidencial obtenida por las autoridades competentes en el curso de su investigación. En el párrafo 2 del artículo 3 se dice que la información confidencial sometida a las autoridades competentes "no será revelada sin autorización de la parte que la haya presentado". Esta disposición no contiene excepción alguna en cuanto a la divulgación de la información confidencial durante las actuaciones de los grupos especiales.

21. En consecuencia, para que los Estados Unidos puedan prestar ayuda al Grupo Especial en obtener acceso a la información confidencial sometida a su autoridad, deben contar con el consentimiento de quien la haya presentado. En esta investigación la USITC recibió información de personas o entidades que habían recibido unos 100 cuestionarios. La solicitud indiscriminada presentada, tanto por Australia como por Nueva Zelanda, en el sentido de que comunique toda la

información confidencial recibida por la autoridad competente asegura que resultará prácticamente imposible obtener la autorización de las muchas y diversas empresas participantes.

22. Más aún, ninguno de los reclamantes ha explicado en qué forma la información que tratan de obtener sería pertinente para el examen por el Grupo Especial de las cuestiones que han planteado, ni mucho menos por qué sería indispensable que el Grupo Especial hiciera una evaluación objetiva de los hechos del presente caso. Esta omisión hace que sea difícil para los Estados Unidos explicar a quiénes han presentado información por qué deben aceptar una nueva divulgación de esa información comercial confidencial y precisar cuál es la información concreta que se requiere. Lo que debe decidir el Grupo Especial es si en la determinación de la USTIC se exponen con arreglo al párrafo 1 del artículo 3 y al párrafo 2 c) del artículo 4, conclusiones razonadas sobre las cuestiones de hecho y de derecho pertinentes y se ofrece una explicación detallada que indique la pertinencia de los factores examinados. Los reclamantes no han indicado ninguna razón por la cual esta cuestión no pueda decidirse sin recurrir a la información comercial confidencial. Más aún, en el párrafo 2 c) del artículo 4 se prescribe expresamente que en el informe publicado se omitirá la información comercial confidencial, puesto que se requiere que el informe se publique de conformidad con las disposiciones del artículo 3 y en el párrafo 2 del artículo 3 se prohíbe revelar la información sin autorización. Como dijo el Grupo Especial en el caso *Argentina - Calzado*, párrafo 8.126, no corresponde al Grupo Especial realizar su propia evaluación de las pruebas subyacentes contenidas en la totalidad del expediente ante las autoridades competentes, pues estaría emprendiendo efectivamente un examen *de novo*.

23. Por último los Estados Unidos explicaron en la carta con que dirigieron su Primera comunicación escrita que la solicitud de Australia para obtener "toda la información" que la Administración y el Presidente tuvieron en cuenta al decidir si se aplicaba la medida de los Estados Unidos carece de fundamento jurídico. Toda exigencia en que se revelen las razones por las cuales un Miembro decidió entre medidas alternativas, o entre aplicar una medida y no aplicarla, sería ingerirse indebidamente en el proceso deliberativo del Miembro en cuanto a la aplicación de las medidas de salvaguardia. No existe en el Acuerdo sobre Salvaguardias base alguna para dicha exigencia. La solicitud de Australia debe rechazarse.

24. Con esto termina nuestra exposición. Mucho agradeceríamos recibir cualquier comentario que usted desee hacer.

ANEXO 3-4

PRIMERA DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS

(25 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo dar las gracias al Grupo Especial por esta oportunidad de formular observaciones sobre determinadas cuestiones planteadas por Australia y Nueva Zelandia en sus primeras comunicaciones escritas. No tenemos el propósito de presentar hoy una declaración extensa; disponen ustedes de nuestra comunicación escrita, y no repetiremos todas las observaciones que allí hemos formulado. Nos complacerá recibir toda pregunta que puedan ustedes tener una vez concluida nuestra declaración.

2. En primer lugar, formularé algunas observaciones generales sobre la importancia de este procedimiento. El Sr. Gearhart, de la USITC, la autoridad competente de los Estados Unidos, se referirá después brevemente a las cuestiones planteadas por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la determinación de la existencia de daño formulada por la USITC, su determinación de la rama de producción nacional y su demostración de la evolución imprevista de las circunstancias. Posteriormente me referiré a las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia acerca de la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos, así como a determinadas reclamaciones procesales que también han formulado. En aras de la brevedad, nos referiremos conjuntamente a Australia y Nueva Zelandia como los "reclamantes".

3. Señor Presidente, este procedimiento plantea directamente la cuestión de si los Miembros de la Organización Mundial del Comercio pueden procurar una reparación significativa y temporal para las ramas de producción que sufren un daño grave o una amenaza de daño grave, debido a un incremento súbito de las importaciones de productos sujetos a concesiones arancelarias otorgadas por esos Miembros. El artículo XIX, o sea la denominada disposición relativa a las "salvaguardias", ha sido un componente fundamental de las normas comerciales multilaterales durante más de 50 años. El artículo XIX fue detallado y fortalecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, negociado durante la Ronda Uruguay, pero su finalidad fundamental no ha variado. Desde el comienzo, el artículo XIX ha sido un componente esencial del GATT porque ha permitido que las Partes Contratantes, sean países desarrollados o países en desarrollo -y ahora los Miembros de la OMC- otorguen concesiones arancelarias con la confianza de que pueden adoptar medidas temporales para ayudar a sus ramas de producción en el caso de que esas concesiones den lugar a un incremento súbito de las importaciones que dañen gravemente o amenacen dañar a sus ramas de producción nacional. El artículo XIX establece normas estrictas, por ejemplo que debe existir un "daño grave", en lugar de la norma menos estricta, relativa al "daño importante", que se aplica en los casos de medidas antidumping y derechos compensatorios. Pero si esas normas se cumplen, el artículo XIX establece explícitamente que el Miembro "podrá" adoptar medidas para prevenir o reparar el daño grave. Si esta posibilidad no existiera, o si se viera indebidamente limitada, los Miembros, en primer lugar, otorgarían menos concesiones y estarían más dispuestos a responder al daño causado por el aumento de las importaciones mediante la modificación permanente o el retiro de las concesiones con arreglo al artículo XXVIII del GATT, o bien mediante el recurso a medidas de "zona gris", tales como los acuerdos de limitación voluntaria.

4. La prohibición de las medidas de zona gris constituyó un logro decisivo del Acuerdo sobre Salvaguardias. Los Miembros estuvieron dispuestos a aceptar el incremento de disciplinas impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias con la expectativa de que si aplicaban las normas establecidas en ese Acuerdo, podrían ofrecer una reparación significativa, a corto plazo, a las ramas de producción nacional que sufren un daño grave o están amenazadas por un daño grave debido al aumento de las importaciones sujetas a sus concesiones arancelarias.

5. En este caso, los Estados Unidos han observado escrupulosamente las disciplinas impuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias y han procurado paliar los efectos de las importaciones de forma moderada y a corto plazo, en una rama de producción - los productores estadounidenses de carne de cordero-, amenazada por el daño grave resultante de un aumento súbito de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia. De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias, la USITC llevó a cabo una investigación minuciosa y transparente, abierta a la participación de todas las partes interesadas (con inclusión de los productores y los gobiernos de los países exportadores), celebró audiencias públicas y recopiló información detallada de los importadores, los productores, los consumidores y las fuentes de información de dominio público. Basándose en la información reunida, la USITC examinó cuidadosamente la situación de la rama de producción nacional de carne de cordero durante el período de cinco años más reciente y determinó que dicha rama de producción había experimentado una baja severa al final de ese período, concretamente en 1997 y los primeros nueve meses de 1998. El Sr. Gearhart describirá algunas de las constataciones detalladas de la existencia de daño llevadas a cabo por la USITC. La USITC concluyó que la situación de la rama de producción se había deteriorado hasta el punto de que era claramente inminente la existencia de un daño grave. A continuación, la USITC examinó cada uno de los factores a los que se podía atribuir la contracción de la rama de producción y constató que sólo uno de ellos, el incremento súbito de las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia en ese período, desempeñaba una función importante.

6. Basándose en la determinación realizada por la USITC, los Estados Unidos estaban plenamente autorizados para aplicar medidas de salvaguardia temporales, tanto para asegurar que la rama de producción no se deteriorase en mayor medida al sufrir un daño grave, como para dar a la rama de producción nacional un "respiro" a corto plazo para adaptarse a la competencia de las importaciones. La medida de salvaguardia que los Estados Unidos seleccionaron es limitada en su escala y su duración. Consiste en un contingente arancelario trienal, adaptado para hacer frente a la amenaza de daño grave que la USITC había constatado, y estructurado con el objeto de facilitar el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones.

7. El contingente arancelario está específicamente concebido para incrementar los precios del mercado estadounidense y limitar el nivel de las importaciones, sólo lo suficiente para que la rama de producción nacional pueda obtener niveles mínimamente rentables durante el período de tres años. La medida destinada a paliar los efectos de las importaciones se reduce paulatinamente durante el segundo y el tercer años, permitiendo el incremento de las importaciones y de la competencia de las importaciones. Además, los Estados Unidos no impusieron a las importaciones la totalidad de la carga que suponen las medidas de reparación. Los Estados Unidos también destinaron una sustancial asistencia financiera y reglamentaria a la rama de producción estadounidense de carne de cordero a fin de ayudar a su recuperación.

8. Mientras examinaban la adopción de una medida de salvaguardia apropiada, los Estados Unidos oyeron reiteradamente las opiniones de Australia y de Nueva Zelandia y tomaron en cuenta esas opiniones en la medida de lo posible. Lo que es más importante, el contingente arancelario está estructurado con el objeto de asegurar que las importaciones de carne de cordero de los Estados Unidos puedan proseguir al máximo nivel que habían alcanzado antes de su punto culminante de 1998. Además, los Estados Unidos limitaron la aplicación del contingente arancelario a sólo tres años. En cambio, la USITC había recomendado la adopción de medidas destinadas a paliar los efectos de las importaciones de cuatro años de duración.

9. Los Estados Unidos hicieron lo posible también por otros medios para reducir al mínimo los efectos de la medida sobre los productores de Australia y Nueva Zelandia. Por ejemplo, a solicitud de los reclamantes, los Estados Unidos acordaron establecer asignaciones del contingente separadas para Nueva Zelandia y Australia y también convinieron en aplicar el contingente arancelario por medio de un sistema de permisos de exportación. También a petición de los reclamantes, los Estados Unidos

retrasaron la aplicación del contingente arancelario, autorizando la entrada en los Estados Unidos de aproximadamente 1,5 millones de libras adicionales de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia, sin quedar sujetas a la medida de salvaguardia. Mediante estas disposiciones, los Estados Unidos trataron de asegurar que la medida de salvaguardia limitara las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia en el grado mínimo compatible con la prevención del daño grave y la facilitación del reajuste de la rama de producción nacional.

10. En síntesis, los Estados Unidos se han ajustado fielmente a la letra y el espíritu del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias, tanto al llevar a cabo su investigación sobre la existencia de daño grave como al aplicar la medida de salvaguardia temporal. Por el contrario, en sus innumerables reclamaciones, Australia y Nueva Zelandia solicitan reiteradamente al Grupo Especial que interprete el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias de un modo tan limitado y retorcido que el recurso al artículo XIX resultaría en la práctica imposible de utilizar. Esto es injustificable. En el asunto *Camisas y blusas* (página 19), el Órgano de Apelación describió el mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido como una parte fundamental de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC. El artículo XIX, que ha estado incluido en el GATT durante más de medio siglo, y el Acuerdo sobre Salvaguardias, no son partes menos fundamentales de los derechos y obligaciones de los Miembros.

11. Si se aceptara el planteamiento de los reclamantes en este procedimiento, los Miembros podrían perfectamente llegar a la conclusión de que, a pesar de su texto liso y llano, no es posible valerse de las disposiciones de la OMC en materia de salvaguardia. Esto podría suscitar dudas acerca de la firme disposición de los Miembros a contraer difíciles compromisos de acceso a los mercados en las negociaciones comerciales multilaterales venideras. Instamos al Grupo Especial a que rechace las interpretaciones excesivamente restringidas que los reclamantes proponen en este caso. Por el contrario, el artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias se deben aplicar sobre la base de su significado liso y llano, su contexto y el objeto y fin que cumplen.

12. Pediré ahora al Sr. Gearhart que se refiera a la determinación de la USITC.

13. Como las constataciones de la USITC se examinan con considerable extensión en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, desearía subrayar unos pocos aspectos fundamentales. El informe de la USITC demuestra que la Comisión examinó adecuadamente todos los factores pertinentes durante su investigación. En sus primeras comunicaciones escritas al Grupo Especial, ni Australia ni Nueva Zelandia impugnan los hechos básicos que llevaron a la USITC a determinar que la rama de producción estadounidense de carne de cordero se veía amenazada por un daño grave causado por el incremento de las importaciones, y que ese daño grave era inminente. Para llegar a su determinación positiva, la USITC constató que las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia registraron un incremento súbito en la última parte del período objeto de investigación. Aunque la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción nacional a lo largo de todo el período objeto de investigación, que iba desde 1993 hasta septiembre de 1998, basó su determinación en los datos más recientes correspondientes a 1997 y los primeros nueve meses de 1998, a los que la USITC se refirió como "período considerado de 1998". Al centrarse en 1997 y 1998, la USITC actuó de forma compatible con la decisión adoptada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, en la que se sostuvo que la autoridad competente debía centrarse en el período más reciente. Centrándose en ese período, la USITC constató que las importaciones de carne de cordero habían aumentado un 19 por ciento en 1997, en comparación con el año precedente, y otro 19 por ciento en el período considerado de 1998, con respecto al mismo período de 1997. Como las importaciones se redujeron efectivamente entre 1993 y 1994, y se mantuvieron estables en la parte inicial del período objeto de investigación, el acusado aumento de las importaciones en 1997 y posteriormente fue, según la expresión utilizada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* (párrafo 131), "lo bastante reciente, lo bastante

súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente", para causar una amenaza de daño grave.

14. El informe de la USITC demuestra que estas circunstancias evolucionaron de forma imprevista. El incremento súbito de las importaciones coincidió con una modificación inesperada del tipo de carne de cordero importada en los Estados Unidos. Este cambio del mercado era imprevisible en el momento en que los Estados Unidos negociaron en la Ronda Uruguay su concesión arancelaria sobre la carne de cordero en 1992 y 1993, o cuando otorgaron esa concesión en 1995. Antes de 1995, la mayor parte de la carne de cordero importada era congelada y consistía en cortes más pequeños, mientras que la carne de cordero estadounidense se vendía fresca o refrigerada y en cortes más grandes. Ahora bien, la composición por productos de las importaciones varió después de 1995, y especialmente en 1997 y el período considerado de 1998, pasando de la carne de cordero congelada a la fresca o refrigerada, y al mismo tiempo se importaron cortes más grandes. En consecuencia, el producto importado se hizo inesperadamente más semejante al producto similar nacional. La carne de cordero importada competía más enérgicamente con la carne de cordero nacional en el mercado estadounidense y mermaba la participación de los Estados Unidos en el mercado. De hecho, la participación de las importaciones en el mercado estadounidense prácticamente se duplicó en el período objeto de investigación, y la mayor parte del aumento se produjo en 1997 y 1998. Al final del período, el efecto directo sobre el producto estadounidense resultó evidente, ya que la USITC constató que el aumento de 9,7 millones de libras de las importaciones se produjo directamente a expensas de una reducción de 8,4 millones de libras de los envíos estadounidenses de carne de cordero. Tanto los productores nacionales como los extranjeros expresaron a la USITC que preveían que estas tendencias continuarían e incluso se acelerarían en el futuro inminente.

15. Aunque los productores de Australia y Nueva Zelandia alegaron que algunas de las importaciones cubrían una nueva demanda creada en los mercados estadounidenses como resultado de sus actividades de promoción y comercialización diferenciada, la USITC concluyó en cambio que la demanda se había estabilizado y que el paso de los productos congelados más pequeños a cortes frescos más grandes había hecho que las importaciones fueran más similares a los productos estadounidenses, y no más diferenciados. El incremento súbito de las importaciones y la modificación de la composición por productos de las importaciones hicieron que los precios se redujeran acusadamente en 1997 y el período considerado de 1998. La USITC formuló explícitamente la correlación existente entre la reducción de los precios de la carne de cordero estadounidense y la presión sobre los precios ejercida por el incremento de las importaciones. Los datos reunidos por la USITC sobre determinados cortes demostraron que la carne de cordero importada se había vendido a menor precio que la carne de cordero nacional en la mayor parte de los trimestres, con amplios márgenes de diferencia, a menudo superiores al 20 por ciento.

16. Además, la USITC constató que el daño grave era inminente. Las proyecciones de los productores de Australia y Nueva Zelandia al responder a los cuestionarios de la USITC demostraron que sus exportaciones a los Estados Unidos se incrementarían en un 21 por ciento adicional en 1999, es decir, a un ritmo aún más rápido que el registrado en 1997 y el período considerado de 1998. Por otra parte, dichos productores expresaron a la USITC que la mayor parte del aumento registrado en 1999 correspondería a la carne de cordero fresca o refrigerada, o sea el producto más similar a la carne de cordero nacional. La USITC concluyó que era probable que este aumento del volumen de las importaciones tuviera nuevos efectos negativos en los precios de la rama de producción nacional, los volúmenes de los envíos y la situación financiera en el futuro inminente.

17. La USITC examinó todas las pruebas con respecto a las repercusiones del incremento súbito de las importaciones de bajo precio sobre la rama de producción nacional de carne de cordero y llegó a la conclusión de que la rama de producción en su conjunto se veía amenazada de sufrir un daño grave, y que ese daño grave era claramente inminente. La USITC determinó que la rama de producción nacional incluía a los criadores y los establecimientos de engorde de corderos, así como a

los mataderos y las plantas de despiece. Como constató la USITC, las empresas de mataderos y de elaboración de productos cárnicos realizan básicamente actividades de "acabado" de la carne de cordero, y agregan sólo una pequeña proporción de valor añadido. La definición de la rama de producción realizada por la USITC refleja: 1) una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado, en la que los corderos se dedican sustancialmente a la producción de carne de cordero; y 2) una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores. En rigor, algunos de los criadores engordan y sacrifican sus propios corderos. En estas circunstancias, la USITC constató correctamente que las empresas de los cuatro segmentos de la línea de producción eran productores. La alternativa habría dado lugar a una definición artificial de la rama de producción nacional, que no habría estado en consonancia con el análisis del daño exigido por el Acuerdo sobre Salvaguardias.

18. Incluso si la USITC hubiera definido la rama de producción nacional de modo más limitado, incluyendo sólo los mataderos y las plantas de despiece, según lo sugerido por Australia y Nueva Zelandia, los reclamantes no han demostrado que esto habría representado una diferencia en la determinación de la existencia de daño llevada a cabo por la USITC. En la medida de lo posible, la USITC obtuvo datos sobre cada uno de los factores económicos correspondientes a los cuatro segmentos de la rama de producción y constató que los mataderos, como otros segmentos de la rama de producción, sufrieron un deterioro de los beneficios en 1997 y el período considerado de 1998. Además, las empresas dedicadas a los segmentos de mataderos y plantas de despiece informaron sobre la existencia de dificultades para recuperar las nuevas inversiones en instalaciones y equipos y para reembolsar los préstamos. La USITC constató asimismo que los ingresos de explotación de la mayor parte de los mataderos y las plantas de despiece durante el período objeto de investigación se redujeron a su punto más bajo en 1997 y el período considerado de 1998, de forma compatible con la reducción registrada en otros segmentos de la rama de producción en ese mismo lapso de tiempo.

19. Contrariamente a lo alegado por Australia y Nueva Zelandia, la determinación de la USITC también cumplió cabalmente el requisito del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, de no atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Australia y Nueva Zelandia querrían que el Grupo Especial estimara que la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos no estaba amenazada por un daño grave derivado del aumento de las importaciones, sino que se encontraba en una situación de deterioro a largo plazo, originada por la reducción de la demanda y agravada por la terminación, en 1996, de los pagos de sostenimiento previstos en la Ley de la Lana para los criadores y los establecimientos de engorde de corderos. Los reclamantes simplemente solicitan a este Grupo Especial que lleve a cabo un examen *de novo* de las pruebas existentes sobre esta cuestión. La USITC constató, por el contrario, que la terminación de los pagos de la subvención relativa a la lana no había tenido gran influencia sobre los hechos registrados después de 1996. Esto es así porque los pagos realizados con arreglo a la Ley de la Lana se habían eliminado gradualmente, sobre todo 1994 y 1995, y habían finalizado en 1996, *antes* del incremento súbito de las importaciones registrado en 1997 y el período considerado de 1998. La USITC constató que el consumo se había estabilizado hacia 1996 -después de la expiración de la Ley de Lana- y todo efecto residual de la terminación de los pagos se redujo todos los meses a partir de 1996. Además, los pagos nunca estuvieron destinados a los mataderos y las plantas de despiece. La USITC concluyó razonablemente que era el incremento súbito de las importaciones en 1997 y el período considerado de 1998 lo que explicaba el inminente empeoramiento de la situación de toda la rama de producción nacional a fines del período objeto de investigación, y no la terminación de los pagos realizados con arreglo a la Ley de la Lana. La USITC no encontró ningún otro factor, aparte del aumento de las importaciones, que hubiera podido tener consecuencias significativas sobre el deterioro de la rama de producción estadounidense en el futuro inminente. Por lo tanto, la USITC no atribuyó, ni podía haberlo hecho, al aumento de las importaciones los efectos de otros factores, porque no constató la existencia de otros factores significativos en el período pertinente, o sea 1997 y el período considerado de 1998.

20. Australia y Nueva Zelandia también impugnan erróneamente la objetividad de las pruebas en las que la USITC se basó para formular su determinación sobre la medida de salvaguardia. Observamos que sus objeciones no se refieren a las pruebas de la USITC sobre los mataderos y las plantas de despiece, que, según insisten los reclamantes, debían haber constituido la totalidad de la rama de producción nacional. Al evaluar la situación del segmento de criadores de la rama de producción, la USITC se basó en datos obtenidos de las respuestas a sus cuestionarios y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. La USITC observó que simplemente el tamaño de la rama de producción nacional, que abarcaba 70.000 criadores en todo el país sólo en 1997, hacía imposible que la Comisión elaborase una muestra válida desde el punto de vista estadístico. En consecuencia, la USITC se basó prudentemente en los datos más amplios del Departamento de Agricultura cuando ello resultaba posible.

21. Aunque los reclamantes alegan que la utilización de dos conjuntos de datos procedentes de fuentes diferentes para analizar el daño puede permitir que una autoridad escoja arbitrariamente el conjunto de datos que utiliza para obtener un resultado, resulta claro que la USITC no obró así en este caso. Al evaluar los factores tales como las condiciones financieras -respecto de las cuales no había datos provenientes del Departamento de Agricultura- la USITC se basó en los datos de las respuestas a los cuestionarios. Su análisis cuidadoso de esa información aseguró que la USITC basara su determinación en pruebas objetivas. Los datos disponibles sugieren que quienes respondieron a los cuestionarios se hallaban en todo caso en mejor situación que la rama de producción en su conjunto. Por consiguiente, la USITC concluyó razonablemente que no resultaba probable que la información proveniente de esas respuestas a los cuestionarios, que sugerían una contracción del segmento de los criadores, se hubiese sobrestimado.

22. Los reclamantes no han alegado una violación del Acuerdo sobre Salvaguardias en el planteamiento adoptado por la USITC con respecto a los datos disponibles. El Acuerdo no exige que las autoridades se basen únicamente en los datos de los cuestionarios que consideren válidos desde el punto de vista científico en un sentido estadístico ni exige, como sugiere Australia, que las autoridades envíen repetidas olas de cuestionarios a nuevas empresas si las amplias muestras utilizadas no permiten obtener respuestas de cada una de las empresas a las que se dirigió el cuestionario. Como estableció el Grupo Especial que examinó el asunto *Corea - Productos lácteos* en el párrafo 7.31, citando el caso *Estados Unidos - Camisas y blusas*, el Acuerdo sobre Salvaguardias no impone al Miembro importador ningún método específico para la obtención de datos. En cambio, simplemente exige que la autoridad competente examine todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable, que explique sus constataciones y que demuestre la pertinencia de los factores examinados. Esto es lo que hizo la USITC.

23. En resumen, una evaluación objetiva del informe de la USITC demuestra que la USITC definió correctamente la rama de producción nacional, examinó todos los factores pertinentes relativos a su determinación de la amenaza de daño, explicó adecuadamente por qué los hechos apoyaban su conclusión, y basó su determinación en pruebas objetivas de conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias.

24. El Sr. Ross examinará ahora las restantes alegaciones de Australia y Nueva Zelandia.

25. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, como he observado al inicio de esta declaración, no tengo el propósito de consumir una gran cantidad de su tiempo; el resto de mis observaciones será breve.

26. Como ha expresado el Sr. Gearhart, la USITC, después de llevar a cabo una investigación minuciosa, transparente y bien documentada, constató correctamente que el aumento de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelandia representaba un daño grave para la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. Las constataciones de

la USITC demostraron detalladamente el deterioro que la rama de producción nacional había sufrido debido al aumento de las importaciones, así como el fundamento para llegar a la conclusión de que un daño grave causado por ese aumento de las importaciones resultaba claramente inminente.

27. En esas circunstancias, los Estados Unidos estaban plenamente autorizados en virtud del artículo XIX del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias para aplicar una medida de salvaguardia temporal que bastara para prevenir que se produjera un daño grave y para ayudar a la rama de producción nacional de carne de cordero a recuperar su competitividad.

28. El artículo XIX no especifica ni ordena medidas de salvaguardia determinadas. Siempre se ha entendido que las decisiones relativas a la medida de salvaguardia adecuada incumbían al gobierno interesado, con sujeción a la limitación de que esa medida, cualquiera sea su forma, no deberá aplicarse más allá del marco temporal y del alcance que guarden proporción con los dos objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción nacional ante la competencia de las importaciones.

29. El artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias expresa más detalladamente el texto pertinente del artículo XIX. Sin embargo, nada en el texto del artículo 5 puede interpretarse como un apartamiento de la norma básica de que la elección de las medidas incumbe al Miembro importador. El párrafo 1 del artículo 5 menciona la posibilidad de que un Miembro pueda preferir aplicar una restricción cuantitativa, al usar la frase introductoria "Si se utiliza una restricción cuantitativa". Esta redacción sugiere que el Miembro de que se trate tiene libertad para escoger entre una variedad de medidas. La disciplina que impone el párrafo 1 del artículo 5 consiste en asegurar que haya una relación razonable entre el grado en que se aplica una medida, por una parte, y los objetivos que las medidas de salvaguardia están destinadas a alcanzar, esto es, la prevención o reparación del daño grave y el brindar un breve período de alivio a la rama de producción nacional, por la otra.

30. Contrariamente a la tesis preconizada por Nueva Zelandia y Australia, ni el artículo XIX ni el párrafo 1 del artículo 5 dicen que sólo puede haber una medida de salvaguardia posible en un caso determinado. No existe ningún requisito en ninguna de estas disposiciones, de que los Miembros deban investigar y aplicar la única medida disponible que sea teóricamente "menos restrictiva para el comercio". En cambio, el párrafo 1 del artículo 5 exige que los Miembros se cercioren de que toda medida de salvaguardia que apliquen guarde proporción con las constataciones específicas sobre la existencia de daño formuladas por sus autoridades competentes, tanto para tratar de prevenir o reparar ese daño como para ayudar al reajuste de la rama de producción ante la competencia de las importaciones. Hasta ahora, Nueva Zelandia y Australia no han establecido una presunción *prima facie* de que la medida estadounidense sea incompatible con esta norma. Por el contrario, los Estados Unidos han puesto en claro por qué la medida destinada a paliar los efectos de las importaciones que ha previsto para su rama de producción de carne de cordero constituye una respuesta cuidadosa y medida a las constataciones de la USITC, estructuradas para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción, y nada más que eso.

31. También son injustificadas las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia relativas al artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esas alegaciones sugieren que los Estados Unidos estaban obligados en virtud de ese artículo a justificar su medida de salvaguardia en el momento de su aplicación. El artículo 3 lleva el título "Investigación". Según sus términos expresos, las obligaciones previstas en ese artículo se aplican a la investigación llevada a cabo por las autoridades competentes, en este caso la USITC. El artículo 3 no se aplica a la decisión posterior de un Miembro sobre si aplicará o no una medida de salvaguardia, y no obliga a los Estados Unidos a "justificar" su medida ni a publicar una explicación de por qué la medida escogida era "necesaria".

32. Desearía ahora comentar brevemente la decisión estadounidense de excluir de la medida de salvaguardia las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México, Israel y los países en desarrollo. Los Estados Unidos estaban obligados a excluir las importaciones procedentes de los países en desarrollo en virtud de los términos expuestos del párrafo 1 del artículo 9, ya que estas eran insignificantes. En su declaración oral, Australia preguntó por qué los Estados Unidos no habían notificado la medida de salvaguardia de conformidad con el artículo 9. En realidad, los Estados Unidos sí notificaron la medida de conformidad con el artículo 9; la notificación de los Estados Unidos se adjuntó a nuestra Primera comunicación escrita como prueba documental N° 6 de los Estados Unidos.

33. Como observamos en nuestra comunicación escrita, en su propia legislación sobre salvaguardias, Australia y Nueva Zelandia excluyen sus importaciones respectivas de sus medidas de salvaguardia en virtud del Acuerdo Comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia. Por lo tanto, no cabe que aleguen que los Estados Unidos no pueden hacer lo mismo de conformidad con sus acuerdos de libre comercio concertados con el Canadá, México e Israel.

34. En cambio, quizá alegan simplemente que un Miembro no puede basar la determinación de la existencia de una amenaza de daño en el aumento de las importaciones procedentes de todas las fuentes y después aplicar una medida de salvaguardia a las importaciones procedentes de sólo una de estas fuentes. Si este es su argumento, carece de validez porque las importaciones de Nueva Zelandia y Australia constituían aproximadamente el 99 por ciento de todas las importaciones durante el período objeto de investigación, y no se registró ningún aumento discernible en las importaciones de carne de cordero procedentes de México, el Canadá o Israel durante 1997 y el período considerado de 1998. Por lo tanto, Australia y Nueva Zelandia no pueden alegar razonablemente que la determinación de la existencia de daño realizada por la USITC se basó en el aumento de importaciones procedentes del Canadá, México o Israel.

35. Australia aduce asimismo argumentos basados en los artículos 8, 11 y 12. Estos argumentos también carecen de fundamento. Uno de los primeros logros del Acuerdo sobre Salvaguardias fue someter las medidas de "zona gris" a las disciplinas del GATT. Como parte del entendimiento global que hizo posible ese logro, el párrafo 3 del artículo 8 permite que los Miembros impongan medidas de salvaguardia durante un período de tres años, sin temor a tener que "pagar" por la adopción de esa medida. El argumento de Australia, de que el párrafo 1 del artículo 8 obliga a los Estados Unidos a ofrecer una compensación por su medida de salvaguardia de tres años de duración pone en peligro el objetivo de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias. Alentaría a los Miembros a encontrar métodos ajenos al Acuerdo sobre Salvaguardias para proteger sus ramas de producción nacional objeto de daño o amenaza de daño. El párrafo 1 del artículo 8 impone a los Miembros que examinen la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia la obligación de dar oportunidad para la celebración de consultas previas, y los Estados Unidos cumplieron esa obligación reuniéndose dos veces con Australia.

36. De modo análogo, los Estados Unidos no han contravenido lo dispuesto en los artículos 11 y 12. Contrariamente a lo alegado por Australia, la medida de salvaguardia estadounidense cumplió plenamente los requisitos previos específicos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias para aplicar medidas destinadas a paliar los efectos de las importaciones. El artículo 11, que se refiere a las medidas de "zona gris", no establece ningún otro requisito, en particular no establece la necesidad de que los Miembros demuestren nuevamente la existencia de una situación de urgencia antes de adoptar una medida en el marco del Acuerdo. Por último, los Estados Unidos presentaron al Comité de Salvaguardias toda la información pertinente requerida por el párrafo 2 del artículo 12; celebraron consultas de conformidad con el párrafo 3 del artículo 12, y notificaron adecuadamente sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos según lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 12.

37. Me referiré ahora brevemente a una última cuestión. Durante su comunicación de esta mañana, Nueva Zelandia presentó una nueva Prueba documental, la N° 13, que es un informe preparado para el Gobierno de Nueva Zelandia a los fines de la presente diferencia. Nueva Zelandia alega que presenta este informe para mostrar que es posible llevar a cabo tal análisis y que si la USITC lo hubiera realizado, habría llegado a una conclusión diferente en su investigación. Obviamente, los Estados Unidos no han tenido ninguna oportunidad de estudiar el informe y, por tanto, nuestras observaciones iniciales deben ser necesariamente limitadas y se han de circunscribir a la cuestión de la procedencia de tal informe a los fines de la labor del Grupo Especial. No obstante, deseamos subrayar algunos puntos importantes.

38. En primer lugar, los Estados Unidos observan que el argumento de Nueva Zelandia de que tal informe podía haberse preparado no resulta pertinente. Como los Estados Unidos observaron en su Primera comunicación escrita (párrafo 131), el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que las autoridades competentes lleven a cabo tal análisis. En realidad, el Acuerdo no se refiere a ningún método específico que las autoridades competentes deban aplicar. Los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafo 131) por qué la utilización de esos estudios resulta cuestionable.

39. En segundo lugar, y esto es más importante, Nueva Zelandia admite que su propósito al presentar el informe al Grupo Especial consiste en demostrar que la USITC podía haber llegado a una conclusión diferente si hubiese llevado a cabo tal análisis. Esto sugiere a los Estados Unidos que Nueva Zelandia está tratando de hacer que este Grupo Especial lleve a cabo un inadmisible examen *de novo*, algo que Nueva Zelandia admitió que no era procedente en la sección de su comunicación dedicada a la norma de examen.

40. En rigor, este estudio nunca fue presentado a la USITC. Esto fue así, ya que en dicho informe se menciona el informe de la USITC y fue evidentemente encomendado a los fines de la presente diferencia por una parte que tiene un interés directo en impugnar el resultado de la investigación de la USITC. Esto suscita preocupación por varias razones.

41. En primer lugar, como ya hemos afirmado, el informe invita a un improcedente examen *de novo* de la determinación adoptada por la USITC. En segundo lugar, no resulta claro si los datos en que se basa formaron parte de los registros de la USITC. En tercer lugar, si Nueva Zelandia hubiera presentado el informe a la USITC durante el procedimiento, la USITC -y también la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos y otras partes interesadas- habrían tenido oportunidad de examinar dicho informe, los datos en los que éste se basa (si se hubieran puesto a disposición) y las conclusiones de dicho informe. Al no presentar el informe durante el procedimiento llevado a cabo por la USITC, Nueva Zelandia ha imposibilitado tal análisis. Por último, existen problemas obvios suscitados por la presentación en esta etapa tardía de un informe elaborado por una de las partes exclusivamente a los fines de un procedimiento contradictorio.

42. Por consiguiente, los Estados Unidos expresan respetuosamente que el Grupo Especial debe hacer caso omiso de la Prueba documental N° 13 de Nueva Zelandia. No obstante, si el Grupo Especial se inclinara por examinar ese informe, los Estados Unidos manifiestan respetuosamente que también se les ha de permitir presentar estudios econométricos encargados a los fines de la presente diferencia, que analicen los diversos factores planteados en la investigación de la USITC. En caso contrario, los Estados Unidos resultarían injustamente perjudicados.

43. Con esto concluye nuestra declaración del día de la fecha. Como hemos observado al comienzo, nos complacerá recibir toda pregunta que deseen ustedes formular.

ANEXO 3-5

DECLARACIÓN FINAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

(25-26 de mayo de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo agradecer al Grupo Especial el tiempo que ha dedicado a escuchar nuestros puntos de vista sobre este importante procedimiento durante los dos últimos días, así como el habernos dado hoy la oportunidad de hacer esta declaración final. Esta mañana, tengo sólo algunas puntualizaciones que hacer.
2. En primer lugar, Nueva Zelandia y Australia hacen varias alegaciones que carecen de fundamento en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias. De hecho, resulta difícil creer que los reclamantes tengan ante sí el mismo Acuerdo sobre Salvaguardias que el convenido por los negociadores de la Ronda Uruguay. Según los reclamantes, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece toda clase de detalles sobre la investigación que realiza la autoridad competente y la decisión relativa a la medida que debe aplicarse. Sin embargo, los reclamantes no pueden fundar estas alegaciones en ninguna disposición del texto. Por ejemplo, en sus primeras comunicaciones, Nueva Zelandia, aunque no Australia, sostiene que el párrafo 1 del artículo 5 requiere que un Miembro aplique la medida "menos restrictiva del comercio" de que se disponga. Pero el texto del párrafo 1 del artículo 5 establece que un Miembro "sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste", no que un Miembro deberá identificar y aplicar la medida "menos restrictiva del comercio". De igual manera, los reclamantes sostienen que los Estados Unidos estaban obligados a "justificar" su elección de las medidas de salvaguardia. Una vez más, el párrafo 1 del artículo 5 no dice nada parecido. Los reclamantes también alegan que el párrafo 1 del artículo 3 requiere que un Miembro publique los motivos por los que impuso una determinada medida de salvaguardia. Pero el párrafo 1 del artículo 3 se aplica claramente a la investigación realizada por la autoridad competente, no a la decisión de un Miembro de aplicar una medida de salvaguardia. Por último, Australia sugirió en su exposición oral de ayer (párrafo 71) que el Presidente de los Estados Unidos estaba de algún modo obligado a imponer la medida correctiva sugerida por la mayoría relativa de la USITC. Pero nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere a una autoridad competente que recomiende una medida de salvaguardia y menos aún que un Miembro adopte tal recomendación.
3. Estos puntos son importantes por cuanto que la OMC es un sistema basado en tratados, en el consentimiento mutuo de los Miembros reflejado en el texto de los Acuerdos de la OMC. Por lo tanto, si nada en el texto justifica los diversos "criterios" y "prescripciones" de los reclamantes, los Miembros de la OMC no han consentido en estar obligados por ellos. Por consiguiente, los Estados Unidos instan al Grupo Especial a interpretar los términos que en realidad han utilizado los redactores, no los términos que Australia y Nueva Zelandia desearían que hubieran utilizado.
4. Ahora quisiera responder brevemente a ciertos puntos planteados por los reclamantes en relación con la investigación y determinación de la USITC.
5. La determinación positiva de amenaza efectuada por la USITC está debidamente fundamentada en el expediente preparado por la USITC durante la investigación y las constataciones y conclusiones de la USITC contenidas en su informe cumplen con todas las prescripciones de los artículos 3 y 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos no se "confeccionó" ni "improvisó" una nueva versión de las constataciones de la USITC para cubrir "lagunas" o crear una decisión más defendible. No era preciso hacerlo.

6. En los párrafos 79 a 82, los Estados Unidos resumieron cuatro constataciones principales del informe de la USITC que, en lo fundamental, no rebatieron los reclamantes:

7. En primer lugar, las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia y Nueva Zelanda registraron un incremento súbito a fines del período que era objeto de la investigación y se preveía que este incremento continuara a lo largo de 1999.

8. En segundo lugar, la composición por productos de las importaciones de carne de cordero cambió durante la investigación, pasando de consistir en cordero congelado a consistir en cordero fresco o refrigerado, y de estar integrada por cortes pequeños a estarlo por cortes mayores, que son las formas y tamaños de corte más semejantes a los que producen y comercializan los productores nacionales de carne de cordero. Se preveía que esta tendencia continuaría en 1999.

9. En tercer lugar, este incremento súbito de las importaciones y la modificación de la composición por productos de las importaciones dieron lugar a un descenso de los precios de la carne de cordero en el mercado interno durante 1997 y el período considerado de 1998, y la USITC constató que esas tendencias continuarían en el futuro.

10. En cuarto lugar, los indicadores económicos relativos a la prosperidad de la rama de producción nacional, que se habían estabilizado en 1996 tras la supresión de los pagos previstos en la Ley de la Lana, registraron un marcado empeoramiento en 1997 y el período considerado de 1998, cuando las importaciones registraron un incremento súbito. Se previó que este empeoramiento continuaría en 1999. Concretamente, la rentabilidad de la rama de producción se redujo acusadamente en 1997 y en el período considerado de 1998.

11. Contrariamente a lo mantenido ayer por Nueva Zelanda, todo esto se halla expuesto en las constataciones escritas de la USITC. El reciente aumento de las importaciones y la previsión de que continuarían aumentando figura en las páginas I-15 y 23 del informe de la USITC. El cambio en la composición por productos y la previsión de que seguiría cambiando consta en las páginas I-22 y 23. La baja de los precios en 1997 y el período considerado de 1998, así como su vinculación con el aumento de las importaciones, y el probable impacto de los nuevos aumentos de las importaciones en los precios, se describen en las páginas I-23-24. El hecho de que la rama de producción nacional se había estabilizado en 1996 tras la supresión de los beneficios previstos en la Ley de la Lana, el hecho de que la condición de la rama de producción nacional había empeorado y que se preveía que ese empeoramiento continuaría, y el vínculo entre el empeoramiento, la continuación prevista del empeoramiento y el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero, todo ello figura en las páginas I-17 a 21 y I-23 a 26.

12. Por lo tanto, los Estados Unidos no tienen necesidad de crear una nueva versión de lo que ocurrió. Lo ocurrido estaba en el informe de la USITC. En caso de que hubiera alguna duda, los Estados Unidos instan al Grupo Especial a que tome en consideración solamente el informe de la USITC.

13. Ahora quisiera tratar brevemente la constatación de la relación de causalidad llevada a cabo por la USITC. Al afirmar que la USITC constató que el aumento de las importaciones era uno de los diversos factores causantes de la amenaza de daño grave, Nueva Zelanda no toma en consideración la evaluación que la USITC hizo de cada uno de esos factores. Si bien la USITC expresó su constatación de conformidad con la legislación estadounidense, a la vista de la evaluación hecha por la USITC de las varias causas posibles, resulta claro que el aumento de las importaciones fue la *única causa de alguna significación* en el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998, así como de la continuación prevista de este deterioro en 1999. La USITC no atribuyó los efectos de otros factores al aumento de las importaciones.

14. Por último, como los Estados Unidos dejaron claro en su Primera comunicación escrita y en su declaración oral de ayer, el informe de la USITC demuestra:

- 1) que la USITC realizó una investigación minuciosa que cumplió con todos los requisitos del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como los Estados Unidos señalaron en su Primera comunicación escrita y también ayer, el Acuerdo sobre Salvaguardias no prescribe ninguna metodología específica que deba seguir una autoridad al demostrar la relación entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave;
- 2) que los Estados Unidos no previeron las evoluciones relativas al cambio de la composición por productos y al volumen de las importaciones cuando negociaron y aplicaron su más reciente concesión arancelaria respecto de las importaciones de carne de cordero;
- 3) que la USITC definió adecuadamente la rama de producción nacional y que la USITC habría llegado a la misma conclusión si hubiera circunscrito la rama de producción a los mataderos y plantas de despiece; y
- 4) que la USITC constató que el daño grave era claramente inminente.

15. Señor Presidente, miembros del Grupo Especial, ayer traté con todo detalle la importancia del artículo XIX y el Acuerdo sobre Salvaguardias como elementos críticos de la liberalización del comercio. Queríamos terminar solicitando al Grupo Especial que tenga presente esa perspectiva al abordar este procedimiento y, en particular, al considerar los argumentos expuestos por Australia y Nueva Zelandia, según los cuales esas disposiciones deberían ser interpretadas de modo restringido.

16. Por último, Sr. Presidente, merece repetirse que es a Australia y Nueva Zelandia a quienes incumbe la carga de la prueba en este procedimiento, una carga que los Estados Unidos consideran no ha sido satisfecha en ningún respecto. Solicitamos respetuosamente a este Grupo Especial que sea ésta su constatación en el informe que prepara.

17. Con esto termina nuestra exposición de hoy.

ANEXO 3-6

RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A PREGUNTAS DE AUSTRALIA

(22 de junio de 2000)

Daño

Pregunta 1

En la presente diferencia, ¿se basan los Estados Unidos en datos calificados de confidenciales en la versión pública del informe de la USITC? En caso afirmativo, ¿dónde se da esta circunstancia? Se ruega que los Estados Unidos proporcionen los datos confidenciales de esta clase que figuren en el informe de la USITC sobre los que ésta procura basarse para justificar la medida y el cumplimiento por parte de los Estados Unidos del Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994.

Respuesta

1. A nuestro juicio, el informe público de la USITC analizó detenidamente y demostró la pertinencia de los factores examinados según lo requerido por el párrafo 2 c) del artículo 4. Las "opiniones" de los miembros de la USITC, que dieron a conocer sus constataciones y conclusiones sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, no contienen prácticamente ningún dato confidencial. Los pocos datos confidenciales de sus opiniones son: 1) datos relativos al porcentaje de importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada (algunos datos de Australia eran confidenciales)¹; 2) datos relativos al valor porcentual de las ventas netas de animales en canal efectuadas por los mataderos y el porcentaje correspondiente a pieles y despojos²; 3) el apoyo expresado a la demanda por otras empresas distintas de las enumeradas en ella³; 4) el porcentaje en que disminuyó la producción de los mataderos entre 1993 y 1997 (pero no el hecho de que bajara la producción)⁴; 5) la cantidad porcentual en que disminuyó el valor de las ventas netas de mataderos y plantas de despiece (pero no el hecho de que disminuyera el valor de sus ventas netas)⁵; y 6) algunos datos sobre existencias (que la USITC no consideró especialmente pertinentes porque la carne de cordero es perecedera).⁶

2. Por ello, los miembros de la USITC sólo en seis casos citaron directamente datos confidenciales en la versión no hecha pública de sus opiniones. En cuatro de esos casos, el primero, el segundo, el cuarto y el quinto, los datos apoyan las constataciones y conclusiones que se expresan de manera completa en la versión pública del informe. Los datos correspondientes a los dos casos restantes no se refieren a constataciones en que la USITC basara su decisión afirmativa (la postura de empresas que no presentaron la demanda y determinados datos sobre existencias).

¹ Informe de la USITC, I-11.

² Informe de la USITC, I-13.

³ Informe de la USITC, I-14.

⁴ Informe de la USITC, I-18.

⁵ Informe de la USITC, I-19.

⁶ Informe de la USITC, I-20.

3. Con respecto a la disposición relativa a la información confidencial, véase la respuesta de los Estados Unidos a la pregunta 24 que le formuló el Grupo Especial.

Pregunta 2

¿Convienen los Estados Unidos en que uno de los requisitos fundamentales del Acuerdo sobre Salvaguardias para que un Miembro aplique una medida de salvaguardia reside en el hecho de que su autoridad competente haya efectuado una constatación afirmativa con arreglo al artículo 4 del indicado Acuerdo de que el aumento de las importaciones cause o amenace causar daño grave a la "rama de producción nacional" especificada en el párrafo 1 c) del artículo 4 del Acuerdo?

Respuesta

4. Sí. Los Estados Unidos también desean señalar a la atención de Australia sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial.

Pregunta 3

En el párrafo 66 de su Primera comunicación, los Estados Unidos se refieren a "la integración vertical de la rama de producción". Se ruega que los Estados Unidos proporcionen datos sobre cuántos criadores se dedican también al engorde y cuántos criadores al engorde y al sacrificio de los animales.

Respuesta

5. Aproximadamente el 20 por ciento de todos los establecimientos de cría y de cría y engorde que respondieron a los cuestionarios de la USITC indicaron que se dedicaban a la vez a la cría y al engorde.

6. En el informe de la USITC se afirma que por lo menos un criador posee a la vez un establecimiento de engorde y un matadero.⁷ Señalamos también que una empresa de cartera es propietaria de un importante matadero nacional de corderos que también posee un importante establecimiento de engorde y una importante planta de despiece.⁸ Algunos productores de cordero mantienen su título de propiedad sobre los corderos enviados a establecimientos de engorde mediante el pago de una cantidad o en asociación con el propietario del establecimiento.⁹ No se conoce un número exacto. Está claro que los productores de cordero tienen intereses directos en las operaciones de los mataderos ya que las estimaciones indican que entre el 70 y el 80 por ciento de los corderos sacrificados fueron engordados en establecimientos dedicados a este fin.¹⁰

⁷ Informe de la USITC, II-12.

⁸ Informe de la USITC, I-14.

⁹ Informe de la USITC, II-12.

¹⁰ Informe de la USITC, II-24.

Pregunta 4

Se ruega que los Estados Unidos también indiquen el número de establecimientos de engorde, mataderos, mataderos/plantas de despiece, y plantas de despiece existentes en el país, incluidos no sólo los mataderos y plantas de despiece especializados en carne de cordero sino también los que producen carne de otras especies ganaderas.

Respuesta

Número de establecimientos de engorde:	11 ¹¹
Número de mataderos:	No se conoce el número exacto. Los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos indican que en 1997 nueve establecimientos sacrificaron el 85 por ciento del ganado ovino, y en el mismo año ese Departamento autorizó a 571 establecimientos a sacrificar ganado de esta clase. ¹²
Número de mataderos y plantas de despiece:	Cuatro operadores se definieron a sí mismos como mataderos/plantas de despiece en respuesta a cuestionarios de la USITC.
Número de plantas de despiece:	Menos de 10 empresas importantes. ¹³

La medida debe aplicarse "sólo ... en la medida necesaria"

Pregunta 5

¿Hubo alguna investigación o encuesta ulterior, como sea que se llamara, llevada a cabo por los Estados Unidos después de que la USITC informara al Presidente en abril de 1999? En caso afirmativo, se ruega que los Estados Unidos proporcionen detalles al respecto y sobre la nueva información obtenida. Se ruega también que proporcionen copia de la documentación, caso de que exista documentación, en la que se indiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la investigación o encuesta sobre cuestiones de la OMC relacionadas con la medida.

Respuesta

11. Después de que la USITC diera a conocer su determinación afirmativa de que las importaciones de carne de cordero amenazaban con causar daño grave a la rama de producción estadounidense, los Estados Unidos examinaron la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia y, caso de aplicarla, en qué grado. Como parte de este proceso, las autoridades estadounidenses consultaron a las partes interesadas, incluso en varias ocasiones a representantes de Australia y de la rama de producción australiana de carne de cordero, con el fin de conocer sus opiniones sobre una medida correctiva adecuada. De hecho, después de que los Estados Unidos anunciaran su medida, el

¹¹ Informe de la USITC, II-13.

¹² Informe de la USITC, II-15, n. 57.

¹³ Informe de la USITC, II-15.

Primer Ministro Adjunto y Ministro de Comercio de Australia publicó una nota de prensa atribuyendo "a las intensas gestiones de Australia" el aplazamiento y, finalmente, la reducción del nivel de la medida de los Estados Unidos.¹⁴

12. El párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades competentes publiquen un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. En su sencilla redacción, el párrafo 1 del artículo 3 se aplica a la investigación de la autoridad competente pero no a la decisión posterior de un Miembro sobre si aplica la medida de salvaguardia y, en caso afirmativo, sobre la naturaleza de la medida. Ni el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias ni ninguna otra de sus disposiciones exige que un Miembro levante acta de sus deliberaciones, o las publique.

13. La solicitud de Australia de "documentación en la que se indiquen las constataciones y las conclusiones fundamentadas de la investigación o encuesta sobre cuestiones de la OMC relacionadas con la medida" equivale a solicitar que los Estados Unidos justifiquen su medida. El Acuerdo sobre Salvaguardias no impone ningún requisito de este tipo. En su calidad de reclamante en la presente diferencia, Australia tiene que asumir la carga de demostrar su pretensión de que los Estados Unidos han aplicado la medida de salvaguardia en grado superior al necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el ajuste. Australia no puede trasladar esa carga a los Estados Unidos.

Pregunta 6

¿Constataron los Estados Unidos la necesidad del grado en que se aplicaría la medida, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, antes de aplicarla? En caso afirmativo, se ruega que los Estados Unidos proporcionen copia de la decisión y documentación correspondiente.

Respuesta

14. Se ruega remitirse a la pregunta 5.

Pregunta 7

¿Cuál fue el "modelo económico" a que se hace referencia en los párrafos 216 a 224 de la Primera comunicación de los Estados Unidos? Se ruega que los Estados Unidos proporcionen información pormenorizada sobre el modelo empleado.

Respuesta

15. Los Estados Unidos proporcionaron información pormenorizada sobre el modelo en la nota 220 a pie de página de la Primera comunicación escrita que presentaron.

Pregunta 8

¿Qué aspecto de este modelo emplearon los Estados Unidos para garantizar que la medida se aplicara "sólo ... en la medida necesaria" para cumplir lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias?

¹⁴ Se adjunta como Prueba documental 42 de los Estados Unidos.

Respuesta

16. Los Estados Unidos emplearon el modelo para tratar de predecir los efectos de las diversas combinaciones de tipos aplicados dentro de contingente y fuera de contingente. Los Estados Unidos explicaron las predicciones del modelo en los párrafos 217 a 219 de su Primera comunicación escrita.

"Procurará ... mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente"

Pregunta 9

¿Pueden confirmar los Estados Unidos que, como se dice en la última frase del párrafo 35 de su declaración inicial, de 25 de mayo de 2000, consideran que han cumplido las obligaciones contraídas en virtud del párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias al reunirse dos veces con Australia y no haber procurado mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente con Australia?

Respuesta

17. En el párrafo 35 de la declaración inicial de los Estados Unidos no se afirma "no haber procurado mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente con Australia". Sí se señala en cambio que los Estados Unidos consultaron a Australia en dos ocasiones, concretamente los días 28 de abril y 14 de julio de 1999.

18. Australia alega que en virtud del párrafo 1 del artículo 8 los Estados Unidos tenían que ofrecer a Australia concesiones comerciales para compensar los efectos comerciales de la medida de salvaguardia estadounidense. El párrafo 1 del artículo 8 no impone ningún requisito de esta clase, hecho que la propia Australia ha reconocido fuera del presente procedimiento.

19. Después de que Australia notificase su régimen de salvaguardias al Comité de Salvaguardias¹⁵, el Canadá preguntó si los procedimientos de salvaguardia notificados por Australia constituían una compensación adecuada según lo dispuesto en el artículo 8 y, de no ser así, si hay en la legislación australiana otros instrumentos que permitan una compensación. Australia respondió lo siguiente:

No. Ello no sería responsabilidad de la [autoridad competente australiana]. No existen disposiciones específicas al respecto en la legislación australiana. La cuestión de la compensación o las concesiones habría de examinarse caso por caso para, *en caso de que fuera procedente*, adoptar la medida necesaria, lo que teóricamente podría requerir la adopción de nuevos instrumentos legislativos. *Entendemos que la cuestión de la compensación o las concesiones, prescindiendo de la cuestión del volumen y la administración de los contingentes y contingentes arancelarios, ha sido en raras ocasiones de medidas de salvaguardia.*¹⁶

20. La respuesta australiana al Canadá indica que a juicio de Australia un Miembro, para tener en cuenta los intereses de otros Miembros, puede preferir ajustar el tamaño y administración de los contingentes y los contingentes arancelarios, y que la compensación prevista en virtud del párrafo 1

¹⁵ G/SG/N/1/AUS/2, distribuido el 2 de julio de 1998.

¹⁶ Notificación de leyes y reglamentos de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo, respuestas de Australia a las preguntas formuladas por el Canadá y los Estados Unidos, G/SG/Q1/AUS/3, página 2 (27 de abril de 1999) (las cursivas son nuestras).

del artículo 8 rara vez será adecuada. Australia también parece considerar que corresponde decidir esta cuestión al Miembro importador.

21. En el presente asunto los Estados Unidos actúan de conformidad con el criterio que Australia esbozó en su repuesta a la pregunta del Canadá. Durante todas sus deliberaciones sobre la medida correctiva adecuada, los Estados Unidos consultaron a Australia cuál sería la medida de salvaguardia apropiada. Tanto la elevada cantidad dentro de contingente incluida en el contingente arancelario como las asignaciones separadas de contingentes a Australia y Nueva Zelandia, y el hecho de que el contingente arancelario no establezca límites específicos para los productos de carne de cordero fresca y congelada, son compatibles con la solicitud que Australia (y Nueva Zelandia) hizo a los Estados Unidos cuando se estaba examinando la medida. Además, a solicitud de Australia y de Nueva Zelandia, los Estados Unidos promulgaron un reglamento para administrar el contingente arancelario mediante un sistema de certificados de exportación y acordaron retrasar la fecha de entrada en vigor de la medida para que pudieran entrar en los Estados Unidos fuera del contingente arancelario 1,5 millones de toneladas más de carne de cordero. Como se ha señalado antes en respuesta a la pregunta 5, el Primer Ministro Adjunto y Ministro de Comercio de Australia publicó una nota de prensa atribuyendo a "las intensas gestiones de Australia" el aplazamiento, y finalmente la reducción, del nivel de la medida de los Estados Unidos.

ANEXO 3-7**RESPUESTAS DE LOS ESTADOS UNIDOS A LAS PREGUNTAS
DEL GRUPO ESPECIAL**

¿Se ha cumplido la disposición del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994 relativa a la "evolución imprevista de las circunstancias"?

Pregunta 1

En los asuntos *Corea - Productos lácteos y Argentina - Calzado*, el Órgano de Apelación declaró que "la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan o amenazan causar un daño grave [debe haber] sido "inesperada""; Australia, Nueva Zelandia y las CE interpretan que esta declaración significa que debe haber una evolución imprevista de las circunstancias que *cause* un incremento súbito de las importaciones, que *a su vez* cause una amenaza de daño grave, para que se cumpla el requisito del artículo XIX relativo a la "evolución imprevista de las circunstancias".

a) **Sírvanse formular observaciones sobre esta interpretación de la declaración del Órgano de Apelación**

Respuesta 1 a)

1. Mediante su enfoque en dos fases respecto de la relación de causalidad, Australia, Nueva Zelandia y las CE han interpretado erróneamente el texto pertinente del artículo XIX y también las constataciones del Órgano de Apelación. El error consiste en que, contrariamente al texto liso y llano del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX y a la descripción realizada por el Órgano de Apelación, ese enfoque desvincula la "evolución imprevista de las circunstancias" de las "condiciones" en que se produce el aumento de las importaciones y también del daño grave (o la amenaza de daño grave) causado por el aumento de las importaciones.

2. Como cuestión preliminar, vale la pena observar que, a diferencia de lo sostenido por los reclamantes y por las CE, el Órgano de Apelación no describe la relación entre la "evolución imprevista de las circunstancias" y el aumento de las importaciones en el sentido de que la primera "causa" la segunda. Esto es así porque el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX utiliza la expresión "Si, como consecuencia de" [subrayado añadido] para describir esta relación, y se trata de la relación entre la "evolución imprevista de las circunstancias", por una parte, y "en condiciones tales" y el daño grave (o la amenaza de daño grave), por la otra. Para distinguirlo, el apartado a) del párrafo 1 utiliza las palabras "que causan" para vincular las expresiones "han aumentado en tal cantidad" y "se realizan en condiciones tales" con el daño grave.

3. La elección de la expresión "Si, como consecuencia de" sugiere que los redactores del artículo XIX trataron de describir una situación en la que un resultado determinado ("consecuencia") se ha producido generalmente después de hechos anteriores. En cambio, la expresión "que causan o amenazan causar", utilizada más adelante en el mismo párrafo, denota una relación de causa a efecto considerablemente más directa. Las palabras "Si, como consecuencia de" hacen hincapié en el resultado final de la "evolución imprevista de las circunstancias" (es decir, que los productos se importen en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave) más que en la manera en que esa evolución produjo tal resultado.

4. La elección de la expresión "Si, como consecuencia de" deja en claro que, como el Órgano de Apelación concluyó en el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 85), la "evolución imprevista de las circunstancias" no constituye una condición adicional para la aplicación de una medida de salvaguardia. En cambio, al centrarse en la consecuencia más que en la causalidad, se sugiere que la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" se refiere al carácter inesperado ("imprevisto") del incremento súbito de las importaciones causantes de daño como el descrito en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX. Vista de esta manera, la expresión "evolución imprevista de las circunstancias" es simplemente una reafirmación del carácter de "urgencia" de las situaciones que se abordan en el artículo XIX.

5. Por lo tanto, la sugerencia específica de los reclamantes, de que el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX impone un requisito de causalidad simple y de dos fases es errónea porque no diferencia entre "Si, como consecuencia de" y el texto relativo a la causalidad que se utiliza en distintas partes de ese artículo.¹ También es errónea porque la "consecuencia" de la evolución imprevista de las circunstancias puede ser un aumento de las importaciones o una modificación de las condiciones económicas, financieras u otras "condiciones" que se aplican a esas importaciones, o ambos. Del texto del párrafo 1 del artículo XIX se desprende claramente que el aumento de las importaciones y también esas "condiciones" pueden resultar de la "evolución imprevista de las circunstancias", y no sólo el primero.

6. En rigor, como sugiere la redacción del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, puede haber una interacción recíproca entre las condiciones en las que el aumento de las importaciones afectan a una rama de producción nacional y la cuantía del aumento que causará un daño grave. Por ejemplo, cuando las condiciones de la competencia han cambiado inesperadamente, un aumento de las importaciones que en otro caso no habría causado daño, podría en este caso causar un daño grave.

7. Además, como el Órgano de Apelación reconoció en la cita mencionada por el Grupo Especial, una "evolución imprevista de las circunstancias" como la descrita en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX no sólo da lugar al aumento de las importaciones o a modificaciones de las condiciones en las que esas importaciones se realizan. En cambio, la consecuencia de la "evolución imprevista de las circunstancias" consiste en esos tipos específicos de aumentos de las importaciones ("en tal cantidad") y en las circunstancias ("en condiciones tales") que causan o amenazan causar un daño grave. Por lo tanto, la consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias es el conjunto de resultados a los que se refiere el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, o sea un aumento de las importaciones que sea "lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante" para causar o amenazar con causar un daño grave a la rama de producción nacional.²

8. Como esto es así, sería sumamente improbable que un Miembro pudiera en ningún caso haber "previsto" una evolución de las circunstancias como la mencionada en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX en el momento de otorgar una concesión arancelaria. La estructura de las concesiones

¹ Como concluyó el Órgano de Apelación en el asunto *Hormonas*, "se impone la consecuencia de que la elección y uso de los distintos términos en diferentes lugares del *Acuerdo MSF* son deliberados, y que las distintas expresiones tienen por objeto transmitir significados diferentes. Quien interpreta un tratado no tiene derecho a suponer que ese uso sea meramente imputable a inadvertencia de parte de los Miembros que negociaron y redactaron ese Acuerdo". *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26 y 48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 13 de febrero de 1998, párrafo 164, en el que se cita *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, WT/DS24/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 25 de febrero de 1997, párrafo 17.

² *Argentina - Calzado*, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 131.

arancelarias del GATT (aumento de las reducciones a lo largo del tiempo), el hecho de que los Miembros negocien y estructuren las concesiones arancelarias producto por producto y el carácter intermitente de las rondas de negociaciones arancelarias crean en conjunto un entorno en el que los gobiernos pueden otorgar concesiones arancelarias de una manera que evite poner en peligro a sabiendas a sus ramas de producción nacionales. Como no puede presumirse que los Miembros pongan en peligro intencionalmente a sus ramas de producción mediante el otorgamiento de concesiones arancelarias, debe presumirse que las circunstancias posteriores que ponen en peligro a sus productores han sido "imprevistas" cuando se negociaron las concesiones.

- b) **A la luz de la declaración del Órgano de Apelación, ¿cómo fundamentan los Estados Unidos su argumento de que una importante "evolución imprevista de las circunstancias" fue el aumento del volumen de las importaciones sumado a una modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de la carne de cordero congelada a la carne de cordero fresca/refrigerada?**

Respuesta 1 b)

9. Los hechos del caso presente son similares a los considerados por el Grupo de Trabajo en el asunto *Sombreros de fieltro* como constitutivos de una evolución imprevista de las circunstancias.³ En el caso presente, como en el asunto *Sombreros de fieltro*, una evolución imprevista de las circunstancias tiene como consecuencia un aumento de las importaciones y contribuye a la existencia de condiciones en las que la cuantía y los efectos del aumento de las importaciones afectan de tal modo a la rama de producción nacional que causan o amenazan causar un daño grave. De hecho, la USITC constató que el aumento de las importaciones y también el deterioro de la situación de la rama de producción nacional habían sido la consecuencia de la modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasaron de la carne de cordero congelada a la fresca o refrigerada.

Aumento de las importaciones

10. La modificación de la composición por productos de las importaciones de carne de cordero dio lugar a un incremento súbito de la carne de cordero de bajo precio en los Estados Unidos con posterioridad a 1995. Ese incremento súbito no había sido previsto cuando se negociaron las concesiones arancelarias sobre la carne de cordero en la Ronda Uruguay. Las importaciones de carne de cordero aumentaron un 19 por ciento en 1997 con respecto al mismo período del año precedente, y se incrementaron un 19 por ciento en los primeros nueve meses de 1998. La mayor parte del aumento de las importaciones registrado entre 1995 y 1997 correspondió a la carne de cordero fresca o refrigerada; aumentaron el 101 por ciento durante ese período, frente al 11 por ciento de las importaciones de carne de cordero congelada.⁴

Condiciones basadas en la cantidad y los efectos de las importaciones

11. El cambio de la composición por productos de las importaciones, que pasó de la carne de cordero congelada a la carne de cordero fresca y refrigerada, afectó profundamente a las condiciones del mercado estadounidense. Esto fue así en cuanto al aumento de las cantidades de carne de cordero importada, que inundaron el mercado estadounidense en 1997 y el período considerado de 1998, y también en lo relativo a sus efectos. Un efecto principal de la modificación de la composición por

³ Informe del Grupo de Trabajo sobre *Retirada por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del GATT*, GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951.

⁴ Informe de la USITC, I-22.

productos de las importaciones fue un incremento de la convergencia en el mercado estadounidense del producto nacional y el importado. Los consumidores ya no se limitaban a comprar carne de cordero fresca o refrigerada proveniente de los productores nacionales, sino que podían comprar el producto importado, de precio inferior, que se vendía en una forma (fresco o refrigerado) y en cortes similares a los producidos por la rama de producción nacional. Desde 1996, la mayor parte de las importaciones de carne de cordero procedentes de Australia consistió en carne fresca o refrigerada⁵, y una proporción cada vez mayor de las importaciones procedentes de Nueva Zelanda consistió en carne fresca o refrigerada.⁶

12. La evolución de las condiciones de la competencia en el mercado nacional de la carne de cordero durante las últimas etapas del período objeto de investigación exigió que los productores estadounidenses se adaptaran a un mercado en el que había aumentado la competencia de la carne de cordero importada fresca y refrigerada.⁷ El producto importado competidor desplazó al producto estadounidense, debido a lo cual los importadores de carne de cordero obtuvieron una mayor participación en el mercado.⁸ Las comunicaciones de los reclamantes ante el Grupo Especial, y las comunicaciones de sus nacionales ante la USITC demuestran que las importaciones desplazaron a la carne de cordero nacional. Australia ha admitido que aproximadamente un tercio del aumento de las importaciones de carne de cordero durante el período objeto de investigación desplazó a la carne de cordero nacional.⁹ Durante la investigación realizada por la USITC, los demandados de Australia y Nueva Zelanda formularon un reconocimiento similar.¹⁰

13. Ni la modificación de la composición por productos de las importaciones ni el nivel en que esta modificación afectaría a la situación del mercado en lo que respecta a los productores estadounidenses de carne de cordero podían haber sido previstos en 1993 por los negociadores estadounidenses de la concesión arancelaria relativa a la carne de cordero. La modificación de la composición por productos de las importaciones, en este caso particular, dio lugar a un aumento de las importaciones y también contribuyó a crear condiciones en el mercado estadounidense en las cuales la cuantía y los efectos del aumento de las importaciones amenazaban causar un daño grave a la rama de producción nacional.

c) **Sírvanse explicar lo que parece ser su opinión de que no es necesaria ninguna constatación de una "evolución imprevista de las circunstancias" para que se cumpla esta disposición del párrafo 1 del artículo XIX del GATT de 1994. Si tal constatación es innecesaria, ¿cómo puede el cumplimiento de esta disposición ser examinado por un grupo especial?**

Respuesta 1 c)

14. En las decisiones adoptadas por el Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado* se establece que la "evolución imprevista de las circunstancias" no

⁵ Informe de la USITC, II-16.

⁶ Informe de la USITC, II-43.

⁷ Informe de la USITC, I-32.

⁸ Informe de la USITC, I-31 y I-32.

⁹ Primera comunicación escrita de Australia, párrafo 146.

¹⁰ Transcripción de la audiencia realizada ante la USITC, página 164, adjunta como Prueba documental N° 20 de los Estados Unidos.

constituye una "condición independiente" para la aplicación de una medida de salvaguardia. Esta conclusión está en consonancia con el texto concreto del apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX, según se examinó anteriormente. También es compatible con el hecho de que nada en el artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que establece el procedimiento para las investigaciones a cargo de las autoridades competentes, ni en los artículos 2 y 4, en los que se determina el objeto de esas investigaciones, exige que se demuestre esa condición. Tampoco ninguna de esas disposiciones establece un criterio con arreglo al cual las autoridades competentes podrían decidir sobre el nivel, el tipo, la fuente y la especificidad de las pruebas necesarias para determinar si los negociadores gubernamentales (o el gobierno en su conjunto) "previeron" la evolución ulterior de las circunstancias. Este hecho sugiere también que las autoridades competentes no están obligadas a constatar la existencia de una "evolución imprevista de las circunstancias" durante su investigación.¹¹

15. Este silencio refleja el entendimiento, consagrado en el artículo XIX y que se deriva de la estructura y los procedimientos aplicables a las concesiones arancelarias en el marco del GATT, según se examinó anteriormente, de que no cabe presumir corrientemente que los Miembros tengan la intención de que sus concesiones arancelarias ocasionen un daño grave a sus ramas de producción nacionales. Esta conclusión es compatible con el contexto histórico en el que se elaboró el artículo XIX.

16. El apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX se incluyó en el GATT de 1947 por insistencia de los Estados Unidos. Esta disposición se originó casi textualmente en las disposiciones sobre la denominada "cláusula liberatoria" incluidas en los acuerdos comerciales concertados en la época por los Estados Unidos, concretamente el acuerdo de comercio recíproco entre los Estados Unidos y México, negociado en 1942.¹²

17. La insistencia de los Estados Unidos en esas disposiciones, tanto en los acuerdos bilaterales como en el GATT, refleja las limitaciones que se habían establecido a la capacidad del Presidente para negociar concesiones arancelarias. En esa época, el Presidente estaba negociando acuerdos comerciales con arreglo a facultades limitadas en materia arancelaria, otorgadas por el Congreso mediante la Ley de Acuerdos de Comercio Recíproco de 1934 (que fue una modificación de la Ley Arancelaria Smoot-Hawley de 1930).¹³ A fin de dar seguridades a las ramas de producción nacionales, la Ley de 1934 limitó las facultades del Presidente en cuanto al límite máximo de las reducciones arancelarias que podían conceder los Estados Unidos. Como consecuencia de ello, las

¹¹ Si las autoridades competentes estuviesen obligadas a formular constataciones con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias", sería necesario que llevaran a cabo dos investigaciones adicionales, una destinada a determinar esa evolución de las circunstancias y sus efectos, y una segunda investigación para determinar si dicha evolución fue "imprevista". La primera investigación supondría un tiempo considerable, quizá tan prolongado como la misma investigación relativa al daño y la relación de causalidad llevada a cabo por las autoridades, ya que una gran parte de las pruebas que deberían reunirse estarían relacionadas con las pruebas de la investigación sobre la existencia de daño, y derivarían de ésta. La segunda investigación no podría comenzar hasta que la primera hubiese terminado, con lo que se retrasaría considerablemente la publicación del informe definitivo de las autoridades. La segunda investigación supondría una investigación completamente nueva, basada en entrevistas y en los resultados de los cuestionarios dirigidos a funcionarios gubernamentales y responsables de la rama de producción, actuales y anteriores, además de un examen de los antecedentes pertinentes de la negociación, los registros oficiales y la rama de producción. Por otra parte, es dudoso que las autoridades competentes (que normalmente realizan análisis económicos) tengan los conocimientos técnicos y las facultades legales necesarios para llevar a cabo esa tarea.

¹² 57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (con efecto a partir del 30 de enero de 1943), adjunto como Prueba documental N° 21 de los Estados Unidos.

¹³ Adjunto como Prueba documental N° 22 de los Estados Unidos.

concesiones arancelarias de los Estados Unidos en toda negociación -incluidas las negociaciones iniciales del GATT- tenían necesariamente un carácter limitado.

18. Además, en virtud de la Orden Ejecutiva de febrero de 1947 (dictada entre las sesiones preparatorias del GATT)¹⁴, antes de negociar cualquier acuerdo comercial, el Presidente estaba obligado a recabar asesoramiento escrito y público de la USITC (entonces la Comisión Arancelaria de los Estados Unidos) con respecto a las probables consecuencias económicas de las reducciones arancelarias sobre todas las categorías de productos que el Presidente proponía incluir en las negociaciones.¹⁵ Esto significaba que la Comisión tenía que publicar sus opiniones sobre los efectos que la reducción arancelaria tendría en relación con cada producto.

19. Las consecuencias netas de las disposiciones sobre la limitación arancelaria y la necesidad de asesoramiento público incluidas en la Ley de 1934 y en la Orden Ejecutiva posterior consistieron en someter al Presidente a limitaciones jurídicas y políticas destinadas a impedir la negociación de reducciones arancelarias severas, de un carácter tal que cabía esperar que dieran lugar a una inundación de importaciones y a un daño grave o amenaza de daño grave, a alguna rama de producción nacional. Por el contrario, el Presidente fue autorizado a concertar reducciones de derechos más pequeñas, negociadas producto a producto, a fin de evitar poner en peligro a los productores estadounidenses. Este enfoque progresivo con respecto a las reducciones arancelarias se reflejó en las reducciones relativamente moderadas y graduales otorgadas en el marco de las concesiones arancelarias iniciales en el marco del GATT, y se consagró en el artículo XXVIIIbis del GATT, en el que se exhorta a la celebración de rondas periódicas de negociaciones arancelarias con miras a lograr reducciones arancelarias progresivas a lo largo del tiempo.

20. Dado este enfoque gradual, si bien cabía esperar que las concesiones arancelarias dieran lugar a un moderado incremento de las importaciones en determinados sectores, no cabía esperar normalmente que las concesiones desataran una inundación de importaciones con el consiguiente daño grave o amenaza de daño grave para las ramas de producción nacionales. Sin embargo, los negociadores estadounidenses reconocieron que, incluso con concesiones arancelarias limitadas, era imposible descartar la posibilidad –teniendo en cuenta especialmente las perturbaciones económicas y la incertidumbre provocadas por la segunda guerra mundial– de que cambios futuros e imprevistos en las condiciones de los mercados y las condiciones financieras o económicas dieran lugar a un incremento súbito de las importaciones. Esa preocupación originó la necesidad de una "cláusula liberatoria", a la que se podría recurrir para autorizar la adopción de "medidas de urgencia" destinadas a hacer frente a esas situaciones. La cláusula de salvaguardia brindaba seguridad a las ramas de producción afectadas y a su vez permitía que los Estados Unidos (y otros gobiernos) otorgaran concesiones arancelarias que de otro modo podrían haber resultado políticamente imposibles.

21. Vista desde este ángulo, la "evolución imprevista de las circunstancias" mencionada en el artículo XIX es todo acontecimiento posterior que altera las expectativas de un Miembro de que su concesión arancelaria no dará lugar a un daño grave o una amenaza de daño grave a su rama de producción nacional. Como observó el presidente de la Comisión Arancelaria en un informe presentado al Comité de Finanzas del Senado en junio de 1948, relativo al procedimiento de la Comisión para aplicar la "cláusula liberatoria" (a la sazón incluida en una Orden Ejecutiva y también en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del GATT):

¹⁴ Véase John Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, página 553 (1969), adjunto como Prueba documental N° 23 de los Estados Unidos.

¹⁵ Véase Exec. Order N° 9832, 25 de febrero de 1947, párrafos 5 a 8, adjunta como Prueba documental N° 24 de los Estados Unidos.

La interpretación que hace la Comisión de las palabras "evolución imprevista de las circunstancias", en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones en el marco de la cláusula liberatoria, es que, cuando las importaciones de cualquier producto entran en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales, esta situación debe considerarse, a la luz del objetivo del programa de acuerdos comerciales y de la propia cláusula liberatoria, como el resultado de una evolución imprevista de las circunstancias.¹⁶

22. Por lo tanto, la Comisión Arancelaria dejó en claro ya en 1948 -como hizo el Órgano de Apelación más de 50 años más tarde- que la referencia a la "evolución imprevista de las circunstancias" no crea una condición independiente para la aplicación de la cláusula liberatoria. En cambio, esta redacción es una reiteración de las circunstancias en las que se autoriza el recurso a la cláusula liberatoria, esto es, una situación en la que, tras la aplicación de una reducción arancelaria negociada, se ha producido inesperadamente un incremento súbito de las importaciones y un daño grave (o una amenaza de daño grave) a la rama de producción nacional.

23. El informe del Grupo de Trabajo de 1951 en el asunto *Sombreros de fieltro* ofrece más respaldo a esta conclusión. Los miembros del Grupo de Trabajo (con excepción de los Estados Unidos) consideraron que debe entenderse que la "evolución imprevista de las circunstancias" consiste en "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".¹⁷

24. Como se observa en el informe del Grupo de Trabajo, los negociadores de los Estados Unidos sabían en 1947 en Ginebra que los estilos de los sombreros estaban sujetos a modificaciones, y habían previsto algún aumento de las importaciones después de la aplicación de la concesión arancelaria. Los miembros del Grupo de Trabajo (con excepción de los Estados Unidos) consideraron que los negociadores estadounidenses debían haber previsto que los estilos de las modas de los sombreros en realidad cambiarían. Pero el Grupo de Trabajo (con excepción de Checoslovaquia) constató que los negociadores estadounidenses no podían haber previsto la modificación específica del estilo de los

¹⁶ *Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate*, H.R. 6556, 128 (1948), adjunto como Prueba documental N° 25 de los Estados Unidos. Tres miembros de la Comisión reiteraron su opinión en un informe de 1953 relativo a una investigación sobre la cláusula liberatoria llevada a cabo con respecto a las importaciones de artículos de vidrio hechos a mano. A pesar de que estos miembros de la Comisión constataron que el aumento de las importaciones no había causado un daño grave, observaron que:

Al otorgar concesiones arancelarias contractuales, los Estados Unidos tienen plenamente en cuenta que las importaciones aumentarán. Sin embargo, no otorgan intencionalmente concesiones arancelarias de tal amplitud y profundidad que causen (o amenacen causar) un daño grave a la rama de producción nacional. La principal finalidad de la legislación relativa a la cláusula liberatoria es autorizar una medida correctiva cuando la experiencia derivada de una concesión comercial contractual indica que se cometió un error y que las importaciones en realidad han aumentado, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, en tal medida que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional.

Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, *Hand-Blown Glassware*, Report to the President on Investigation N° 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951, as amended, páginas 51 y 52 (1953), adjunto como Prueba documental N° 26 de los Estados Unidos.

¹⁷ *Sombreros de fieltro*, párrafo 9.

sombreros que efectivamente se produjo, la gran escala de esa modificación ni su prolongada duración.¹⁸

25. Considerado en su conjunto, el informe del Grupo de Trabajo sugiere que la evolución futura de las circunstancias (por ejemplo, las modificaciones en los estilos de los sombreros) pueden considerarse "previstos" en el momento en que se otorgó la concesión arancelaria si son el resultado directo de factores económicos de los que los negociadores de los aranceles tenían en esa época un conocimiento efectivo (las modas de los sombreros están sujetas a cambios). Pero el informe sugiere también que determinadas circunstancias del mercado, cuando dan lugar a un incremento súbito de las importaciones que causa daño (un cambio importante y sostenido hacia un nuevo estilo de sombreros) no pueden considerarse como "previstas". Por lo tanto, el informe del Grupo de Trabajo confirma la conclusión de que determinadas modificaciones del mercado que ocasionan un incremento súbito de las importaciones que causa daño no pueden considerarse como normalmente "previstas".

26. Como normalmente puede presumirse que los Miembros estructuran sus concesiones arancelarias de modo tal que se evite desencadenar un incremento súbito de las importaciones que cause daño, un incremento súbito de esa naturaleza debe considerarse presuntamente como el resultado de una evolución imprevista de las circunstancias. Las propias circunstancias normalmente resultarán evidentes en el informe de la autoridad competente acerca de su investigación, como sucede en el informe de la USITC sobre su investigación relativa a la carne de cordero. El carácter imprevisto de esa evolución de las circunstancias estará implícito en los resultados que ha producido.

27. Puede haber raros casos en los que un Miembro haya previsto concretamente que una concesión arancelaria que ha otorgado daría lugar a un daño súbito y grave, o a la amenaza de daño, a la rama de producción nacional. En tal caso, las partes que se presenten ante la autoridad competente en la investigación sobre la existencia de daño podrán, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, presentar pruebas a este efecto y alegar que la aplicación de medidas de salvaguardia no sería "de interés público". Si, no obstante ello, tales medidas se aplicaran, la parte reclamante en un procedimiento tramitado ante un grupo especial en el marco del ESD también podría señalar esta circunstancia y alegar que no se debe aplicar la presunción normal de la "evolución imprevista de las circunstancias".

¿Es la definición de "rama de producción nacional" utilizada en la investigación de la USITC compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 2

Los Estados Unidos opinan que, cuando existe una "línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado" y una "coincidencia sustancial de intereses económicos", los productores de los insumos forman parte de la "rama de producción nacional" que produce el producto elaborado. ¿Pueden los Estados Unidos explicar, en la situación hipotética en la que el producto final está compuesto por un gran número de insumos, que se utilizan para su elaboración y que están funcionalmente dedicados a la producción de ese único producto final, en qué condiciones o circunstancias los productores de los insumos serían *excluidos* de la definición de la rama de producción nacional incluso si existiera una línea de producción continua y los intereses económicos coincidieran sustancialmente? ¿O bien los Estados Unidos opinan que esos productores de insumos en todos los casos serían parte de la rama de producción nacional?

¹⁸ Sombreros de fieltro, párrafo 11.

Respuesta 2

28. La hipótesis del Grupo Especial no se ha planteado ante la USITC y tampoco se planteará debido a la naturaleza del criterio empleado por la USITC. Los casos en los que la USITC examina la inclusión o exclusión de los productores del producto sin elaborar (por ejemplo, los criadores) y los elaboradores en la misma rama de producción sólo abarcan los productos agropecuarios elaborados.¹⁹ En esas investigaciones, la USITC examina si las pruebas demuestran una línea de producción continua desde el producto sin elaborar hasta el elaborado. Como se refleja en la expresión "sin elaborar", el producto avanza a lo largo de un proceso continuo que va desde la forma inacabada hasta la acabada. En esa situación, no se tienen en cuenta los insumos múltiples porque este criterio se reserva para el desarrollo de un producto primario desde el estado de producto sin elaborar hasta el de "listo para el mercado". El criterio de los Estados Unidos simplemente no prevé -como describió el criterio canadiense respecto el Grupo Especial que examinó el asunto *Carne vacuna para manufactura*- una reparación que se concedería a los proveedores de insumos en general cuando experimentan un daño causado por las importaciones equivalente al que normalmente experimentan los productores de productos finales.

29. Del mismo modo, el caso hipotético que sugiere el Grupo Especial no se plantearía debido a la segunda parte del criterio de la USITC. En esa hipótesis se supone que habría una "coincidencia sustancial de intereses económicos" entre los productores de múltiples insumos y los elaboradores del producto acabado. Sin embargo, es difícil concebir un producto elaborado compuesto por diversas materias primas agrícolas, cada una de las cuales estaría dedicada a un único producto final. También es improbable que haya alguna vez una coincidencia de intereses económicos entre tales productores de múltiples insumos y los elaboradores del producto final. Tal situación sólo podría producirse cuando, como en el caso presente, en la fase de elaboración existen componentes de valor añadido de menor importancia que contribuyen a lo que es esencialmente una operación de acabado.

Pregunta 3

Observamos que el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 se centra en la "producción" de los "productos similares o directamente competidores" (es decir, los productores cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos)". ¿Cómo podrían los Estados Unidos conciliar su definición de la rama de producción nacional con esta disposición?

Respuesta 3

30. La definición de los Estados Unidos de la rama de producción nacional de carne de cordero es compatible con lo dispuesto en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la definición de la rama de producción nacional de carne de cordero, la USITC incluye a los criadores y a los establecimientos de engorde de corderos vivos y también a los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero.²⁰ El sentido corriente del término "producto" ("product" en la versión inglesa) se define como la "producción ("output") de una empresa o una

¹⁹ Véase *Fresh Tomatoes and Bell Peppers*, Inv. N° TA-201-66, USITC Pub. 2985 (agosto de 1996), páginas I-9 y 10, adjunto como Prueba documental N° 27 de los Estados Unidos; *Apple Juice*, Inv. N° TA 201-59, USITC Pub. 1861 (junio de 1986), páginas 5 a 10, adjunto como Prueba documental N° 28 de los Estados Unidos; *Certain Canned Tuna Fish*, Inv. N° TA-201-53, USITC Pub. 1558 (agosto de 1984), páginas 5 a 7, adjunto como Prueba documental N° 29 de los Estados Unidos.

²⁰ Informe de la USITC, I-13.

industria²¹, y el sentido corriente de la palabra "producción" ("production") se define como la "producción total, especialmente de un producto básico o de una industria".²² De modo compatible con estas definiciones, la carne de cordero es producida por la rama de producción nacional mediante una línea de producción continua y progresiva cuyo resultado es un producto, la "carne de cordero". El significado liso y llano del término "producción" ("output") hace referencia a "algo producido" en la "producción agropecuaria o industrial".²³ Los establecimientos de cría y de engorde de corderos vivos de los Estados Unidos y también los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero generan una "producción" ("output") que es un producto agropecuario.

Pregunta 4

En este contexto, sírvanse formular observaciones sobre la diferencia Canadá - Carne vacuna para manufactura (SCM/85), en la que el Grupo Especial desestimó el razonamiento del Canadá (que era muy similar al razonamiento de la USITC en el caso presente) de considerar que los productores de ganado vivo formaban parte de los productores de la carne vacuna para manufactura. ¿Por qué el razonamiento del Grupo Especial no sería igualmente convincente y pertinente en este caso?

Respuesta 4

31. Es importante observar desde un comienzo que en el asunto *Carne vacuna para manufactura* la decisión no fue adoptada. En el asunto *Japón – Bebidas alcohólicas*, el Órgano de Apelación examinó la condición jurídica de los informes de grupos especiales y en particular la de los informes no adoptados de los grupos especiales. Los informes *adoptados* de los grupos especiales

son una parte importante del *acervo* del GATT. Los grupos especiales posteriores suelen examinarlos. Estos informes crean expectativas legítimas en los Miembros de la OMC y, por consiguiente, deben tenerse en cuenta cuando son pertinentes para una diferencia. Sin embargo, no son obligatorios sino para solucionar la diferencia específica entre las partes en litigio.²⁴

32. Los informes *no adoptados* de los grupos especiales, por el contrario, carecen "de valor normativo en el sistema del GATT o de la OMC, puesto que no [han] sido avalados por decisiones de las PARTES CONTRATANTES del GATT o de los Miembros de la OMC".²⁵ La conclusión del Órgano de Apelación es especialmente pertinente en el caso presente porque los Miembros de la OMC podrían haber "hecho suya" la decisión dictada en el asunto *Carne vacuna para manufactura*, codificándola en el nuevo Acuerdo sobre Subvenciones de la OMC. El hecho de que no hayan obrado así aconseja no hacer aplicable el razonamiento de esta decisión a asuntos comprendidos en el marco del Acuerdo sobre Subvenciones y mucho menos en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias.

²¹ *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, página 1810 (1981), adjunto como Prueba documental N° 30 de los Estados Unidos.

²² *Webster's New Collegiate Dictionary*, página 918 (1977), adjunto como Prueba documental N° 31 de los Estados Unidos.

²³ *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 838 (1985), adjunto como Prueba documental N° 32 de los Estados Unidos.

²⁴ *Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas*, Informe del Órgano de Apelación, WT/DS8/AB/R, WT/DS10/AB/R, WT/DS11/AB/R, 4 de octubre de 1996, página 18.

²⁵ *Idem*, página 18.

33. En todo caso, incluso si la decisión adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Carne vacuna para manufactura* fuera aplicable en un caso de derechos compensatorios, esa decisión no es pertinente en el caso que nos ocupa. La determinación del Grupo Especial en el sentido de que los productores de ganado no eran "productores" de carne vacuna para manufactura se basó en gran parte en su interpretación del párrafo 6 del artículo 6 del Código de Subvenciones, que establecía lo siguiente:

El efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará en relación con la producción nacional del producto similar cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente con arreglo a criterios tales como: el proceso de producción, el resultado de las ventas de los productores, los beneficios. Cuando la producción nacional del producto similar no tenga una identidad separada con arreglo a dichos criterios, el efecto de las importaciones subvencionadas se evaluará examinando la producción del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto similar y a cuyo respecto pueda proporcionarse la información necesaria.²⁶

34. A juicio del Grupo Especial, el párrafo 6 del artículo 6

indicaba, pues, una preferencia por restringir el análisis del daño a los recursos productivos directamente dedicados a la fabricación del producto similar mismo. Este principio, aplicado a un proceso de producción vertical que comprendiera varias etapas, indicaría que el análisis debía centrarse asimismo en la etapa de producción dedicada a la fabricación propiamente dicha del producto similar de que se tratara, en contraposición a las etapas anteriores dedicadas a la producción de los insumos.²⁷

35. El Grupo Especial también citó el párrafo 6 del artículo 6 al describir la decisión adoptada por el Grupo Especial en el asunto *Nueva Zelandia - Transformadores eléctricos* (ésta, a diferencia del caso *Carne vacuna para manufactura*, es una decisión adoptada) que, como los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafo 71) respalda la determinación de la USITC relativa a la rama de producción nacional en el caso presente.

36. El Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene disposición alguna que sea equivalente al párrafo 6 del artículo 6. Por lo tanto, el análisis del Grupo Especial, que se basó en esa disposición, no resulta procedente.²⁸

37. Como se examinó en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, el enfoque de la USITC en el caso presente se ve respaldado por el propósito expreso del Acuerdo sobre Salvaguardias y sus disposiciones paliativas, que no son comparables a las disposiciones de los Códigos de la Ronda de Tokio. La solución de la cuestión que nos ocupa debe decidirse sobre la base del texto del Acuerdo sobre Salvaguardias, que es el Acuerdo particular en cuestión, y no mediante referencia a una decisión no adoptada de un Grupo Especial del GATT que interpretó otro Acuerdo y, en particular, una disposición de ese Acuerdo que no figura en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

²⁶ Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, párrafo 6 del artículo 6.

²⁷ *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 5.3.

²⁸ En opinión de los Estados Unidos, la interpretación del párrafo 6 del artículo 6 hecha por el Grupo Especial (y, por ende, su conclusión en el asunto *Carne vacuna para manufactura*) fue errónea. Por consiguiente, incluso si el Acuerdo sobre Salvaguardias incluyera tal disposición, ello no modificaría el hecho de que el enfoque adoptado por la USITC sobre esta cuestión es correcto.

38. Además, este caso se diferencia del asunto *Carne vacuna para manufactura* no sólo por sus características jurídicas, sino también por los hechos. En el asunto *Carne vacuna para manufactura*, el Grupo Especial constató que la carne vacuna deshuesada para manufactura era un "subproducto" resultante de actividades económicas cuyo objetivo principal era producir otros productos para la venta.²⁹ La CEE había alegado que "considerando todo el proceso económico que conducía a la producción de insumos para su transformación en carne vacuna deshuesada para manufactura, no cabía afirmar que conllevase ni una producción seguida ni una dedicación funcional en el sentido requerido".³⁰ Por el contrario, y como ha confirmado la USITC, la producción de carne de cordero supone una producción continua y además una dedicación funcional de los corderos vivos a la carne de cordero. La USITC constató que, en los Estados Unidos, la mayor parte de las ovejas y corderos son animales de carne que se crían principalmente para la producción de carne de cordero.³¹ Excepto en el caso de los corderos que se conservan con fines de cría, virtualmente todos los corderos cuya carne es lo que se explota se envían a los establecimientos de engorde en el otoño³² y después se envían generalmente a los mataderos para su sacrificio.³³ Después los mataderos elaboran la carne de cordero o envían las canales a las plantas de despiece, que desempeñan una función de elaboración análoga.³⁴ Posteriormente, los cortes se venden a los establecimientos mayoristas o minoristas. Obviamente, esto no es así cuando la producción del producto similar resulta "de actividades económicas que tenían por finalidad principal la producción de otros productos para la venta" como se alegó en el asunto *Carne vacuna para manufactura*.

39. Si el asunto *Carne vacuna para manufactura* es de algún modo pertinente, lo es porque una de las partes reclamantes en ese caso -Australia- adoptó una posición contraria a la que adopta en el caso que nos ocupa. En el asunto *Carne vacuna para manufactura*, Australia alegó que eran los criadores quienes producían la carne vacuna, y los mataderos eran meramente los que se ocupaban del acabado y daban al producto una forma utilizable.³⁵ Australia adoptó el mismo razonamiento que el empleado por la USITC en su investigación sobre la carne de cordero y estuvo de acuerdo en que la Asociación de Ganaderos Canadienses (CCA) incluyera a los criadores de ganado en la rama de producción nacional que producía la carne vacuna. Como Australia alegó en esa ocasión, cuando la empresa elaboradora simplemente prepara un producto para el mercado, el criador es considerado correctamente como el productor del producto acabado. La postura de Australia en ese caso es incompatible con toda conclusión de que el significado corriente del término "productor" puede resolver la cuestión planteada en sentido contrario a lo sostenido por los Estados Unidos. Además, si Australia consideró en el asunto *Carne vacuna para manufactura* que los criadores de ganado que suministraban menos del 50 por ciento del insumo de carne de un producto eran productores del producto acabado, ciertamente deben considerar que también los criadores de corderos que suministran el 100 por ciento del insumo de carne del producto son productores del producto acabado.

²⁹ *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 5.12.

³⁰ *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 3.23.

³¹ Informe de la USITC, I-13 y II-4.

³² Informe de la USITC, I-13, II-11, II.

³³ Informe de la USITC, I-13 y II-14.

³⁴ Informe de la USITC, I-13 y II-14 y 15.

³⁵ *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 4.1.

40. Como Australia alegó en el caso *Carne vacuna para manufactura*³⁶, ese enfoque se ajusta a la nota interpretativa al párrafo 2 de la sección B del artículo XVI del GATT de 1994, en la que se definen los productos básicos como "todo producto agrícola [...], ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la venta en cantidades importantes en el mercado internacional". Aunque el Grupo Especial que examinó el asunto *Carne vacuna para manufactura* no se basó en la nota interpretativa porque ésta y el Acuerdo de la Ronda de Tokio tenían propósitos diferentes, la definición de la nota interpretativa aporta una nueva demostración de que, en el lenguaje normalmente utilizado en el comercio, la producción de productos primarios incluye tanto la materia prima como el producto elaborado.

Pregunta 5

Sírvanse formular observaciones sobre el argumento expuesto por Nueva Zelandia en el párrafo 29 de su declaración oral, en el sentido de que la expresión "el conjunto de" que figura en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 se refiere a la representatividad de los datos utilizados en una investigación con respecto a la totalidad de la rama de producción y no al alcance o amplitud de la rama de producción propiamente dicha.

Respuesta 5

41. La expresión "el conjunto de" no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Si bien los Estados Unidos apoyan la opinión de Nueva Zelandia de que el propósito de la expresión puede haber sido asegurar que una investigación en materia de salvaguardias no se limite a determinados miembros de una rama de producción, los Estados Unidos rechazan la alegación de que la expresión "el conjunto de" sea una matización destinada a definir el alcance de los productores *dentro* de una rama de producción. Contrariamente a la afirmación adicional de Nueva Zelandia, los Estados Unidos no han utilizado la expresión "el conjunto de" para ampliar la composición de una rama de producción más allá de quienes producen los "productos similares o directamente competidores".

¿Ha demostrado la USITC que la rama de producción nacional hacía frente a una "amenaza de daño grave" debida al "aumento de las importaciones"?

Pregunta 6

¿Cómo determinó la USITC en su investigación que el daño amenazado era "grave", en contraposición con algún grado de daño inferior? ¿En qué parte de su determinación figura esto?

Respuesta 6

42. Como cuestión preliminar, parecería que la cuestión de dilucidar si el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC declarase en su informe por qué el daño amenazado era "grave", en contraposición con algún grado de daño menos grave, no está en litigio en la presente diferencia y sería ajena al mandato del Grupo Especial. El párrafo 1 del artículo 3 es la única disposición que obliga a un Miembro a publicar las conclusiones obtenidas sobre cuestiones pertinentes. Los reclamantes no señalaron esta cuestión en su solicitud de establecimiento de un grupo especial ni la plantearon en sus primeras comunicaciones escritas. Esas comunicaciones se basan en el artículo 3 sólo para impugnar la elección de una medida de salvaguardia realizada por los Estados Unidos, y no para impugnar la determinación de la USITC sobre la existencia de una amenaza de daño grave, respecto de lo cual se basan en el artículo 4. En consecuencia, toda reclamación de que, en virtud del párrafo 1 del artículo 3, la USITC debería haber enunciado una

³⁶ *Carne vacuna para manufactura*, párrafo 4.1.

conclusión jurídica adicional es ajena al mandato otorgado en la presente diferencia. No obstante, a los Estados Unidos les complace responder a la pregunta del Grupo Especial.

43. La USITC justificó su conclusión de que la rama de producción experimentaba una amenaza de daño grave en las constataciones que figuran en las páginas I-16 a I-21. En ese examen se explica positivamente por qué la USITC consideró que "el deterioro de los indicadores [económicos] [...] después de 1996"³⁷ confirmaba que la rama de producción se veía amenazada por un daño grave. La USITC reconoció expresamente que el criterio requerido para su determinación de la existencia de daño era si se había producido un "menoscabo general [...] grave de la situación de la rama de producción nacional"³⁸, que es la definición de daño grave que figura en el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias. En la conclusión de la USITC se hizo hincapié en la "reducción de la participación en el mercado de la rama de producción nacional, y también en la reducción de la producción, los envíos, la rentabilidad y los precios, entre otras dificultades a que hacía frente la rama de producción nacional".³⁹ Las constataciones relativas a esos factores demuestran por qué la USITC estimó que la rama de producción nacional estaba a punto de sufrir un menoscabo general significativo de su situación.

44. El Acuerdo no requiere más que esto. Los Acuerdos de la OMC en su conjunto no enuncian una relación precisa entre el criterio relativo al "daño grave" establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias y otros criterios establecidos en otros Acuerdos, tales como el criterio de "daño importante" utilizado en el Acuerdo Antidumping. Aunque en el Acuerdo sobre Salvaguardias se define la expresión "daño grave", ni el Acuerdo Antidumping ni el artículo VI del GATT de 1994 definen el "daño importante". En consecuencia, los Acuerdos de la OMC no proporcionan una base para establecer una comparación precisa entre los diversos "grados" de daño, ni tampoco ninguno de los Acuerdos requiere una comparación.

Pregunta 7

Con arreglo al criterio relativo a la relación de causalidad aplicado por los Estados Unidos en el caso presente, ¿puede determinarse que las importaciones de carne de cordero consideradas aisladamente causaban o amenazaban causar un grado de daño que era "grave", con independencia del posible daño adicional que podían causar otros factores? En caso afirmativo, ¿de qué modo? ¿Es tal determinación necesaria? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 7

45. La afirmación de Nueva Zelandia de que el Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC "aislase" los efectos del aumento de las importaciones parece basarse en la presunción de que el Acuerdo exige que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño grave o la amenaza de daño grave. Tanto el supuesto requisito de "aislamiento" como la premisa en la que se basa carecen de fundamento.

³⁷ Informe de la USITC, párrafo I-18.

³⁸ Informe de la USITC, I-16, en el que se cita el artículo 202(c) de la Ley de Comercio Exterior de 1930.

³⁹ Informe de la USITC, I-21.

Causa única

46. El párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, que respectivamente establecen las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia y los requisitos para las determinaciones de la existencia de daño grave y de amenaza de daño grave, emplean el verbo "causar" de una u otra forma. En el *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, página 356 (1981) se define el verbo "causar" del modo siguiente: "servir como causa u ocasión de". El diccionario deja en claro que no es necesario que la "causa" (sustantivo) sea el único determinante un resultado:

una causa indica una condición o circunstancia o una combinación de condiciones y circunstancias que efectiva e inevitablemente provocan una consecuencia, efecto o resultado *o ayudan sustancialmente ("materially") al mismo*. (Cursivas añadidas.)⁴⁰

Como indica la definición precedente, si bien no es necesario que una causa sea el único determinante de un resultado, ella debe ser importante. Esto es, que debe ayudar *sustancialmente* a la generación del resultado.⁴¹ El Webster define el término "sustancial" del modo siguiente: "que tiene una gran importancia o trascendencia: decisivo".

47. Nueva Zelandia ha objetado el hecho de que la USITC aplicase un análisis relativo a la "causa sustancial" para determinar si el aumento de las importaciones amenazó causar un daño grave a la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos. Sin embargo, como se demostró precedentemente, la expresión "causa sustancial" (que se define en la ley estadounidense como "una causa que es importante y no menos importante que ninguna otra causa") está plenamente de acuerdo con el sentido corriente del verbo "causar", según se utiliza en el Acuerdo sobre Salvaguardias.

48. El hecho de que el Acuerdo sobre Salvaguardias trate la "causa" de conformidad con su sentido corriente y no con el significado de "causa única" encuentra respaldo en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. Esta disposición exige que la autoridad competente demuestre "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". El término "causalidad" significa "de o relativo o referido a una causa" y el término "relación" significa "un elemento unificador: un medio de conexión o comunicación".⁴² Contrariamente a la interpretación neozelandesa del término "causar", el modo en que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 define la "relación de causalidad" sugiere que la autoridad competente no tiene ninguna obligación de demostrar que el aumento de las importaciones considerado aisladamente causó el daño grave o la amenaza de daño grave. En cambio, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que la autoridad competente simplemente demuestre una conexión entre el aumento de las importaciones y el daño que ha constatado.

⁴⁰ *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, página 356 (1981), adjunto como Prueba documental N° 33 de los Estados Unidos.

⁴¹ Aunque las definiciones pertinentes del *New Shorter Oxford English Dictionary* ("NSOED") respaldan el concepto de causas múltiples, véase NSOED, página 355 (en el que se define la "causa" como "Lo que produce un efecto o consecuencia; un antecedente *o antecedentes* seguidos de un determinado fenómeno") (cursivas añadidas), no hacen referencia a la "sustancialidad" ("materiality") de la "causa". Véase también NSOED, página 355 (donde se define el verbo "causar" como "Ser la causa de, tener efecto, generar; ocasionar, producir; inducir, hacer, generar").

⁴² *Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)*, páginas 355 y 1317 (1981), adjunto como Prueba documental N° 33 de los Estados Unidos.

49. La tesis de que las palabras "causa" y "relación de causalidad" no exigen que una causa sea la única causa se ve confirmada por el modo en que esos términos pueden utilizarse corrientemente para describir las causas de una enfermedad.⁴³ Para usar una analogía médica, el hecho de que una persona haya experimentado una enfermedad coronaria puede atribuirse a varias "causas", entre ellas la elevada ingestión de grasas, un estilo de vida sedentario, una predisposición genética, períodos prolongados de tensión, etc. Estos factores pueden actuar conjuntamente y de forma combinada para producir una única enfermedad; cada uno de ellos, para utilizar los términos del diccionario, "ayuda sustancialmente" a provocar la enfermedad.

50. El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias prevé un enfoque de la causalidad que es análogamente sinérgico. Concretamente, requiere que el análisis no se limite a dilucidar si un determinado producto se importa en tal cantidad, sino también "en condiciones tales" que causan o amenazan causar un daño grave. Por lo tanto, el artículo 2 prevé una investigación de esos otros factores que afectan a una rama de producción y que pueden haber ayudado a crear las condiciones en las que el aumento de las importaciones causan un daño grave.

51. Además, como se observa en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos (párrafo 116), el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 reconoce que es posible que otros factores distintos del aumento de las importaciones "al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional". Esta redacción deja en claro que no es menester que el daño grave o la amenaza de daño grave que ha experimentado la rama de producción nacional sea atribuible exclusivamente al aumento de las importaciones. Por lo tanto, ni el sentido corriente del término "causar" ni el texto pertinente del párrafo 2 del artículo 4 respaldan la alegación de que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que el aumento de las importaciones sea la única causa del daño grave o la amenaza de daño grave.

52. Por último, los antecedentes de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias indican que los redactores no tenían la intención de imponer el requisito de una "causa única". En 1988, los Estados Unidos presentaron un documento en el que se explicaba el procedimiento estadounidense para determinar la existencia de daño en los casos relacionados con el artículo XIX.⁴⁴ En el documento se aborda concretamente el criterio de la "causa sustancial" y se explica que "el aumento de las importaciones ha de ser no sólo causa significativa, sino tan significativa por lo menos como cualquier otra causa de daño importante o de amenaza de daño importante".⁴⁵ Posteriormente, la Secretaría publicó una nota en la que resumió el examen de los Estados Unidos de su documento y se sintetizaron brevemente las descripciones realizadas por las CEE y Australia de sus regímenes de salvaguardia. También se resumieron las deliberaciones del Grupo de Negociación sobre el criterio de causalidad:

Muchas delegaciones dijeron que había que demostrar que la causa del daño grave y de la amenaza de daño grave era un acusado aumento de las importaciones, y que afectaba perjudicialmente a una parte considerable de los productores nacionales. Algunas delegaciones dijeron que la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el menoscabo general de la situación de los productores nacionales

⁴³ Véase *Webster's Ninth New Collegiate Dictionary*, página 217 ("agente de una enfermedad", que se utiliza para explicar el término "causal"), página 695 (el significado de "relación" se ilustra mediante la expresión "buscar una [...] entre el fumar y el cáncer") (1985), adjunto como Prueba documental N° 34 de los Estados Unidos.

⁴⁴ *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias: Procedimientos de los Estados Unidos para la adopción de decisiones sobre el daño en los casos previstos en el artículo XIX*, MTN.GNG/NG9/W/13 (3 de marzo de 1988).

⁴⁵ *Idem*, página 6.

tenía que establecerse claramente. Una delegación dijo que cuando hubiera una multiplicidad de causas había que confirmar que el aumento de las importaciones era la causa principal, no solamente una causa importante o sustancial.⁴⁶

* * * * *

El Presidente resumió el debate [...]. Al parecer había acuerdo sobre la necesidad de que existiera una relación de causalidad directa y demostrable entre las importaciones y el daño, si bien se habían expresado varias opiniones sobre si el aumento de las importaciones había de ser causa esencial, sustancial o importante.⁴⁷

Cabe destacar que no hubo ninguna sugerencia de que las importaciones debían ser la "única" causa del daño grave.

53. El resumen de la Secretaría demuestra que los negociadores del Acuerdo sobre Salvaguardias sabían que la redacción utilizada en el artículo XIX en materia de causalidad era susceptible de distintas interpretaciones, aunque ninguna de ellas incluía la opción de la "causa única" que al parecer postula Nueva Zelanda. Teniendo en cuenta esta diversidad de opiniones, es significativo que los negociadores no procuraran concretar en el Acuerdo sobre Salvaguardias el grado de "causalidad" requerido, sea "esencial", "sustancial", "importante", "principal" u otro. De forma compatible con la práctica divergente de las partes contratantes del GATT en lo que respecta al artículo XIX, el Acuerdo sobre Salvaguardias no trata de imponer un rasero rígido en materia de causalidad, sino que trata la "causa" de modo compatible con su sentido corriente.

El requisito del aislamiento

54. Ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad competente examine los efectos del aumento de las importaciones "aisladamente" de otros factores, incluso si tal examen fuera en general factible. El Grupo Especial del GATT que examinó el asunto *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedentes de Noruega*⁴⁸ rechazó precisamente esa proposición cuando se alegó que las disposiciones del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el Código Antidumping de la Ronda de Tokio), similares a las del Acuerdo sobre Salvaguardias, exigían que el efecto de las importaciones en cuestión se examinaran "aisladamente".⁴⁹ El informe también guarda relación con el propósito de examinar si el Acuerdo sobre Salvaguardias impone un requisito de "aislamiento" en lo que respecta a los efectos del aumento de las importaciones.

⁴⁶ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 7 y 10 de marzo de 1988, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/5, párrafo 14 (22 de abril de 1988).

⁴⁷ *Idem*, párrafo 24.

⁴⁸ Véase *Estados Unidos - Imposición de derechos antidumping a las importaciones de salmón del Atlántico, fresco y refrigerado, procedente de Noruega*, ADP/87, 30 de noviembre de 1992, párrafos 544 a 561 ("Estados Unidos - Salmón") (en el que se interpreta la disposición del Código Antidumping de la Ronda de Tokio).

⁴⁹ El informe del Grupo Especial se examinará más detenidamente en la respuesta a la pregunta N° 10, particularmente en lo que se refiere al origen de la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

55. Como observó el Grupo Especial, el Código Antidumping de la Ronda de Tokio no contiene ninguna orientación positiva acerca del modo en que se han de examinar los demás factores causales. Constató que, por el contrario, las disposiciones pertinentes del Código relativas a la determinación del daño se centraban primordialmente en los factores específicos que las autoridades debían considerar en su examen de los efectos de las importaciones. El Grupo Especial concluyó que en esas disposiciones no había ningún requisito, "además de examinar los efectos de las importaciones", de que "la USITC debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega".⁵⁰

56. De modo análogo a la disposición pertinente del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 enuncia factores concretos que la autoridad debe examinar para determinar si el aumento de las importaciones ha amenazado causar un daño grave. Ninguno de estos factores exige que la autoridad determine el alcance del perjuicio debido a otras causas a fin de determinar los efectos de las importaciones consideradas aisladamente. En rigor, los factores concretos que la autoridad ha de examinar en virtud del apartado c) del párrafo 2 del artículo 4 pueden estar influidos por diversas condiciones. Por ejemplo, una rama de producción que hace frente a un aumento de importaciones puede reducir su participación en el mercado y sus ventas, pero no disminuir el empleo ni cerrar instalaciones. O bien puede tratar de proteger su participación en el mercado a expensas de una pérdida de beneficios. Otra posibilidad es que la rama de producción reduzca la producción, cierre instalaciones y reduzca el empleo, manteniendo la rentabilidad. Cabe presumir que otros factores afectarán al carácter de su respuesta. Como por lo general hay una multiplicidad de factores que afectan a una rama de producción nacional al mismo tiempo, si los negociadores hubieran tratado de exigir en todos los casos un análisis aislado, lo hubieran requerido expresamente.

57. El hecho de que el Grupo Especial haya utilizado la expresión "de alguna manera" ("la USITC debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño [...]") sugiere que el Grupo Especial interpretó que el concepto de "aislar" los efectos del aumento de las importaciones resulta problemático, al menos en muchos casos. Por ejemplo, los múltiples factores que afectan a una rama de producción a menudo son interdependientes, y tratar de aislar los efectos de las importaciones puede suponer la creación de interpretaciones hipotéticas basadas en suposiciones no verificables o en estimaciones de carácter general. Nada en los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias permite interpretar que se exigen tales interpretaciones.

58. Además, los modelos económicos que tratan de aislar los factores generalmente suponen que un mercado permanece en una situación de equilibrio de precios, una suposición particularmente cuestionable en las circunstancias que dan lugar a una investigación en materia de salvaguardias, en que las importaciones han registrado un incremento súbito. Mientras que el equilibrio se puede alcanzar a largo plazo, la determinación de la existencia de una amenaza se refiere en particular al futuro "inminente".

59. El Acuerdo sobre Salvaguardias, de igual modo que el Código Antidumping de la Ronda de Tokio, no ordena que se realice un análisis en el que los efectos de las importaciones se "aislen" de otros efectos. Requiere que las autoridades examinen todos los factores pertinentes que guardan relación con la situación de la rama de producción, pero no determina la manera de hacerlo.

⁵⁰ *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 555.

Pregunta 8

Los Estados Unidos alegan que la situación de todos los segmentos de la rama de producción definida en la investigación mejoran y empeoran conjuntamente, aunque quizá en momentos diferentes. Los datos y el examen contenidos en el informe de la USITC parecen indicar que los criadores y los establecimientos de engorde obtuvieron resultados peores durante el período objeto de investigación en comparación con los mataderos y las plantas de despiece. Esto sugiere que los efectos del aumento de las importaciones sobre los precios afectaron en primer lugar a los productores de corderos vivos y sólo después a los mataderos y las plantas de despiece, es decir, los productores de carne de cordero, pese al hecho de que las importaciones eran de carne de cordero. Si esto es correcto, ¿por qué los hechos sucedieron así, es decir, no dependería esa situación de la capacidad de los mataderos y las plantas de despiece de trasladar *inmediatamente todas* las repercusiones de los precios de las importaciones a los criadores? ¿En qué parte del informe de la USITC se *demuestra* que es esto lo que realmente sucedió, y basándose en qué información fáctica? Sírvanse explicarlo detalladamente.

Respuesta 8

60. Esta pregunta contiene en realidad dos partes: 1) qué segmentos de la rama de producción resultaron más perjudicados, y 2) qué segmentos resultaron perjudicados en primer lugar.

61. La USITC no estableció una clasificación de los segmentos de la rama de producción nacional de carne de cordero en función de cuáles resultaron más perjudicados. Por lo tanto, no constató que el segmento de los criadores o ningún otro segmento fueran más perjudicados que otro. Constató que el precio de la carne de cordero afectó a los cuatro segmentos de la rama de producción de modo análogo, y que estos cuatro segmentos sufrieron financieramente en 1997 y el período considerado de 1998, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones. Si bien la USITC mencionó pruebas que indicaban que los efectos del aumento de las importaciones sobre los precios fueron experimentados en primer lugar por los mataderos y las plantas de despiece de carne de cordero y posteriormente por los productores de corderos vivos, no consideró necesario determinar una progresión o determinar que el segmento más perjudicado fuera el segmento que sufrió inicialmente las consecuencias. Los hechos de cada caso raramente constituyen una secuencia perfecta. En realidad, es perfectamente posible que el segmento de los criadores, que sufrió claramente las consecuencias del incremento súbito de las importaciones de carne de cordero de bajo precio, fuera el más perjudicado de los cuatro segmentos, debido en parte a los efectos residuales y decrecientes de la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana. Lo importante es que la USITC examinó la situación del conjunto de la rama de producción –los cuatro segmentos– y llegó a la conclusión de que la rama de producción en su totalidad estaba amenazada por un daño grave debido al incremento súbito de las importaciones de bajo precio.

62. La principal constatación de la USITC sobre este punto figura en la página I-14 del informe de la Comisión. La USITC declaró lo siguiente:

También existen pruebas de que el precio de la carne de cordero afecta análogamente a los cuatro segmentos de la rama de producción, esto es, que cuando la situación de los elaboradores es buena, los criadores y los establecimientos de engorde también se benefician, *pero cuando los elaboradores se encuentran con precios bajos, trasladan los precios bajos a los establecimientos de engorde y después a los criadores, y todos sufren en alguna medida.* [Cursivas añadidas.] Como se describió anteriormente, los cuatro segmentos sufrieron financieramente durante el período objeto de investigación, y todos experimentaron reducciones significativas del valor unitario de sus ventas al final del período. Ningún representante de ninguno de los cuatro segmentos de la rama de producción dio testimonio de que los intereses económicos

de los mataderos y de las plantas de despiece fueran diferentes de los intereses de los criadores y los establecimientos de engorde.

63. La constatación de la USITC se ve ampliamente respaldada por las pruebas que figuran en el expediente de la investigación. Por ejemplo, el informe de la USITC demuestra que el valor de las ventas netas de los mataderos y las plantas de despiece disminuyó entre 1996 y 1997, y entre el período considerado de 1997 y el período considerado de 1998.⁵¹ Los ingresos de explotación de los mataderos registraron su punto más bajo al final del período objeto de investigación. Los representantes de los mataderos y de las plantas de despiece informaron que habían tenido que reducir los precios, en algunos casos vendiendo con pérdida, a fin de competir con las importaciones de bajo precio.⁵² La USITC citó también los testimonios recibidos en la audiencia relativa a la existencia de daño, acerca del efecto de traslado, de personas que representaban a distintos segmentos de la rama de producción.⁵³ La USITC citó el testimonio del dueño de una finca ganadera, que expresó que "los precios más bajos de las importaciones obligaron a los elaboradores a reducir los precios de las canales que compraban a los mataderos, lo que a su vez redujo los precios que éstos pagaban a los corrales de engorde por los corderos vivos". El mismo testigo explicó que, debido a la disminución de los precios a nivel de los elaboradores, los corrales de engorde vendieron sus corderos en la primavera de 1998 a un precio inferior al que pagaron por ellos en el otoño de 1997, y tuvieron que reducir el precio que podían pagar por los corderos en el otoño de 1998. La USITC constató además que, según el mismo testigo, "los precios inferiores de las importaciones obligaron a la totalidad de la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos a reducir sustancialmente, en ondas sucesivas, los precios que podían pagar por el cordero".⁵⁴

64. La expresión que figura en la segunda frase de la pregunta y que se refiere a los resultados "en el período objeto de investigación" sugiere que la pregunta podría basarse al menos en parte en un examen o una comparación de los datos de la rama de producción correspondiente a algunos de los cuatro segmentos durante el período que precedió al incremento súbito de las importaciones. Aunque la USITC examinó las importaciones y la situación de la rama de producción durante el período comprendido entre 1993 y septiembre de 1998, o sea la totalidad del "período objeto de investigación", según se explicó en la Primera comunicación de los Estados Unidos, la determinación de la USITC sobre la amenaza de daño se basó en el incremento súbito de las importaciones registrado después de 1996 y el declive resultante de los indicadores de la rama de producción, así como en la continuación prevista de esas tendencias.⁵⁵ Las pruebas contenidas en el informe de

⁵¹ Informe de la USITC, I-19.

⁵² Informe de la USITC, I-19.

⁵³ Informe de la USITC, I-14, nota 50.

⁵⁴ Informe de la USITC, I-14, nota 50. Véase también el testimonio similar del Sr. Joseph Casper, Vicepresidente de Chicago Lamb & Veal Co., una planta de despiece, en la transcripción de la audiencia relativa al daño, página 22, adjunta como Prueba documental N° 35 de los Estados Unidos; el testimonio del Sr. Harold Harper, propietario de un corral de engorde, en la transcripción de la audiencia relativa al daño, página 30, adjunta como Prueba documental N° 36 de los Estados Unidos. ("He aquí como sucedió. En el otoño de 1997, compré corderos por un precio aproximado de un dólar la libra. Sin embargo, cuando fui a vender los corderos en el invierno de 1997-98, sólo pude obtener entre 40 y 60 céntimos por libra. ¿Por qué? Porque el matadero al que yo había abastecido tradicionalmente de corderos se vio obligado a reducir los precios que me pagaba porque su cliente, el elaborador, tenía que reducir sus precios sustancialmente para competir con las importaciones. Las repercusiones de los precios increíblemente bajos que ofrecían los importadores se sintieron a lo largo de toda la cadena de distribución, ya que cada sector se vio obligado a pedir reducciones de precios a sus proveedores para tratar de seguir siendo competitivo.")

⁵⁵ Véase, por ejemplo, la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 79 a 82.

la USITC relativas a la secuencia de circunstancias producidas después del incremento súbito de las importaciones respalda plenamente la determinación de la Comisión.

Pregunta 9

Los Estados Unidos han alegado que, incluso si se definiera la rama de producción nacional abarcando sólo los mataderos, los mataderos/plantas de despiece y las plantas de despiece, la investigación hubiera dado lugar a una determinación de que era necesario adoptar una medida de salvaguardia para prevenir una "amenaza de daño grave" y facilitar el reajuste. ¿Podrían los Estados Unidos indicar con precisión qué información contenida en el informe publicado respalda esa afirmación?

Respuesta 9

65. La USITC declaró expresamente que "constatamos que todos los sectores muestran datos convincentes de una amenaza de daño grave".⁵⁶ La USITC reunió datos sobre los cuatro segmentos de la rama de producción nacional de carne de cordero, a fin de estar en condiciones de incluir a los criadores y los establecimientos de engorde nacionales en la rama de producción nacional si los hechos respaldaban tal constatación. Concretamente, la USITC reunió datos y otra información directamente relacionados con los mataderos, mataderos/plantas de despiece y plantas de despiece de carne de cordero con respecto a la participación en el mercado, la producción nacional de carne de cordero, los envíos, la rentabilidad, la capacidad, la utilización de la capacidad, las existencias, el empleo, la productividad y los precios. En su análisis de la relación de causalidad, también consideró otras posibles causas de daño, distintas de las importaciones, a nivel de los elaboradores.

66. Las constataciones de la USITC demuestran por qué se habría demostrado la existencia de una amenaza de daño grave incluso si el examen se hubiera limitado al sector de mataderos y plantas de despiece. Ese análisis se centró en el período 1997-98, cuando la participación de las importaciones en el mercado estadounidense de carne de cordero aumentó del 20,7 por ciento en 1996 al 24,8 por ciento en 1997 y al 30,7 por ciento en el período considerado de 1998.⁵⁷ También constató que el aumento de 9,7 millones de libras de carne de cordero en 1997 se reflejó en una reducción de los envíos de carne de cordero estadounidense de 8,4 millones de libras.⁵⁸ Basándose en datos elaborados por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la USITC constató que tanto la producción nacional como los envíos de carne de cordero se redujeron en 1997, y que esa producción siguió disminuyendo en el período considerado de 1998.⁵⁹

67. Basándose en las respuestas a sus cuestionarios, la USITC constató que el valor de las ventas netas y los ingresos de explotación de los mataderos y las plantas de despiece se redujeron considerablemente. La Comisión hizo referencia a la reducción porcentual en su informe confidencial. La USITC constató que los ingresos de explotación de la mayor parte de los mataderos y plantas de despiece registró su nivel más bajo a fines del período objeto de investigación en 1997 y el período considerado de 1998. La USITC también observó que representantes de los mataderos y las plantas de despiece informaron que habían tenido que reducir los precios, vendiendo en algunos

⁵⁶ Informe de la USITC, I-16, nota 61.

⁵⁷ Informe de la USITC, I-24, II-50 (cuadro 32).

⁵⁸ Informe de la USITC, I-24.

⁵⁹ Informe de la USITC, I-18.

casos con pérdida, para competir con las importaciones de bajo precio.⁶⁰ La USITC constató asimismo que las empresas de los segmentos de mataderos y plantas de despiece informaron sobre la existencia de dificultades para recuperar las nuevas inversiones en instalaciones y equipo y para reembolsar los préstamos.⁶¹

68. La USITC constató que la capacidad de los mataderos era en 1997 inferior a la que había habido anteriormente en el período objeto de investigación, aunque fue más alta en el período considerado de 1998 que en el período considerado de 1997. La Comisión verificó que la utilización de la capacidad de los mataderos, después de haber aumentado de forma irregular en el período 1993-96, disminuyó en 1997 y se encontró en el nivel más bajo del período objeto de investigación (73,5 por ciento) en el período considerado de 1998, considerablemente por debajo del nivel de 85,7 por ciento registrado en el período considerado de 1997.⁶² La USITC constató que la utilización de la capacidad de las plantas de despiece se redujo considerablemente, aunque observó que la capacidad de estas plantas también había aumentado significativamente.⁶³

69. La USITC reunió amplios datos en los que se comparaban los precios de la carne de cordero nacional e importada. Comprobó que los precios de la carne de cordero estadounidense, australiana y neozelandesa fueron en la mayor parte de los casos inferiores en el segundo semestre de 1997 y los tres primeros trimestres de 1998, época en que las importaciones aumentaron rápidamente. Constató también que se preveía que un nuevo incremento de las importaciones ejercería una mayor presión a la baja en los precios del mercado estadounidense.⁶⁴ La USITC comprobó que los resultados financieros de "los diversos segmentos empeoraron debido a la reducción de las ventas y de los precios, como consecuencia del aumento de las importaciones".⁶⁵

70. Al examinar otras posibles causas de daño, la USITC formuló constataciones específicas que se referían a los segmentos de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción nacional. Concretamente, constató que ninguna de las otras causas posibles –competencia de otros productos cárnicos, aumento de los costos de los insumos, concentración en el segmento de los mataderos y eficacia de los planes nacionales de comercialización– eran causas que revistieran alguna importancia, y que la única causa importante de la amenaza de daño grave era el aumento de las importaciones. Con respecto a la competencia de otros productos cárnicos, la USITC no encontró prueba alguna de que otros productos cárnicos desplazaran a la carne de cordero, sino más bien que el consumo nacional de carne de cordero había sido relativamente estable desde 1995.⁶⁶ En lo que respecta a los costos de los insumos, la USITC constató que los costos de los insumos de los mataderos y las plantas de despiece aumentaron moderadamente en consonancia con la producción; por ende, concluyó que no había habido ningún aumento de los costos de los insumos que explicaran la brusca reducción de los beneficios de la rama de producción, y que no se preveía ningún incremento en el futuro inminente.⁶⁷ Con respecto a la concentración de los mataderos, la USITC tomó nota de la alegación

⁶⁰ Informe de la USITC, I-19.

⁶¹ Informe de la USITC, I-21.

⁶² Informe de la USITC, I-20.

⁶³ Informe de la USITC, I-20.

⁶⁴ Informe de la USITC, I-24.

⁶⁵ Informe de la USITC, I-24.

⁶⁶ Informe de la USITC, I-25.

⁶⁷ Informe de la USITC, I-25.

de los peticionantes en el sentido de que la concentración había en realidad disminuido durante los últimos cinco años. La USITC también razonó que un nivel indebido de concentración de los mataderos hubiera sugerido que éstos habrían estado protegidos de los efectos de las importaciones de bajo precio y habrían podido trasladar más fácilmente los precios inferiores a los criadores y los establecimientos de engorde. En cambio, los mataderos experimentaron una reducción de los beneficios y trabajaron a pérdida en el período considerado de 1998.⁶⁸

¿Es la constatación de la USITC de que el aumento de las importaciones fue una "causa sustancial" de la amenaza de daño grave compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 10

¿Estarían de acuerdo los Estados Unidos con el concepto de que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que se demuestre que el aumento de las importaciones, incluso aislado de otros factores causales, causa una amenaza de daño grave? En caso de que no fuera así, ¿cuál es a su juicio la interpretación correcta? Sírvanse explicarlo. En caso afirmativo, ¿cómo se concilia con este requisito el criterio estadounidense de "causa sustancial" aplicado en este caso ("una causa que es importante y no menos importante que ninguna otra causa")?

Respuesta 10

71. Como se demuestra en la respuesta a la pregunta N° 7, el Acuerdo sobre Salvaguardias no exige que el aumento de las importaciones sea la única causa de daño grave o de amenaza de daño grave. El criterio de la "causa sustancial" establecido en la ley estadounidense se ajusta plenamente al requisito del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que exige determinar si el aumento de las importaciones "causó" un daño grave o una amenaza de daño grave. En la misma respuesta, los Estados Unidos demostraron que el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 no exige que la autoridad competente lleve a cabo un análisis aislado y explicó por qué los resultados de un análisis de ese tipo serían dudosos.

72. Nada en el texto del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 ordena que se lleve a cabo un análisis aislado como el que describe el Grupo Especial. La segunda frase de ese artículo simplemente exige que la autoridad competente evite atribuir al aumento de las importaciones el daño causado por otros factores. Esto puede conseguirse, como hizo la USITC, simplemente mediante el examen sucesivo de cada posible factor de daño a fin de determinar su efecto, si lo hubiera, en la situación de la rama de producción.

73. El origen de la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 demuestra categóricamente que es errónea la interpretación que exige un análisis "aislado". Antes de la terminación de la Ronda Uruguay, se entendía que el texto incluido en esa frase no exigía realizar un análisis aislado.

74. La segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 está extraída del texto similar que figura en el párrafo 4 del artículo 3 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (también conocido como "Código Antidumping de la Ronda de Tokio). La segunda frase del párrafo 4 del artículo 3 disponía que "[p]odrá haber otros factores que al mismo tiempo perjudiquen a la producción, y los daños causados por ellos no se

⁶⁸ Informe de la USITC, I-25 y 26.

habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping".⁶⁹ Mucho antes de que concluyeran las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1994, un grupo especial encargado de la solución de diferencias interpretó la segunda frase del párrafo 4 del artículo 3 de una manera que rechaza tajantemente el argumento que Nueva Zelandia formula en el caso presente, y concluyó que el requisito

[de] que no [se] atribuyera a las importaciones [...] daños causados por otros factores [...] no significaba que, además de examinar los efectos de las importaciones en virtud de lo dispuesto en los párrafos 1, 2 y 3 del artículo 3, la USITC debía haber identificado de alguna manera la cuantía del daño causado por esos otros factores, con objeto de aislar el daño causado por éstos del daño causado por las importaciones procedentes de Noruega.⁷⁰

El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Salmón* sostuvo que era suficiente que la USITC no dejara de lado otros factores que, según había constatado, habían causado efectos negativos en la rama de producción estadounidense. En ese caso, la USITC no había eliminado la posibilidad de que otros factores hubieran causado efectos negativos.⁷¹

75. Como sucede en el caso que nos ocupa, el Grupo Especial examinó si la determinación de la USITC había tratado adecuadamente el aumento de producción de otros productos similares que podrían haber afectado a los precios del producto en cuestión. Aunque la USITC no abordó concretamente la cuestión en su determinación, "el Grupo Especial estimó que los factores concretos analizados por la USITC sugerían que el aumento de los suministros de salmón del Pacífico podía haber ejercido solamente un efecto limitado sobre los precios internos del salmón fresco del Atlántico en los Estados Unidos".⁷²

76. De igual modo, el Grupo Especial respaldó el examen hecho por la USITC de los problemas particulares de la rama de producción como causa alternativa del daño y constató que era suficiente que la rama de producción hubiera sido rentable recientemente y que sus resultados financieros más recientes fueran peores de lo que se hubiera podido prever.⁷³ Al examinar las constataciones de la USITC relativas a los efectos del aumento de las importaciones que no eran objeto de dumping como causa alternativa, el Grupo Especial consideró suficiente que "no podía constatarse razonablemente, en opinión del Grupo Especial, que la USITC hubiera atribuido a las importaciones

⁶⁹ La segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias dice: "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." La cláusula dependiente de esta frase, de igual modo que la disposición paralela del Código Antidumping de la Ronda de Tokio, reconoce que en algunos casos, pero no en todos, puede haber otros factores que causen daño. La cláusula independiente sustituye "no se habrán de atribuir" por "no se atribuirá" y, para ajustarse a las diferentes materias de ambos acuerdos, sustituye "importaciones objeto de dumping" por "aumento de las importaciones". Por lo tanto, las modificaciones introducidas para adoptar este texto en el Acuerdo sobre Salvaguardias son insignificantes.

⁷⁰ *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 555.

⁷¹ Véase *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 547, en el que se cita el informe de la USITC.

⁷² *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 558.

⁷³ *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 559.

procedentes de Noruega efectos causados en su totalidad por las importaciones procedentes de otros países abastecedores".⁷⁴

77. En ningún momento el Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos – Salmón* estableció que la obligación de no atribuir el daño debido a otras causas a las importaciones objeto de la investigación exigía que la autoridad aislara los efectos de las importaciones investigadas y determinara si la cuantía del daño que causaban era importante. En el caso que nos ocupa, la determinación de la USITC va mucho más allá de lo que el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Estados Unidos - Salmón* consideró suficiente. En ese caso, el Grupo Especial sostuvo que no era menester que la USITC tratara expresamente los efectos de cada una de las causas alternativas de daño que se habían propuesto. A diferencia de ese asunto, en la investigación de que se trata en este procedimiento, la USITC examinó todas las causas alternativas propuestas. El Grupo Especial que examinó el asunto *Estados Unidos - Salmón* no exigió que la USITC constatará que los efectos, por ejemplo, de las demás importaciones no fueran más importantes que los de las importaciones objeto de dumping. En virtud de la ley estadounidense, el examen que realiza la USITC de la relación de causalidad en las investigaciones en materia de salvaguardia deben contener conclusiones en el sentido de que ninguna otra causa es más importante que el aumento de las importaciones. Por consiguiente, el examen estadounidense de las causas alternativas va más allá de lo que se consideró suficiente en el asunto *Estados Unidos - Salmón* para cerciorarse de que el daño debido a otras causas no se atribuya al aumento de las importaciones.

78. Si los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias hubiesen deseado imponer el requisito de un análisis "aislado", no se hubiesen limitado a un texto que, según ya se había interpretado mucho antes de que concluyera la Ronda Uruguay, no establecía tal requisito. Si se interpretara que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige un análisis "aislado", los Estados Unidos se verían privados de los beneficios de su negociación.

Pregunta 11

La USITC constató que "el aumento de las importaciones es una causa importante, y no menos importante que ninguna otra causa, de la amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero". En su Primera comunicación escrita en este asunto, los Estados Unidos alegaron que la USITC no constató ninguna prueba de que algún otro posible factor pudiera haber afectado considerablemente a la situación de la rama de producción nacional en 1997 y el período considerado de 1998 (párrafo 108). Sírvanse explicar cómo concilian ustedes la aparente diferencia existente entre el texto del informe de la USITC y el de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, es decir, ¿en qué parte del informe de la USITC figuran las constataciones mencionadas en la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos?

Respuesta 11

79. Las constataciones mencionadas por los Estados Unidos en el párrafo 108 de su Primera comunicación escrita figuran en la evaluación de las pruebas realizada por la USITC con respecto a cada una de las otras posibles causas de daño alegadas o identificadas durante la investigación. Si bien la USITC formuló su constatación en los términos de la ley estadounidense, su evaluación de las pruebas con respecto a cada una de las otras posibles causas –terminación de los pagos de la Ley de la Lana de los Estados Unidos, competencia de otros productos cárnicos, aumento de los costos de los insumos, exceso de engorde de los corderos, supuesta concentración en el segmento de los mataderos y eficacia del programa de comercialización de la rama de producción– deja en claro que ninguna

⁷⁴ *Estados Unidos - Salmón*, párrafo 557.

causa alegada, excepto el aumento de las importaciones, contribuyó considerablemente a crear la amenaza de daño grave.

80. Con respecto a la expiración de la Ley de la Lana de los Estados Unidos, la USITC constató que los pagos realizados en virtud de esa ley se suprimieron gradualmente en gran medida en 1994 y 1995 y terminaron en 1996, *antes* del incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que la rama de producción había experimentado cierta recuperación desde la terminación completa de los pagos, y que los efectos que aún quedaban de esa terminación se reducían cada mes. En consecuencia, el informe de la USITC no muestra nexo alguno entre el efecto decreciente de la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana y su conclusión de que la situación de la rama de producción nacional *empeoraría* en el futuro inminente. Aunque la USITC abordó la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana como "otra causa" presunta, resulta claro que la terminación de esos pagos no constituía otro factor en el sentido del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, que exige que tal factor cause daño "al mismo tiempo" que el aumento de las importaciones. Además, la USITC constató que los efectos de la terminación de los pagos sólo podrían haber tenido consecuencias indirectas en los segmentos de mataderos y plantas de despiece de la rama de producción, ya que las empresas de esos dos segmentos nunca recibieron pagos con arreglo a la Ley de la Lana.⁷⁵

81. Con respecto a la competencia de otros productos cárnicos, tales como la carne de vacuno, de porcino o de aves de corral, la USITC constató que el consumo nacional per cápita de carne de cordero se había mantenido relativamente estable desde 1995 y no indicaba ningún cambio de preferencias de los consumidores, de la carne de cordero hacia otros productos cárnicos.⁷⁶ La USITC tampoco constató ningún motivo para prever que tal cambio se produciría en el futuro inminente. Por lo tanto, aunque este factor fue invocado como otra causa del daño, la USITC desestimó la alegación.

82. En cuanto al incremento de los costos de los insumos, la USITC constató que los gastos de los criadores aumentaron moderadamente y luego descendieron en el período considerado de 1998, que los gastos de los establecimientos de engorde aumentaron a un ritmo más rápido, pero no extraordinario, y que los costos de los insumos utilizados por los mataderos y las plantas de despiece aumentaron moderadamente en consonancia con la producción. La USITC concluyó que no se había registrado ningún aumento significativo de los costos de los insumos que explicara la acusada reducción de los beneficios de la rama de producción, y que no se preveía ningún incremento en el futuro inminente.⁷⁷ En síntesis, la USITC no constató ninguna relación de causalidad entre los costos de los insumos y la amenaza de daño grave.

83. La USITC también examinó las alegaciones de los demandados australianos y neozelandeses en la investigación, en el sentido de que los establecimientos de engorde estadounidenses mantuvieron en 1997 a los corderos durante períodos indebidamente prolongados en los corrales de engorde y que esos corderos "gordos" con exceso de peso hicieron descender los precios cuando fueron enviados a los mataderos. También en este caso la USITC desestimó la alegación, basándose en los hechos. La USITC observó que los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos mostraban que el contenido graso de los corderos nacionales fue inferior en 1997 que anteriormente en el período objeto de investigación. También constató que, incluso si se aceptaran las alegaciones de los demandados, esos corderos "gordos" no hubieran representado más que una pequeña proporción de la producción nacional total de corderos. La USITC observó asimismo que los demandados no habían

⁷⁵ Informe de la USITC, I-24 y 25.

⁷⁶ Informe de la USITC, I-25.

⁷⁷ Informe de la USITC, I-25.

alegado que tal exceso de engorde se estuviese produciendo o representase una amenaza futura.⁷⁸ Tampoco en este caso ese factor estaba ocurriendo "al mismo tiempo".

84. Con respecto a la concentración en el segmento de mataderos, la USITC tuvo en cuenta la alegación de los peticionantes, no refutada por los demandados, de que la concentración en el segmento de los mataderos había en realidad disminuido durante los últimos cinco años. Además, la USITC constató que una concentración exagerada hubiese sugerido que los mataderos habrían quedado protegidos de los efectos de las importaciones de bajo precio y habrían estado en mejores condiciones para trasladar esos bajos precios a los criadores y los establecimientos de engorde. En cambio, los mataderos, como otros segmentos de la rama de producción nacional de carne de cordero, experimentaron una reducción de sus beneficios en la última parte del período objeto de investigación y trabajaron a pérdida en el período considerado de 1998.⁷⁹ La USITC también desestimó esta alegación, basándose en los hechos.

85. Por último, la USITC examinó el hecho de que la rama de producción no hubiese elaborado un programa de comercialización efectivo para ampliar la demanda, teniendo en cuenta la terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana.⁸⁰ La USITC no estaba obligada a suponer que correspondía considerar que la ausencia de tal programa fuera un factor causante de daño de conformidad con el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, a diferencia de una posible medida de reajuste para hacer frente al daño. En realidad, sería una interpretación paradójica del Acuerdo sobre Salvaguardias el sostener que, como una rama de producción no ha aplicado anteriormente medidas de reajuste, se le impide obtener la reparación necesaria para aplicar tales medidas.

86. En todo caso, la USITC constató únicamente que la elaboración de un programa eficaz podría (es decir, tenía posibilidades de) haber tenido repercusiones importantes. No constató que la rama de producción podría haber elaborado un programa que hubiese resultado provechoso entre el final de los pagos previstos en la Ley de la Lana y el comienzo del incremento súbito de las importaciones.⁸¹ La USITC no constató que el hecho de que no se elaborasen programas destinados a ampliar la demanda, sobre cuyos posibles beneficios sólo podría haber realizado especulaciones, era un factor que causaba una amenaza de daño. En cambio, la USITC hizo referencia a su decisión en su conjunto, en la cual (como se indicó anteriormente) se constató que el consumo, que anteriormente se había reducido, se había estabilizado desde 1996, cuando habían cesado los pagos previstos en la Ley de la Lana. También constató que no había razón alguna para prever que la preferencia de los consumidores con respecto a la carne de cordero se modificaría en el futuro inminente.⁸² Por lo tanto, la USITC constató que la estabilización de la demanda suponía una situación en la que el aumento de las importaciones causaría a los productores estadounidenses la pérdida de ventas, la reducción de los

⁷⁸ Informe de la USITC, I-25.

⁷⁹ Informe de la USITC, I-25 y 26.

⁸⁰ Informe de la USITC, I-26.

⁸¹ En realidad, las constataciones de los miembros de la Comisión con respecto a la reparación sugieren lo contrario. Tres miembros de la Comisión observaron que "llevaría tiempo" crear nuevos productos y mercados para ampliar la demanda. Informe de la USITC, I-34. En rigor, la recomendación de esos miembros de la Comisión en materia de reparación dejó en claro que un programa de ampliación de la demanda no podría por sí solo haber prevenido el daño grave en un futuro inminente, especialmente porque se reconoció que era menester un reajuste de la producción, así como de la comercialización, para lograr que la rama de producción estadounidense fuera competitiva. Informe de la USITC, I-34, nota 169. Dos miembros de la Comisión observaron que había un "grado de incertidumbre" inevitable sobre si la rama de producción, incluso con la protección de salvaguardia, podría lograr efectivamente el reajuste. Informe de la USITC, I-41.

⁸² Informe de la USITC, I-22 y I-25.

precios o ambas cosas en el futuro inminente.⁸³ En resumen, el informe en su conjunto demuestra que la USITC no consideró que la falta de programas destinados a incrementar la demanda empeoraba la situación en el futuro inminente.

87. En síntesis, las constataciones de la USITC establecen por qué ninguna de las causas de daño alternativas que se propusieron podía considerarse como uno de los "otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional", según lo previsto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. El hecho de que la USITC enunciara sus conclusiones en función de si, de conformidad con la ley estadounidense, otros factores causales propuestos eran más importantes que el aumento de las importaciones, no modifica esta conclusión. Como se demuestra en otro lugar, aunque la USITC hubiese constatado que esos factores eran causas alternativas pertinentes, sus constataciones con arreglo al criterio estadounidense habrían sido correctas. Sin embargo, incluso si el Grupo Especial sostuviese la opinión contraria con respecto a esta cuestión, el hecho de que la USITC enunciara sus conclusiones en los términos requeridos por la ley estadounidense no constituye en realidad una cuestión planteada en este asunto.

88. Como se examinó en la respuesta a la primera pregunta del Grupo Especial a los Estados Unidos, la única prescripción que exige expresar las conclusiones jurídicas figura en el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y los reclamantes no han impugnado la determinación de la USITC basándose en ese artículo. Por lo tanto, la única cuestión planteada ante el Grupo Especial en esta materia es si el informe de la USITC, de conformidad con el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4, contiene un análisis detallado del caso y demuestra la pertinencia de los factores examinados, dando cumplimiento a lo dispuesto en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. Con independencia de los términos en los que la USITC expresó sus conclusiones, su examen de los otros factores causales invocados cumple los requisitos del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4, incluso con arreglo a la interpretación de Nueva Zelanda.

Pregunta 12

Si en dos situaciones hipotéticas el aumento de las importaciones representara la misma proporción de daño grave (por ejemplo, el 30 por ciento), pero en la primera situación uno de los "otros factores" representara más del 30 por ciento, mientras que en la segunda situación ningún "otro factor" causara individualmente más del 30 por ciento del daño, ¿permitiría el criterio de la "causa sustancial" invocado por los Estados Unidos la imposición de una medida de salvaguardia en la primera situación, pero no en la segunda?

Respuesta 12

89. Como se desprende de las respuestas que los Estados Unidos han dado a las preguntas N° 7 y N° 10 del Grupo Especial, esta pregunta plantea una situación hipotética que no coincide con el carácter del análisis realizado por la USITC de conformidad con la ley estadounidense. La USITC no aisló -como supone esta pregunta- la proporción particular de daño causado por cada factor ni comparó después sus porcentajes. En cambio, determinó si el aumento de las importaciones revistió importancia en el conjunto de causas del daño grave general y después decidió si los otros factores eran más importantes. En este sentido, la "importancia" raras veces o quizá nunca se puede reducir a porcentajes numéricos.

⁸³ Informe de la USITC, I-22.

90. En realidad, como el párrafo 2 del artículo 4 no establece una única referencia para "medir" el daño grave, es difícil comprender -incluso si fuera posible aislar los efectos de las diferentes causas de daño- cómo se podrían determinar y comparar los porcentajes del daño total correspondientes a esos efectos. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 enumera factores concretos que las autoridades competentes han de evaluar. En la medida en que tengan efectos distintos, los diferentes factores causales pueden afectar a los diferentes índices económicos de modo distinto. Además, los diversos factores enumerados no guardan proporción entre sí. Por ejemplo, un factor que reduce la productividad puede aumentar el empleo si la producción no disminuye. El Acuerdo no establece ningún criterio para comparar estos efectos variables. La pregunta del Grupo Especial supone una precisión en la evaluación de los factores causales que no guarda proporción con los términos del Acuerdo.

91. No obstante, la pregunta del Grupo Especial es correcta en su reconocimiento de que la ley estadounidense ordena a la USITC que, al determinar si el aumento de las importaciones constituye una causa sustancial, evalúe no sólo si sus efectos son importantes en sí mismos, sino también si otras causas de daño pueden ser causas más importantes del daño grave general o de la amenaza de daño grave. Los Estados Unidos no sostienen necesariamente que esta segunda fase de su análisis de la relación de causalidad conforme a la ley sea exigida por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Sin embargo, este criterio está en consonancia con el objetivo establecido en el preámbulo del Acuerdo sobre Salvaguardias, en el que se reconoce la "importancia del reajuste estructural". Si otras causas de daño resultan predominantes, es improbable que el abordar exclusivamente el aumento de las importaciones facilite el reajuste. Si, por otra parte, el aumento de las importaciones es un factor causal importante y no hay ningún otro más importante, es más razonable esperar que la imposición de una medida de salvaguardia frente al aumento de las importaciones ayude a una rama de producción a lograr el reajuste.

Pregunta 13

¿Están los Estados Unidos de acuerdo con la descripción que figura en la declaración oral de Nueva Zelandia (párrafo 51) en el sentido de que los Estados Unidos "admiten" que una medida de salvaguardia puede aplicarse incluso cuando el aumento de las importaciones constituye, por ejemplo, sólo una de tres causas iguales de una amenaza de daño grave? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 13

92. La especulación de Nueva Zelandia acerca de un posible resultado en el marco de la ley estadounidense no resulta pertinente en este procedimiento porque la USITC no constató que el aumento de las importaciones fuera una de tres causas iguales de la amenaza de daño grave. Como la USITC enmarcó su constatación en los términos de la ley estadounidense, que requiere constatar que ninguna de las otras presuntas causas de daño es una causa más importante que el aumento de las importaciones, la Comisión determinó que sólo el aumento de las importaciones constituía una causa importante de la amenaza de daño grave. En realidad, el informe de la USITC muestra que el aumento de las importaciones fue la única causa de la amenaza de daño grave que revestía alguna importancia. La hipotética pregunta de Nueva Zelandia no guarda ninguna relación con la constatación que la USITC realizó efectivamente ni con la medida aplicada por los Estados Unidos.

93. Además, la hipótesis de Nueva Zelanda hace caso omiso del hecho de que, para constatar que el aumento de las importaciones es una "causa sustancial" de daño grave o de amenaza de daño grave, la USITC debe constatar, de conformidad con la ley estadounidense, que el aumento de las importaciones es una causa "importante" y "no menos importante que ninguna otra causa".⁸⁴ Como declararon los Estados Unidos en el párrafo 121 de su Primera comunicación escrita, la historia legislativa de la disposición de la ley estadounidense deja en claro que una causa de daño no sería una causa importante y, por consiguiente, tampoco una causa "sustancial", si sólo fuese una entre muchas causas, incluso si fuese igual o superior a cualquier otra causa. El Comité del Senado de los Estados Unidos que redactó la norma relativa a la causa sustancial manifestó que "Los miembros [de la USITC] tendrán que cerciorarse de que las importaciones constituyen una causa sustancial de daño o amenaza de daño, y no simplemente una entre muchas causas o amenazas de daño iguales".⁸⁵ En consecuencia, no puede decirse en abstracto que, si la USITC constatará que el aumento de las importaciones era una de tres causas iguales de daño grave, la Comisión consideraría a alguna de estas causas como "importante".

94. Por otra parte, la tesis de Nueva Zelanda, según la paráfrasis contenida en esta pregunta, describe erróneamente la manera en que funciona la ley estadounidense. Esta ley exige que los Estados Unidos determinen si el aumento de las importaciones es una causa importante de daño grave o de amenaza de daño grave. Sólo si constata que el aumento de las importaciones es una causa importante, la USITC compara su importancia con la de otros factores causales. Por lo tanto, es posible que la USITC llegase a la conclusión de que el aumento de las importaciones no es una causa importante incluso si, tras haber comparado los efectos del aumento de las importaciones con los de diversas otras causas, hubiese constatado que ninguna otra causa era más importante que el aumento de las importaciones.

¿Cuán representativos son los hechos y las pruebas en los que se basaron la determinación de la USITC y la decisión del Presidente?

Pregunta 14

¿Podrían ustedes indicar el número total de empresas en cada uno de los segmentos de la rama de producción (es decir, criadores, establecimientos de engorde, criadores/establecimientos de engorde, mataderos, plantas de despiece y mataderos/plantas de despiece, etc.), cuántas de ellas recibieron cuestionarios en cada segmento, cuántas respondieron y qué proporción de la producción de cada segmento de la rama de producción representan las empresas que facilitaron datos del cuestionario utilizables? ¿En qué parte del informe de la USITC figura esta información? ¿Representa la producción conjunta de las empresas que respondieron al cuestionario en cada uno de los segmentos de la rama de producción una proporción importante de la producción nacional total de ese segmento, en el sentido del apartado c) del párrafo 1 del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 14

95. Las pruebas que constan en el expediente muestran los siguientes números de empresas en cada uno de los segmentos de la rama de producción:

⁸⁴ 19 U.S.C. 2252(b)(1)(B), adjunto como Prueba documental N° 37 de los Estados Unidos.

⁸⁵ *Trade Reform Act of 1974, Report of the Committee on Finance ... on H.R. 10710*, S. Rep. N° 93-1298, 93rd Cong., 2d Sess. 120-21 (1974), adjunto a la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos como Prueba documental N° 16 de los Estados Unidos.

Criadores:	74.710 en 1997 ⁸⁶
Establecimientos de engorde:	11 ⁸⁷
Criadores/establecimientos de engorde:	18 ⁸⁸ (Este número refleja un total de 11 establecimientos de engorde más los criadores que informaron que también llevaban a cabo actividades de engorde.) ⁸⁹
Mataderos:	No se conoce el número exacto. Los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos muestran que a 9 plantas les correspondía el 85 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en 1997, mientras que el Departamento de Agricultura certificó en 1997 que 571 plantas sacrificaban ovejas y corderos. ⁹⁰
Plantas de despiece:	Menos de 10 empresas importantes. ⁹¹
Mataderos/plantas de despiece:	4 ⁹²

96. El número de empresas que recibieron cuestionarios en cada uno de los segmentos es el siguiente:

Criadores:	110 ⁹³
Establecimientos de engorde:	Véase criadores/establecimientos de engorde
Criadores/establecimientos de engorde:	11 ⁹⁴
Mataderos:	17 ⁹⁵
Plantas de despiece:	16 ⁹⁶
Mataderos/plantas de despiece:	4 ⁹⁷

⁸⁶ Informe de la USITC, I-18, II-11 y II-12.

⁸⁷ Informe de la USITC, II-13.

⁸⁸ Informe de la USITC, II-13.

⁸⁹ Informe de la USITC, II-13.

⁹⁰ Informe de la USITC, II-15, nota 57.

⁹¹ Informe de la USITC, II-15.

⁹² Esta cifra se basa en las respuestas al cuestionario de la USITC enviadas por cuatro mataderos/plantas de despiece.

⁹³ Informe de la USITC, I-17 y II-11.

⁹⁴ Informe de la USITC, II-13.

⁹⁵ Informe de la USITC, II-14.

⁹⁶ Informe de la USITC, II-15.

⁹⁷ Esta cifra se basa en las respuestas al cuestionario de la USITC enviadas por cuatro mataderos/plantas de despiece.

97. Las siguientes empresas respondieron a los cuestionarios de la USITC ⁹⁸:

Criadores y criadores/establecimientos de engorde:	70 ⁹⁹	(La USITC recibió datos utilizables de 57 criadores.) ¹⁰⁰
Criadores/establecimientos de engorde:	18 ^{101, 102}	
Mataderos:	6 ¹⁰³	(La USITC recibió datos utilizables de 5 empresas sobre actividades de sacrificio de animales.) ¹⁰⁴
Mataderos/plantas de despiece:	4 ¹⁰⁵	(La USITC recibió datos utilizables de 2 empresas.) ¹⁰⁶
Plantas de despiece:	5 ¹⁰⁷	(La USITC recibió datos utilizables de 4 plantas de despiece.) ¹⁰⁸

98. La proporción de la producción de cada uno de los segmentos de la rama de producción corresponde a las empresas que facilitaron datos del cuestionario utilizables:

Criadores:	}	
Establecimientos de engorde:	}	Los tres grupos = 57 respuestas a

⁹⁸ También se incluye el número de respuestas que contenían datos utilizables, aunque no todas esas respuestas facilitaban información utilizable sobre todos los puntos solicitados.

⁹⁹ Informe de la USITC, II-11. La Comisión envió cuestionarios a aproximadamente 110 empresas dedicadas, según se estimaba, a la cría de corderos. Se recibieron respuestas de aproximadamente 70 criadores y criadores/establecimientos de engorde.

¹⁰⁰ Informe de la USITC, I-17 y II-11.

¹⁰¹ Informe de la USITC, II-13. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas consideradas como establecimientos de engorde y recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, con inclusión de varios criadores que también realizaban actividades de engorde. En el informe de la USITC, II-13, nota 46 se expresa que "[a]lgunas de las empresas identificadas como establecimientos de engorde se dedican también a actividades de cría. Algunas de estas empresas facilitaron respuestas al cuestionario sobre sus actividades de engorde y otras no pudieron separar los datos de ambas actividades".

¹⁰² Informe de la USITC, II-13. La Comisión envió cuestionarios a 11 empresas consideradas como establecimientos de engorde y recibió respuestas de 18 establecimientos de engorde, con inclusión de varios criadores que también realizaban actividades de engorde. En el informe de la USITC, II-13, nota 46 se expresa que "[a]lgunas de las empresas identificadas como establecimientos de engorde se dedican también a actividades de cría. Algunas de estas empresas facilitaron respuestas al cuestionario sobre sus actividades de engorde y otras no pudieron separar los datos de ambas actividades".

¹⁰³ Informe de la USITC, II-14.

¹⁰⁴ Informe de la USITC, II-14.

¹⁰⁵ Esta cifra se basa en las respuestas al cuestionario de la USITC enviadas por cuatro mataderos/plantas de despiece.

¹⁰⁶ Informe de la USITC, II-24 y II-33, nota 93.

¹⁰⁷ Informe de la USITC, II-15.

¹⁰⁸ Informe de la USITC, II-15.

Criadores/establecimientos de engorde ¹⁰⁹ :	}	cuestionarios utilizables, que representan una estimación del 6 por ciento de la producción de carne de cordero (cría de corderos; el número de corderos que, según se informa, nacieron durante el año) en 1997. ¹¹⁰
Mataderos:	}	
Plantas de despiece:	} }	Respondieron cinco mataderos que representan una estimación del 76 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados (sobre la base de los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos). ¹¹¹ (El Departamento de Agricultura informó que nueve plantas representaban el 85 por ciento de las ovejas y corderos sacrificados en 1997). ¹¹²
Mataderos/plantas de despiece:	}	

De 16 cuestionarios enviados a plantas de despiece, cinco respondieron y cuatro facilitaron datos utilizables. El Instituto Estadounidense de la Carne estima que el 75 por ciento de las canales de cordero son actualmente elaboradas por plantas de despiece. El 25 por ciento restante es elaborado por mataderos en sus establecimientos.¹¹³

¿En qué parte del informe de la USITC figura esta información?

99. Sírvanse consultar las citas facilitadas en la respuesta a la parte anterior de esta pregunta.

¿Representa la producción conjunta de las empresas que respondieron al cuestionario en cada uno de los segmentos de la rama de producción una proporción importante de la producción nacional total de ese segmento, en el sentido del apartado c) del párrafo 1 del artículo 4? Sírvanse explicarlo.

100. Como se examinó en la respuesta a la pregunta N° 16, el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una proporción fija que constituiría una "proporción importante". La información recibida de los cuestionarios enviados a cada uno de los segmentos fue suficiente, cuando se la combinó con otra información recibida por otros medios, para permitir a la USITC formular conclusiones objetivas con respecto a cada uno de los segmentos y a la rama de producción en su conjunto.

¹⁰⁹ Informe de la USITC, II-29, nota 89, relativa a la situación financiera de la rama de producción, en la que se manifiesta que "[d]iez empresas informaron que realizaban actividades de cría y de engorde; no obstante, las respuestas a los cuestionarios de siete de las empresas indicaba que sólo engordaban sus propios corderos. Estos siete productores fueron reclasificados como criadores por el personal de la Comisión. Los datos [financieros] correspondientes a los tres criadores/establecimientos de engorde se presentan [en el informe] separadamente de los de los criadores y establecimientos de engorde debido a la dificultad de separar las operaciones de cría de las de engorde".

¹¹⁰ Informe de la USITC, I-17 y II-11. Sin embargo, los datos financieros de la USITC se basaron en 49 respuestas de criadores al cuestionario, que representaban el 5 por ciento de la cría estadounidense de corderos en 1997 (informe de la USITC, II-24) y los datos financieros de la USITC sobre los establecimientos de engorde representaban un tercio de los corderos para matadero engordados en corrales de engorde en 1997. (Informe de la USITC, II-24.)

¹¹¹ Informe de la USITC, II-14 y II-24.

¹¹² Informe de la USITC, II-14, nota 48 y II-15, nota 57.

¹¹³ Informe de la USITC, II-15, nota 63.

Pregunta 15

¿Cómo decidió la USITC a qué empresas concretas enviar los cuestionarios (por ejemplo, ¿cómo seleccionó los 110 criadores entre el número aproximado de 70.000 existentes en los Estados Unidos)? ¿Envío la USITC cuestionarios sólo a empresas vinculadas a los peticionantes, o también a otras empresas? Sírvanse explicarlo e indicar en qué parte del informe de la USITC figura esta información.

Respuesta 15

101. La USITC, basándose en una lista de todas las empresas que habían recibido pagos en virtud de la Ley de la Lana antes de la expiración del programa, procuró seleccionar para que recibieran los cuestionarios un grupo de empresas que, según se calculó razonablemente, ofrecería el nivel más elevado de repuestas y abarcaría la mayor proporción de producción de la rama pertinente.

102. Dado el nivel total de la producción en esta rama y el número de empresas participantes, la USITC sabía que un gran número de productores eran empresas sumamente pequeñas que criaban menos de 10 corderos cada año. En consecuencia, la USITC procuró enviar los cuestionarios a los productores más grandes, sabiendo por su experiencia anterior que sería muy improbable recibir algún nivel de respuesta del gran número de productores sumamente pequeños. La USITC seleccionó los mayores productores de la lista que incluía a todos los productores, sobre la base del nivel de pagos que habían recibido en el marco de la Ley de la Lana.

103. Todos los criadores de los Estados Unidos estaban vinculados con los peticionantes, ya que la calidad de miembro de la asociación peticionante era automática y se basaba en la recepción de pagos conforme a la Ley de la Lana.¹¹⁴ Por consiguiente, la USITC no podía enviar cuestionarios a criadores "no vinculados". Sólo unos pocos criadores fueron nombrados individualmente como peticionantes, de modo que la gran mayoría de los receptores de los cuestionarios eran empresas que no tenían ninguna opinión conocida acerca del procedimiento de salvaguardia.

104. La información en la que se describe la decisión de la USITC de seleccionar estas 110 empresas a las que se enviaron cuestionarios se facilita en el informe de la USITC, página I-17. La USITC determinó las empresas de los otros tres segmentos de la rama de producción a las que se enviaron cuestionarios sobre la base de los nombres y direcciones que los peticionantes facilitaron en la solicitud, de conformidad con el reglamento de la USITC 19 C.F.R. § 206.14(b)(3).¹¹⁵ El reglamento exige que la solicitud incluya los nombres y las direcciones de todos los productores del producto nacional conocidos por el peticionante (es decir, no sólo los que apoyan la petición), en la medida en que esa información se pueda obtener de fuentes gubernamentales y no gubernamentales.

105. La información en la que se describe la decisión de la USITC de seleccionar al menos los nueve establecimientos de engorde designados en la solicitud se facilita en el informe de la USITC, página II-13; su decisión de enviar cuestionarios a 17 mataderos se facilita en dicho informe,

¹¹⁴ La American Sheep Industry Association, Inc. ("ASI"), entidad peticionante, es una federación de 50 organizaciones estatales de criadores y establecimientos de engorde de corderos, que representan a los aproximadamente 75.000 productores de corderos de los Estados Unidos. Por lo tanto, sus participantes representan virtualmente al 100 por ciento de la producción estadounidense de corderos vivos. Véase Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974, 30 de septiembre de 1998, página 5, adjunto como Prueba documental N° 38 de los Estados Unidos.

¹¹⁵ Se adjunta como Prueba documental N° 39 de los Estados Unidos.

página II-14; y su decisión de enviar cuestionarios a 16 plantas de despiece se facilita en dicho informe, página II-15.

Pregunta 16

¿Consideran los Estados Unidos que, en tanto la USITC lleve a cabo una encuesta basada en un cuestionario y en tanto que se reciban algunas respuestas, la USITC puede proceder basándose en esas respuestas, sin tener en cuenta el porcentaje de la producción total que dichas respuestas representan? ¿O bien habría circunstancias en las que la tasa de respuestas a los cuestionarios y/o el porcentaje del total de la rama de producción representado por las respuestas al cuestionario no representan una proporción importante de la rama de producción? En este último caso, ¿cuáles serían esas circunstancias; ha ocurrido esto alguna vez? Sírvanse explicarlo.

Respuesta 16

106. Nada en el Acuerdo sugiere que una autoridad competente no deba adoptar una decisión simplemente porque no ha podido obtener respuestas al cuestionario de un porcentaje determinado de productores en una rama de producción sumamente fragmentada. En rigor, nada en el Acuerdo exige que la autoridad envíe cuestionarios en absoluto. Por lo tanto, la proporción de la rama de producción nacional representada en las respuestas al cuestionario no puede ser decisiva para determinar si la autoridad puede o debe llevar adelante su investigación. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo establece que los Miembros "evaluarán todos los factores pertinentes de carácter *objetivo* y cuantificable"¹¹⁶ (cursivas añadidas), pero no dispone de qué modo esto debe hacerse. No prescribe ningún enfoque concreto que la autoridad deba aplicar para hacer su evaluación, y ni siquiera menciona el término "cuestionarios". En consecuencia, nada en el Acuerdo impide que una autoridad, al evaluar los factores pertinentes, se base enteramente en los datos reunidos por otro organismo gubernamental o en la información facilitada por las partes interesadas. Por ende, el envío de cuestionarios puede ser simplemente uno de los métodos que la autoridad escoja, sin estar obligado a utilizarlos, para obtener información. Siempre que la información evaluada sea objetiva y que la autoridad haya llevado a cabo un análisis objetivo, la autoridad ha cumplido su obligación.

107. Aunque la USITC procura en la mayor parte de las investigaciones enviar cuestionarios a todos los productores conocidos, este enfoque resulta imposible cuando la rama de producción nacional está integrada por un número muy grande de pequeños productores. Además, en las ramas de producción fragmentadas, la comunicación directa con una gran proporción de productores puede resultar inviable en un plazo razonable, cuando ningún productor y ningún grupo de productores con el que razonablemente se pueda entrar en contacto representa una proporción significativa de la producción. En tal situación, la USITC compara -como lo hizo con respecto al segmento de criadores de esta rama de producción- su información procedente de varias fuentes para cerciorarse de que la información en la que se basa es suficientemente representativa a fin de permitirle formular deducciones objetivas acerca de la rama de producción en su conjunto. Ese enfoque se ajusta enteramente a los requisitos del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4.

108. La utilización de la expresión "una proporción importante" en la definición de la "rama de producción nacional" que figura en el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 del Acuerdo de ningún modo afecta a este análisis. En primer lugar, la disposición que establece las normas aplicables a las investigaciones es el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, y no la definición de la "rama de producción nacional". Como se señaló anteriormente, en virtud del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 es suficiente que los factores pertinentes se evalúen sobre una base "objetiva", y este criterio se cumple cuando las conclusiones se basan en un conjunto o varios conjuntos de datos respecto de

¹¹⁶ Acuerdo sobre Salvaguardias, apartado a) del párrafo 2 del artículo 4.

los cuales la autoridad competente se ha cerciorado razonablemente de que no están sesgados y brindan una base razonable para formular deducciones con respecto a la totalidad de la rama de producción. En segundo lugar, y aunque el Acuerdo no exige el envío de cuestionarios, incluso si el apartado c) del párrafo 1 del artículo 4 sugiriera que debe recibir cuestionarios cierto número mínimo de productores, la expresión "proporción importante" es indefinida. Está presidida por el artículo "una" (en contraposición con el artículo "la"), lo que indica que la "proporción importante" significa "menos del 50 por ciento". Excepto la indicación de que puede ser inferior al 50 por ciento, la expresión no señala ningún porcentaje fijo.

109. La flexibilidad de esta expresión sugiere que el porcentaje que constituiría una proporción importante podría ser diferente cuando se trata de ramas de producción sumamente fragmentadas que en el caso de las ramas de producción concentradas. Si no fuera así, el Acuerdo sobre Salvaguardias ofrecería una reparación práctica a las ramas de producción concentradas, pero no a las ramas de producción que probablemente son las más altamente competitivas. Tal resultado sería económicamente perverso y contrario a la finalidad expresa del Acuerdo, de "potenciar la competencia en los mercados internacionales en lugar de limitarla". El Acuerdo tampoco sugiere que las investigaciones se amplíen a fin de alcanzar algún porcentaje fijo de respuestas a los cuestionarios porque, como ha recordado el Órgano de Apelación, las salvaguardias previstas en el artículo XIX del GATT están destinadas a hacer frente a situaciones "de urgencia". Tales investigaciones no pueden prolongarse para alcanzar un ideal fijo de cobertura de la información. Sobre esta base, además, la suficiencia de la investigación deberá evaluarse teniendo en cuenta si la autoridad competente llevó a cabo una investigación que fue concebida razonablemente para obtener información objetiva acerca de la rama de producción en su conjunto.

110. Por último, en este caso es también importante observar que ninguno de los demandados en la investigación, que tuvieron acceso a los datos básicos de los cuestionarios enviados a los criadores con arreglo a una providencia precautoria administrativa de la USITC, alegó que los datos estuviesen sesgados o que describieran inexactamente la situación de los criadores.¹¹⁷ Por el contrario, los representantes de esas partes instaron a la USITC a que se basara en esos datos. Uno de los propósitos evidentes del párrafo 1 del artículo 3, que exige que las autoridades den a las partes interesadas la oportunidad de presentar pruebas y exponer sus opiniones, incluida la oportunidad de responder a las comunicaciones de otras partes, consiste en ayudar a garantizar que, al recibir las opiniones divergentes, la autoridad obtenga un panorama objetivo de la información que tiene ante sí. Cuando las partes acuerdan que la información que la autoridad ha recibido es objetiva, la autoridad deberá poder basarse en ella.

¿Es la medida impuesta por el Presidente de los Estados Unidos, que difiere de la recomendación de la USITC, compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 17

¿Es razonable que un grupo especial suponga que la medida correctiva recomendada al Presidente por una mayoría relativa de la USITC es suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste? En caso contrario, ¿por qué no? Si fuera así, en qué se basó el Presidente para no adoptar la recomendación de la USITC? Sírvanse facilitar el fundamento fáctico y el razonamiento en los que se basa la medida efectivamente aplicada, teniendo en cuenta lo dispuesto en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5.

¹¹⁷ Informe de la USITC, I-17.

Respuesta 17

Recomendación de la mayoría relativa

111. No sería razonable que un grupo especial supusiera que una medida correctiva recomendada por una mayoría relativa de la USITC, si se aplicara, sería suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Ni la ley estadounidense ni el Acuerdo sobre Salvaguardias ofrecen base alguna para tal suposición. Además, el hecho de que los seis integrantes de la USITC se dividieran adoptando tres criterios distintos sobre cuál era la solución adecuada demuestra que no cabe presumir que la recomendación de la mayoría relativa es suficiente.

112. La ley estadounidense no establece que la recomendación de la USITC en materia de medidas correctivas debe ser considerada como una declaración definitiva en lo que se refiere a la suficiencia de las medidas correctivas. El artículo 203(a)(2)(A) de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificada, exige que el Presidente tenga en cuenta la recomendación de la USITC (junto con otros factores enumerados) para determinar la medida correctiva adecuada. Pero no se requiere que el Presidente adopte la recomendación o que le conceda una importancia decisiva. El Presidente tiene libertad para aplicar una medida correctiva diferente o para no aplicar ninguna. La misma disposición de la ley exige también que el Presidente tenga en cuenta el *informe* de la USITC al adoptar la medida correctiva. Esto significa que el Presidente debe examinar las constataciones de la USITC relativas al daño y la relación de causalidad, y no sólo su recomendación sobre la medida correctiva, y debe llegar a su propia conclusión acerca de cuál será la medida correctiva más adecuada, habida cuenta de esas constataciones.

113. La recomendación de la USITC sobre la medida correctiva, adoptada por una mayoría relativa, representaba la opinión de sólo tres de los seis miembros de la Comisión. Los otros tres miembros de la USITC recomendaron medidas correctivas diferentes, y cada uno de ellos concluyó que la medida recomendada por la mayoría relativa era insuficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste. Los seis miembros de la Comisión consideraron que se requerían medidas de cuatro años de duración, destinadas a paliar los efectos de las importaciones. El Presidente adoptó una medida cuya duración fue de tres años y un día.

114. Las tres recomendaciones relativas a la medida correctiva también incluían varias sugerencias acerca de medidas adecuadas en materia de asistencia en el plano nacional. La asistencia nacional que el Presidente decidió en definitiva prestar fue diferente de esas recomendaciones. En el momento en que adoptaron sus recomendaciones sobre la medida correctiva, los miembros de la Comisión no sabían qué nivel de asistencia decidiría prestar el Presidente y, por lo tanto, no evaluaron (ni podían hacerlo) sus recomendaciones sobre la medida correctiva en función de ese nivel de asistencia.

115. La mayoría relativa de la USITC aparentemente consideró que, si se mantenían las importaciones a su nivel más alto (el de 1998) ello no ocasionaría un aumento del daño y permitiría que la rama de producción estuviera en condiciones de recuperarse del daño que ya había experimentado. Sin embargo, el análisis realizado por la USITC sobre la existencia de daño sugería que la rama de producción había sufrido progresivamente un daño grave como resultado de las importaciones, tanto en 1997 como en el período considerado de 1998, y la mayoría relativa de la Comisión no explicó por qué el daño no continuaría aumentando si las importaciones se mantenían al nivel de 1998 ni cómo, si la rama de producción seguía sufriendo el mismo nivel de daño, podría recuperar su competitividad. Los otros tres miembros de la Comisión examinaron las mismas pruebas y llegaron a la conclusión de que la rama de producción *experimentaría* un daño grave si se mantenían

los niveles de importación de 1998.¹¹⁸ El Presidente estaba autorizado a concluir que las opiniones de estos tres miembros de la Comisión eran correctas.

116. No existe en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en el artículo XIX del GATT de 1994 ningún requisito de que la autoridad competente recomiende una medida correctiva y, por ende, no hay fundamento alguno para exigir que un Miembro adopte tal recomendación. En virtud del párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las facultades para escoger e imponer una medida correctiva se atribuye a los Miembros. La creación de una norma que exigiría que un Miembro imponga en todos los casos una medida que sea inferior o igual a la recomendada por la autoridad competente podría dar lugar a que los Miembros revocaran las atribuciones de sus autoridades competentes para recomendar medidas correctivas, privando así a los Miembros del beneficio de sus valiosas opiniones.

117. Por último, si se considerase que las opiniones de las autoridades competentes son definitivas a los fines de evaluar el nivel de la medida correctiva necesario en cada caso particular, esto significaría que la aplicación de la recomendación de las autoridades competentes sería presuntamente compatible con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Esto podría dar lugar a que los Miembros aplicaran medidas de salvaguardia insuficientes o bien excesivas.

Fundamento de la medida de salvaguardia estadounidense

1. Observaciones introductorias

118. Antes de referirse al fundamento fáctico y al razonamiento en los que se basa la medida de salvaguardia estadounidense, los Estados Unidos ofrecen dos observaciones preliminares. En primer lugar, si bien a los Estados Unidos les complace responder a la pregunta del Grupo Especial, deseamos reiterar que incumbe a Nueva Zelandia y a Australia la carga de establecer una presunción *prima facie* de que la medida de salvaguardia estadounidense no cumple los requisitos del párrafo 1 del artículo 5, y no a los Estados Unidos la carga de probar que la medida *cumple* los requisitos. Como Australia y Nueva Zelandia no han establecido una presunción *prima facie*, los Estados Unidos no están obligados a presentar pruebas y razonamientos que justifiquen la compatibilidad de la medida con el párrafo 1 del artículo 5.

119. En segundo lugar, al evaluar la compatibilidad de la medida con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX, el Grupo Especial deberá desestimar las alegaciones de Nueva Zelandia y Australia, de interpretar "restringida" o "estrictamente" los términos y disposiciones pertinentes. Su argumento, que se basa en el carácter supuestamente "excepcional" de las medidas de salvaguardia, hace caso omiso de la advertencia enunciada por el Órgano de Apelación en el asunto *Hormonas* (párrafo 104), en el sentido de que caracterizar la disposición de un tratado como una excepción

no basta para justificar una interpretación "más estricta" o "más restringida" de esa disposición que la que se obtendría mediante un examen del sentido corriente de las palabras concretas del tratado, consideradas en el contexto y a la luz del objeto y el fin de ese tratado o, en otras palabras, aplicando las normas corrientes de interpretación de los tratados.¹¹⁹

¹¹⁸ Informe de la USITC, I-40 y I-49.

¹¹⁹ CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 104.

120. En realidad, el Órgano de Apelación no ha descrito el artículo XIX como una "excepción". En cambio, es un derecho que los Miembros pueden invocar en circunstancias excepcionales. Cuando los Miembros han cumplido las condiciones necesarias para la aplicación de medidas de salvaguardia, una interpretación excesivamente estricta o restringida del párrafo 1 del artículo 5 correría el riesgo de quitar efectividad a esas medidas, socavando así el funcionamiento del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias.

2. Examen de la medida de salvaguardia estadounidense

121. Antes de examinar la medida de salvaguardia propiamente dicha, es útil recordar las diversas recomendaciones sobre medidas correctivas que la USITC comunicó al Presidente. En primer lugar, la mayoría relativa de los miembros de la Comisión recomendó un contingente arancelario de cuatro años de duración, con un arancel *ad valorem* del 20 por ciento sobre las importaciones que excedieran las 78 millones de libras durante el primer año (aproximadamente los niveles de 1998), el 17,5 por ciento *ad valorem* sobre las importaciones que excedieran los 81,5 millones de libras en el segundo año, y el 15 por ciento y el 10 por ciento *ad valorem* el tercer y cuarto años, respectivamente, sobre las importaciones que excedieran los niveles del segundo año.¹²⁰

122. La mayoría relativa de la Comisión consideró que esta medida correctiva aumentaría los ingresos de la rama de producción en el primer año y que este nivel de medida paliativa con respecto a los efectos de las importaciones, sumado a una asistencia para el reajuste, daría tiempo a la rama de producción para mejorar su competitividad.¹²¹ La mayoría relativa de la Comisión no explicó de qué manera el mantenimiento de las importaciones de carne de cordero en niveles sin precedentes generaría mayores ingresos para la rama de producción nacional.

123. Los tres miembros restantes de la Comisión recomendaron dos medidas de salvaguardia diferentes para hacer frente a la amenaza de daño grave. Dos miembros recomendaron que el Presidente aumentara el arancel aplicable a *todas* las importaciones de carne de cordero durante cuatro años, al 22 por ciento *ad valorem* en el primer año, el 20 por ciento *ad valorem* en el segundo año, el 15 por ciento *ad valorem* en el tercer año y el 10 por ciento *ad valorem* en el cuarto año.¹²²

124. Estos miembros de la Comisión determinaron que la reducción de los precios internos de la carne de cordero era la principal amenaza suscitada por el incremento súbito de las importaciones y concluyeron que la elevación de los precios por encima de los niveles que entonces tenían debía constituir el aspecto fundamental de una medida correctiva adecuada. A juicio de estos miembros de la Comisión, "la rama de producción sufriría daño grave por causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continúan a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios".

125. Esos dos miembros de la Comisión estimaron que, mediante la aplicación de la medida correctiva que proponían, los precios aumentarían aproximadamente un 17 por ciento durante el primer año de aplicación de la medida, mientras que las importaciones se reducirían hasta un nivel que se situaría entre el de 1997 y el de 1998. Esperaban que la medida correctiva que proponían permitiría que la rama de producción nacional aumentara la producción debido a los precios más elevados y suministrara más carne de cordero a un precio dado, debido al aumento de la eficiencia. Esperaban asimismo que la medida correctiva daría lugar a la estabilidad de los precios a largo plazo y contribuiría a estabilizar (sino a incrementar) la demanda.

¹²⁰ Informe de la USITC, I-29.

¹²¹ Informe de la USITC, I-36.

¹²² Informe de la USITC, I-39.

126. El sexto miembro de la Comisión recomendó que se aplicaran contingentes durante cuatro años, lo que, en su opinión, ayudaría a recuperar la rentabilidad de la rama de producción mediante la limitación de las importaciones a sus niveles anteriores al incremento súbito.¹²³ Propuso un contingente inicial de 52 millones de libras (el nivel medio de las importaciones en 1995-97), con aumentos a 56, 61 y 70 millones de libras desde el segundo hasta el cuarto año de aplicación de la medida, respectivamente.¹²⁴ En opinión de este miembro de la Comisión, la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la Comisión "no tendría virtualmente ninguna consecuencia apreciable en la rama de producción nacional a lo largo de los cuatro años" porque sólo mantendría las importaciones a los niveles de 1998 durante un año, y después permitiría que ellas aumentaran según los incrementos previstos.¹²⁵ A juicio de este integrante de la Comisión, la medida arancelaria propuesta por los otros dos miembros de la Comisión era menos paliativa de lo necesario para facilitar el reajuste de la rama de producción.

127. Como se desprende de lo expuesto, los seis miembros de la USITC examinaron el mismo expediente de la investigación y sin embargo propusieron tres recomendaciones que aconsejaban medidas correctivas muy diferentes. La mayoría relativa de la Comisión recomendó un contingente arancelario. Dos miembros de la Comisión recomendaron un arancel fijo. Otro miembro de la USITC recomendó una restricción cuantitativa. Los distintos niveles de aranceles y de contingentes propuestos como parte de estas recomendaciones presentaban considerables diferencias. En realidad, lo único que tenían en común las tres propuestas era la duración de cuatro años para la medida correctiva y la asistencia para el reajuste de la rama de producción nacional.

128. Por lo tanto, aunque cada una de las tres recomendaciones sobre medidas correctivas estaba destinada a lograr el mismo resultado (evitar el daño grave y facilitar el reajuste), los miembros de la Comisión no se mostraron de acuerdo sobre los pasos mínimos necesarios para alcanzar ese resultado. Esta diferencia de opiniones ilustra el argumento de que las decisiones relativas a la aplicación de medidas de salvaguardia no pueden reducirse a fórmulas matemáticas, sino que se basan en una combinación de análisis, juicios, previsiones y preferencias en materia de políticas.

129. Es probable que exista una amplia variedad de medidas correctivas razonables entre las que un Miembro puede escoger en cada caso concreto. La medida que el Miembro aplique en definitiva reflejará sus opiniones sobre una larga lista de aspectos, con inclusión del carácter del daño que la rama de producción ha experimentado, cuáles son los aspectos de ese daño que el Miembro considera que es más importante abordar, las previsiones acerca del efecto probable de distintas formas, plazos y niveles de la medida correctiva, de qué manera actuarán recíprocamente entre sí diversas medidas correctivas y otras medidas paliativas previstas en el plano nacional, los factores que afectan a las perspectivas de la rama de producción a corto plazo, las tendencias de los factores macroeconómicos, los efectos de las distintas medidas en las ramas de producción consumidoras, y así sucesivamente.

130. La medida de salvaguardia que los Estados Unidos aplicaron en definitiva a las importaciones de carne de cordero es el resultado de un procedimiento de adopción de decisiones de este tipo. Quizá, considerado en perspectiva, se encuadra dentro de la gama de opiniones expresadas por los seis miembros de la USITC.

¹²³ Informe de la USITC, I-48.

¹²⁴ Informe de la USITC, I-47.

¹²⁵ Informe de la USITC, I-49.

131. En cuanto a su forma, la medida de salvaguardia es muy similar a la recomendación formulada por la mayoría relativa de la Comisión, ya que aplica un contingente arancelario y fija su cuantía en una cifra similar a los niveles de importaciones de 1998. Sin embargo, la medida se diferencia de la recomendación formulada por la mayoría relativa de la USITC en dos aspectos.

132. En primer lugar, la medida tiene una duración de tres años y no de cuatro. A este respecto, la medida es claramente menos restrictiva que la recomendación de la mayoría relativa.

133. En segundo lugar, la medida incluye un arancel para los productos incluidos en el contingente, mientras que la recomendación de la mayoría relativa no lo incluía. Los seis miembros de la Comisión habían señalado que los bajos precios constituían una de las principales razones de las dificultades financieras de la rama de producción estadounidense.¹²⁶ En particular, la USITC constató que los resultados financieros de la rama de producción habían empeorado debido en gran medida al descenso de los precios¹²⁷ y que, como resultado de ello, las empresas de la rama de producción habían experimentado dificultades para generar un capital suficiente a fin de financiar la modernización de sus plantas y equipo nacionales.¹²⁸ La recomendación de la mayoría relativa de la Comisión fijaba un límite máximo para las importaciones durante el primer año, a los niveles de 1998, y preveía aumentos durante los tres años siguientes. A juicio de la mayoría relativa, el límite máximo para las importaciones generaría mayores ingresos para la rama de producción nacional. Sin embargo, la mayoría relativa no explicó cómo se obtendría este resultado cuando la rama de producción había experimentado una amenaza de daño grave con los niveles de importaciones de 1998.

134. La medida de salvaguardia procura el mismo resultado -el aumento de los ingresos-, pero se ha calculado de un modo que resulta más plausible. En particular, la medida incrementa los tipos arancelarios aplicables a los productos comprendidos en el contingente con el propósito de generar un moderado aumento de los precios.¹²⁹ Por lo tanto, la medida se ha estructurado con el objeto de paliar limitadamente los efectos de los bajos precios, haciendo así posible que la rama de producción vuelva a resultar rentable. Ese objetivo es compatible con la prevención del daño grave y también con la meta de facilitar el reajuste de la rama de producción ante la competencia de las importaciones.

135. El elevado arancel aplicado a los productos no comprendidos en el contingente hace probable que las importaciones no superen el nivel de 1998 (un nivel de importaciones sin precedentes) durante el primer año de aplicación de la medida.¹³⁰ La USITC concluyó que el aumento de las importaciones de carne de cordero había capturado directamente una parte de mercado que tenían los productores nacionales y que era probable que esas importaciones tuvieran repercusiones negativas en los envíos,

¹²⁶ Informe de la USITC, I-23 y 24.

¹²⁷ Informe de la USITC, I-20.

¹²⁸ Informe de la USITC, I-21.

¹²⁹ Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 217.

¹³⁰ Los miembros de la Comisión Miller y Hillman consideraron que la rama de producción nacional "sufriría daño grave a causa de las importaciones si los niveles y precios de las importaciones continuaban a sus niveles actuales, incluso si no hay ulteriores bajas de precios". Informe de la USITC, I-40. El miembro de la Comisión, Sr. Koplan, constató análogamente que una medida correctiva fijada conforme a los niveles de las importaciones existentes "no ahuyentaría la amenaza de daño grave, ni mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de hacer un reajuste positivo en preparación de la competencia por parte de las importaciones. *Idem*, I-49.

precios y resultados financieros de la rama de producción.¹³¹ Tres de los seis miembros de la Comisión constataron que la rama de producción estadounidense sufriría un daño grave si las importaciones y los precios se mantenían a los niveles de 1998, incluso aunque no hubiera ulteriores bajas de precios.¹³² Se prevé que el efecto global de la medida de salvaguardia sea una ligera reducción de las importaciones con respecto a los niveles de 1998, y que estos niveles se incrementen en el segundo y tercer año a medida que se amplía la cuantía del contingente.

136. Los Estados Unidos acompañaron la medida de salvaguardia con un programa sustancial de asistencia financiera y reglamentaria federal destinada a facilitar el reajuste de la rama de producción estadounidense mediante la aportación de 100 millones de dólares para prestar ayuda en la promoción de mercados; mejoras en los productos y la producción; investigación básica sobre el ganado ovino; un programa de erradicación de la polioencefalomielitis y un programa de eliminación del excedente de corderos. La mitad de los 100 millones de dólares se pone a disposición de la rama de producción durante el primer año.

137. En síntesis, la medida de salvaguardia estadounidense guarda proporción con los objetivos de prevenir la amenaza de daño grave y facilitar el reajuste de la rama de producción en el caso que nos ocupa. En su forma y su alcance, la medida es análoga a la solución propuesta por la mayoría relativa de la USITC, excepto que corrige la omisión de esta última, que no abordaba la cuestión de los bajos precios a corto plazo. La medida aborda el elevado volumen de importaciones y los bajos precios, que la USITC señaló como responsables de la amenaza de daño grave a la rama de producción estadounidense de carne de cordero.

138. La medida evita los elevados niveles arancelarios de carácter general propuesto por dos miembros de la Comisión y la posibilidad de que el aumento de los precios que ello habría generado pudiese reducir considerablemente el consumo interno. Además, según se observó *supra*, esos miembros de la Comisión habían estimado que los aranceles que proponían reducirían los niveles de las importaciones a los volúmenes alcanzados entre 1997 y 1998. En cambio, la medida de salvaguardia estadounidense generará, según se prevé, una reducción de las importaciones más moderada.¹³³ Además, la medida de salvaguardia evita las reducciones sustanciales de la cuantía de las importaciones que había propuesto el sexto miembro de la Comisión.

139. La medida de salvaguardia es decreciente; los niveles arancelarios se reducen y los niveles del contingente aumentan en el segundo y tercer años. La medida tiene una duración de tres años, un año menos que el plazo propuesto en todas las recomendaciones de los tres integrantes de la Comisión. Dada la relativa brevedad de su duración, el nivel de restricción comercial que supone la medida no constituye más que lo estrictamente necesario para que al menos algunos productores puedan recuperar un mínimo de rentabilidad durante ese período.

Pregunta 18

En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que el párrafo 1 del artículo 5 no exige que un Miembro explique en el momento de adoptar la determinación por qué la medida de salvaguardia escogida era necesaria, a menos que la medida se imponga en la forma de una restricción cuantitativa que reduzca la cuantía de las importaciones por debajo del nivel del promedio de los tres últimos años representativos.

¹³¹ Informe de la USITC, I-24.

¹³² Informe de la USITC, I-40 y I-49.

¹³³ Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 219.

a) ¿Cuál es la consecuencia de esta decisión en el caso de imposición de un contingente arancelario?

Respuesta 18 a)

140. La consecuencia de la decisión del Órgano de Apelación es que no es necesario dar una justificación anticipada en el caso de un contingente arancelario, y que no es menester justificar este contingente arancelario en particular.

141. En el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 100), el Órgano de Apelación desestimó la constatación general del Grupo Especial de que los Miembros que aplican medidas de salvaguardia están obligados a explicar de qué manera examinaron los hechos que tenían ante sí y por qué llegaron a la conclusión de que la medida era necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste. El Órgano de Apelación constató (párrafo 99) que el párrafo 1 del artículo 5 impone el requisito de la justificación *únicamente* en el caso de las medidas de salvaguardia que consistan en restricciones cuantitativas que reduzcan la cuantía de las importaciones por debajo del promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos.

142. Los contingentes arancelarios son un tipo de medida arancelaria con arreglo a la cual el arancel se aplica en tipos diferentes sobre la base de los niveles de importaciones.¹³⁴ Los contingentes arancelarios no son "restricciones cuantitativas", tal como esta expresión se entiende en la práctica del GATT, que ha distinguido entre ambas. Un ejemplo fundamental de esta diferencia puede observarse en las disposiciones sobre arancelización que figuran en el *Acuerdo sobre la Agricultura* de la OMC.¹³⁵ Uno de los aspectos principales de ese Acuerdo es que exige la conversión de las restricciones cuantitativas en contingentes arancelarios y distingue entre ambos en función de las obligaciones dimanantes de la OMC. De modo análogo, cuando los redactores del artículo XIII del GATT (que rige la administración de las restricciones cuantitativas) procuraron aplicar estas disposiciones no sólo a las restricciones cuantitativas sino también a los contingentes arancelarios, se sintieron obligados a decirlo explícitamente en el párrafo final de ese artículo.¹³⁶ Como los contingentes arancelarios y las restricciones cuantitativas son considerados en la práctica del GATT como tipos de medidas distintos, la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 5 de justificar las restricciones cuantitativas que reducen las importaciones por debajo del promedio de las importaciones de los tres últimos años representativos no se aplica a los contingentes arancelarios.

143. En todo caso, incluso si *existiera* tal obligación en el caso de los contingentes arancelarios, no habría necesidad de justificar el contingente arancelario en este caso porque la cuantía de los productos incluidos en el contingente se ha fijado en 31.851.151 kg de importaciones durante el primer año del contingente arancelario, lo que supera considerablemente el promedio de 1995-1997 (aproximadamente 21.387.924 kg)¹³⁷, y los niveles de los productos comprendidos en el contingente en el segundo y el tercer año de aplicación de la medida son aún más elevados. Además, si se excluye

¹³⁴ Los Estados Unidos no entienden por qué Australia y Nueva Zelandia alegan que la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 se aplica en el caso presente.

¹³⁵ Véase el *Acuerdo sobre la Agricultura* de la OMC, párrafo 2 del artículo 4 y nota 1.

¹³⁶ En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación hizo notar (párrafo 96) que la obligación de asegurarse de que la medida aplicada "guarda proporción" es exigible "se trate de una restricción cuantitativa, un arancel o un contingente arancelario". (Cursivas añadidas.) Esto también indica que el Órgano de Apelación distingue entre las restricciones cuantitativas y los contingentes arancelarios.

¹³⁷ Véase el informe de la USITC, II-19.

el año del incremento súbito de las importaciones (1997) por no ser representativo, el promedio de los tres últimos años representativos (1994-1996) sería de sólo 18.701.821 kg. Por consiguiente, lo resuelto por el Órgano de Apelación en el asunto *Corea - Productos lácteos* (párrafo 99) resulta concluyente sobre este punto: "un Miembro no está obligado a justificar en sus recomendaciones o determinaciones la adopción de una medida que adopte la forma de una restricción cuantitativa que sea compatible con "el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas"".

- b) **¿Cómo se relaciona la decisión del Órgano de Apelación relativa al párrafo 1 del artículo 5 con i) el párrafo 1 del artículo 3, que exige la publicación de un informe en el que se enuncien "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho", incluida la opinión sobre "si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público"; ii) el párrafo 2 del artículo 7, que exige que *las autoridades competentes* investiguen y determinen que una medida sigue siendo necesaria y que la rama de producción está en proceso de reajuste, antes de que se pueda prorrogar esa medida; y iii) el párrafo 2 del artículo 12, que ordena que se notifique al Comité de Salvaguardias de la OMC la medida de salvaguardia que se aplicará?**

Respuesta 18 b)

144. El párrafo 1 del artículo 5 es la única disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exige que un Miembro presente una justificación escrita de la medida de salvaguardia particular que aplica, y ello sólo en el caso de una determinada clase de restricciones cuantitativas, que no se plantean en el caso presente. Nada en el párrafo 1 del artículo 3, el párrafo 2 del artículo 7 ni el párrafo 2 del artículo 12 está en contradicción con la decisión del Órgano de Apelación de que no se requiere ninguna justificación adicional.

i) Párrafo 1 del artículo 3

145. Nueva Zelandia y Australia han sugerido que el párrafo 1 del artículo 3 exige que las autoridades competentes justifiquen, en los informes que deben publicar en virtud de ese artículo, la medida de salvaguardia definitiva que un Miembro decide aplicar. La materia de los informes mencionados en el párrafo 1 del artículo 3 son las constataciones y conclusiones alcanzadas por las autoridades competentes, basadas en la investigación que llevan a cabo de conformidad con ese artículo.

146. La primera frase del párrafo 1 del artículo 3 deja en claro que un Miembro sólo podrá aplicar medidas de salvaguardia *después* de que sus autoridades competentes hayan terminado su investigación:

Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro [...].

147. Como la investigación debe terminar antes de que el Miembro aplique una medida de salvaguardia, las autoridades competentes no estarán en condiciones de saber -y mucho menos de justificar- la medida de salvaguardia que el Miembro decida en definitiva aplicar. Igualmente, el Miembro no estará en condiciones de decidir qué medida de salvaguardia aplicar (si decide aplicar alguna) hasta que las autoridades competentes hayan terminado su investigación y hayan presentado su informe en el que se enuncie su justificación para constatar la existencia de daño o de amenaza de

daño.¹³⁸ Además, las autoridades competentes pueden no estar en condiciones de saber, cuándo concluyen su investigación, qué tipo de medidas de asistencia el Miembro estará en situación de proporcionar a la rama de producción nacional, y el carácter de estas medidas de asistencia probablemente influirá en la decisión del Miembro sobre la adopción de una medida adecuada. En consecuencia, el párrafo 1 del artículo 3 no exige –ni podría exigir– que las autoridades competentes justifiquen en sus informes relativos a sus investigaciones las medidas que los Miembros decidan adoptar en definitiva.

148. El párrafo 1 del artículo 3 establece las condiciones procesales que un Miembro debe cumplir antes de aplicar una medida de salvaguardia. Las autoridades competentes del Miembro deben llevar a cabo una "investigación" que cumpla determinadas normas concretas en materia de transparencia y debido proceso (aviso público, audiencias, procedimiento para la presentación de pruebas y réplicas, oportunidad de pronunciarse a favor o en contra de la aplicación de la medida de salvaguardia, etc.). De sus propios términos se desprende que la materia del párrafo 1 del artículo 3 son las condiciones procesales necesarias para justificar la aplicación de una medida de salvaguardia, y no la naturaleza de la propia medida.

149. La materia de la investigación llevada a cabo por la autoridad competente consiste en determinar si existen las condiciones para la aplicación de medidas de salvaguardia, según se describen en el párrafo 1 del artículo 2 y se detallan en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4. El párrafo 1 del artículo 2 exige que los Miembros hayan "determinado" la existencia de ciertas condiciones antes de aplicar medidas de salvaguardia. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 deja en claro que "la investigación" que las autoridades competentes están obligadas a llevar a cabo se centra en la cuestión de si tales condiciones existen:

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 [...].

150. Por lo tanto, el contexto del párrafo 1 del artículo 3 deja en claro que la investigación mencionada en ese artículo no se refiere a la naturaleza de la medida de salvaguardia que el Miembro adopte en definitiva, sino en primer lugar a las condiciones procesales previas para aplicar una medida de salvaguardia. Si las autoridades competentes cumplen las condiciones sustantivas y procesales señaladas en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el artículo 4, no se requiere ninguna otra justificación para aplicar una medida de salvaguardia.

151. El párrafo 1 del artículo 3 establece que la investigación realizada por las autoridades competentes "comportará [...] audiencias públicas u otros medios apropiados en que los importadores [...] puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones [...] entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia sería o no de interés público". Este requisito no significa que las autoridades competentes deben justificar en su informe la medida que el Miembro aplique en definitiva. La segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 se refiere claramente a las opiniones relativas a la procedencia de aplicar una medida de salvaguardia ("*a safeguard measure*" (cursivas añadidas) en la versión inglesa en lugar de "*the safeguard measure*").

152. Las cuestiones relativas a si la aplicación de una medida de salvaguardia sería o no "de interés público" son simplemente otro aspecto de la investigación realizada por la autoridad competente, relativa a si el Miembro tendría justificación para aplicar una medida de salvaguardia de algún tipo.

¹³⁸ En este contexto, debe observarse que el Acuerdo sobre Salvaguardias establece una distinción entre los "Miembros" (que aplican las medidas de salvaguardia) y las autoridades competentes, que realizan las investigaciones. Véase, por ejemplo, las referencias contenidas en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 1 del artículo 3 y el párrafo 1 del artículo 5.

La segunda frase del párrafo 1 del artículo 3 establece que las autoridades competentes deberán oír las opiniones relativas a si la aplicación de una medida de salvaguardia en esas circunstancias particulares constituiría una medida adecuada de política general pública. No exige, ni podría exigir, que las autoridades competentes oigan las opiniones relativas a la medida de salvaguardia particular que el Miembro decida aplicar después de que las autoridades competentes concluyan su investigación.

153. Las "cuestiones de hecho y de derecho" mencionadas en el párrafo 1 del artículo 3 son las que se plantean durante la investigación realizada por la autoridad competente. Como se demostró anteriormente, "la investigación" se refiere a la cuestión de si el aumento de las importaciones ha causado o ha amenazado causar un daño grave a la rama de producción nacional. No es menester que la investigación exigida en el párrafo 1 del artículo 3 se refiera a la cuestión de qué medida de salvaguardia concreta el Miembro debe aplicar¹³⁹ y, como se ha demostrado *supra*, la autoridad competente no está en condiciones de examinar la medida que el Miembro decida efectivamente adoptar. Por lo tanto, la justificación de la medida de salvaguardia adoptada en definitiva por el Miembro no figura entre las "cuestiones pertinentes de hecho y de derecho" que las autoridades competentes deben incluir en sus informes de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. En todo caso, las consideraciones relativas al "interés público" son cuestiones que se refieren a las políticas, y no cuestiones de hecho o de derecho.

ii) Párrafo 2 del artículo 7

154. El párrafo 2 del artículo 7, que establece las condiciones para prorrogar las medidas de salvaguardia, no exige que los Miembros justifiquen sus medidas de salvaguardia. El párrafo 1 del artículo 7 establece como regla general que el período de una medida de salvaguardia no excederá de cuatro años. Si un Miembro desea prorrogar una medida más allá de ese período, el párrafo 2 del artículo 7 impone a la autoridad competente la obligación adicional de volver a examinar la situación de la rama de producción nacional. Incluso si el párrafo 2 del artículo 7 se interpretara en el sentido de que crea una obligación de "justificar" la *prórroga* de una medida de salvaguardia, cuestión que no abordamos aquí, dicha disposición no crea una obligación de justificar la medida en sí misma.

155. Cuando una autoridad competente determina si existe fundamento para prorrogar una medida de conformidad con el párrafo 2 del artículo 7, lo que hace fundamentalmente es prever el efecto en la rama de producción nacional si la medida se revocara. Para formular esta determinación, no es necesario que la autoridad competente conozca cuáles fueron las razones que tuvo el Miembro cuatro años antes para escoger esa medida particular. En cambio, simplemente examina la medida correctiva que ya está en vigor.

iii) Párrafo 2 del artículo 12

156. De modo análogo, nada en el párrafo 2 del artículo 12 sugiere que los Miembros deban justificar sus medidas de salvaguardia. El párrafo 2 del artículo 12 exige a los Miembros que proporcionen al Comité "toda la información pertinente, que incluirá pruebas del daño grave o la amenaza de daño grave causados por el aumento de las importaciones, la descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva". Los tipos de información enumerados en el párrafo 2 del artículo 12 son de carácter fáctico, y no requieren juicios o conclusiones jurídicos o económicos del tipo de los que serían necesarios para justificar una medida de salvaguardia con arreglo al párrafo 1 del artículo 5.

¹³⁹ A este respecto, la práctica de la USITC de solicitar opiniones del público sobre una medida correctiva adecuada va más allá de lo que exige el párrafo 1 del artículo 3.

157. Dada la lista de ejemplos, la "información pertinente" prescrita en el párrafo 2 del artículo 12 está destinada a informar al Comité de *hechos* particulares derivados de la investigación llevada a cabo por la autoridad competente (el producto, las pruebas del daño grave) o de la decisión de aplicar una medida de salvaguardia (forma de la medida, su duración, etc.). En cambio, una "justificación" no sería una descripción fáctica, sino más bien un tipo de argumentación. El párrafo 2 del artículo 12 exige concretamente a los Miembros que proporcionen "pruebas" del daño grave o la amenaza de daño grave, pero no menciona "pruebas" del cumplimiento del párrafo 1 del artículo 5. Esto sugiere que los redactores no consideraron que esas pruebas fueran "información pertinente" y respalda la conclusión de que el párrafo 2 del artículo 12 no impone un requisito de justificación.

- c) **A la luz de los requisitos de transparencia y notificación previstos en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que como mínimo se aplican a la investigación, ¿cómo justifican los Estados Unidos su aparente opinión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene efectivamente ningún requisito de transparencia y explicación con respecto a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5? ¿Cómo se distribuiría, en su opinión, la carga de la prueba en virtud del párrafo 1 del artículo 5?**

Respuesta 18 c)

158. Los Estados Unidos no están de acuerdo con la premisa de la primera pregunta del Grupo Especial. El Acuerdo sobre Salvaguardias contiene requisitos de transparencia y explicación con respecto a la aplicación del párrafo 1 del artículo 5, en el sentido de que el párrafo 2 del artículo 12 exige que el Miembro que notifique una medida de salvaguardia deberá proporcionar una "descripción precisa del producto de que se trate y de la medida propuesta, la fecha propuesta de introducción de la medida, su duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva".

159. Este requisito de transparencia representa un avance importante con respecto a la situación anterior. Los requisitos de notificación que establecía el artículo XIX del *GATT de 1947* eran mínimos, y abarcaban poco más que la necesidad de "notificar" la intención de adoptar medidas de conformidad con ese artículo y de dar a las otras partes la oportunidad de celebrar consultas. Por supuesto, no había ninguna exigencia de notificar nada en el caso de las medidas de "zona gris". El Acuerdo sobre Salvaguardias aborda esta situación al exigir un nivel mínimo de transparencia, que se aplica a *todas* las medidas de salvaguardia.

160. Además, la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 contiene un requisito de justificación de determinadas medidas de salvaguardia. El apartado b) del párrafo 2 del artículo 5 contiene un requisito de justificación análogo para la aplicación "selectiva" de restricciones cuantitativas. El hecho de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias sintieran la necesidad de incluir en el artículo 5 estos requisitos de justificación sugiere que no consideraron que ninguna otra disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias imponía un requisito de justificación general.

161. Por último, teniendo en cuenta el requisito contenido en el artículo 3, de publicar un informe de la investigación de la autoridad competente (que debe incluir las constataciones y las conclusiones fundamentadas sobre los factores de daño incluidos en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 4), así como el requisito del párrafo 2 del artículo 12 de proporcionar una descripción precisa de la medida de salvaguardia, no hay ninguna necesidad imperiosa de que los Miembros también proporcionen justificaciones por escrito de sus medidas de salvaguardia. La cuestión de si un Miembro ha aplicado una medida de salvaguardia que guarda proporción con el daño grave o la amenaza de daño grave experimentados por los productores nacionales se debe poder dilucidar mediante el examen de la medida, a la luz de las constataciones y las determinaciones que figuren en el informe de la autoridad competente.

162. En lo que respecta a la segunda pregunta del Grupo Especial, es un principio bien establecido el de que incumbe al demandante la carga de establecer una presunción *prima facie* de no cumplimiento de los términos de un acuerdo abarcado.¹⁴⁰ Por lo tanto, en el caso presente incumbe a Australia y Nueva Zelandia la carga de demostrar que la medida de salvaguardia estadounidense *no* se aplicó "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Los Estados Unidos examinaron su opinión sobre un marco analítico adecuado en el párrafo 210 de su Primera comunicación escrita. Si Australia y Nueva Zelandia cumplieran su carga de la prueba, los Estados Unidos estarían entonces obligados a aportar pruebas y argumentos para refutar esa presunción *prima facie*. Sin embargo, en ningún caso los Estados Unidos estarían obligados a "justificar" la medida adoptada. Nueva Zelandia y Australia no han ni siquiera comenzado a cumplir su carga de la prueba con respecto a esta cuestión, lo que no resulta sorprendente dado el carácter moderado de la medida aplicada por los Estados Unidos.

163. El argumento de Australia y Nueva Zelandia en el sentido de que los Estados Unidos estaban obligados a "justificar" su medida de salvaguardia es básicamente un intento improcedente de desplazar a los Estados Unidos la carga de la prueba prevista en el párrafo 1 del artículo 5. Su enfoque a este respecto recuerda la conclusión del Grupo Especial en el asunto *Hormonas*, en el sentido de que el *Acuerdo MSF* asigna la "carga de la prueba" al Miembro que impone una medida sanitaria o fitosanitaria. El Órgano de Apelación (párrafos 99 y siguientes) rechazó la conclusión del Grupo Especial y declaró que

[n]o nos parece que haya ninguna conexión necesaria (es decir, lógica) o de otro tipo entre el compromiso de los Miembros de asegurar, por ejemplo, que una medida sanitaria y fitosanitaria "sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales [...]" y la atribución de la carga de la prueba en un procedimiento de solución de diferencias. El párrafo 8 del artículo 5 del *Acuerdo MSF* no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias.¹⁴¹

164. Del mismo modo que el párrafo 8 del artículo 5 del *Acuerdo MSF*, el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* "no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba; no se refiere a una situación de solución de diferencias". Por lo tanto, los Estados Unidos alegan que la resolución del Órgano de Apelación con respecto al párrafo 8 del artículo 5 del *Acuerdo MSF* es igualmente válida con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Como el Órgano de Apelación declaró en el asunto *Camisas y blusas* (página 19), "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".

¹⁴⁰ Véase el Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Camisas y blusas* (página 19) (en el que se establece que "correspondía a la India aportar pruebas y argumentos jurídicos suficientes para demostrar que la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos era incompatible con las obligaciones contraídas por este país en virtud de los artículos 2 y 6 del *ATV*. [...] Por lo tanto, una vez que la India lo ha hecho, se traslada a los Estados Unidos la carga de aportar pruebas y argumentos para refutar la reclamación".). Véase también *idem*, página 16 ("[E]ncontramos que es verdaderamente difícil concebir que ningún sistema de solución judicial de diferencias pueda funcionar si acoge la idea de que la mera afirmación de una alegación puede equivaler a una prueba.").

¹⁴¹ *CE - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 102.

Pregunta 19

En su Primera comunicación (párrafos 210 y siguientes), los Estados Unidos proponen un análisis en cuatro fases para examinar el cumplimiento de los requisitos del párrafo 1 del artículo 5, y aplican las primeras tres fases a la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero. ¿Podrían los Estados Unidos completar la aplicación de su análisis con respecto al punto iv), es decir, una evaluación de "si la medida en su conjunto es más restrictiva de lo necesario para prevenir que sobrevenga el daño grave y para prestar asistencia a la rama de producción para que se reajuste a la competencia procedente de las importaciones"? ¿En qué parte de esta comunicación o en alguna otra fuente publicada se puede hallar información sobre ese punto, con inclusión de modelos económicos, si los hubiera?

Respuesta 19

165. Sírvanse remitirse a la respuesta a la pregunta N° 17. Los Estados Unidos desearían añadir dos cuestiones adicionales a las preguntas concretas aquí planteadas.

166. Si bien el párrafo 1 del artículo 5 prohíbe claramente a los Miembros la aplicación de medidas que sean manifiestamente excesivas, no puede interpretarse que esa disposición impone el requisito de determinar y aplicar una medida paliativa que sea hipotéticamente perfecta. Como se trata de una tarea incierta, en la que se requiere a los Miembros que formulen previsiones acerca de los efectos económicos de una medida que aún no se ha propuesto, la aplicación de una medida de salvaguardia simplemente no puede alcanzar tal grado de ajuste preciso. Este aspecto fue reconocido por el Comité que examinó la solicitud de los Estados Unidos relativa a una medida comprendida en el artículo XIX en el asunto *Sombreros de fieltro*:

[el] Grupo de Trabajo [consideró] que era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento, y que sería deseable que los Estados Unidos reexaminaran de cuando en cuando la cuestión a la luz del efecto producido por los derechos de importación en vigor, más altos [...].¹⁴²

167. La observación del Grupo de Trabajo sobre la imposibilidad de prever el futuro con alguna precisión plantea otro factor que se opone a un enfoque excesivamente rígido para interpretar el párrafo 1 del artículo 5: el párrafo 4 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que los Miembros liberalicen progresivamente sus medidas de salvaguardia a lo largo del tiempo y, en consecuencia, que no las aumenten, incluso si los hechos producidos después de la imposición de las medidas indican que éstas no previenen ni reparan el daño grave ni facilitan el reajuste. Nueva Zelandia y Australia han propuesto una interpretación del párrafo 1 del artículo 5 que exigiría que los Miembros aplicaran medidas de salvaguardia teóricamente ideales, con restricciones a la importación fijadas a niveles tales que lindarían con la ineficacia. Esa interpretación haría correr el riesgo de frustrar el propósito del Acuerdo sobre Salvaguardias y del artículo XIX del GATT de 1994, privando a los Miembros de la amplitud de que deben disponer para cerciorarse de que las medidas que aplican tienen reales perspectivas de éxito.

¹⁴² Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT/CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951, párrafo 35.

168. Por último, observan que el Grupo Especial hace referencia en su pregunta al modelo económico que los Estados Unidos utilizaron para tratar de prever los efectos de su medida de salvaguardia. El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que una constatación de la existencia de daño requiere el examen de diversos factores, ninguno de los cuales constituye necesariamente una prueba de la existencia de daño, y todos los cuales pueden responder de modo diferente a un tipo determinado de medida de salvaguardia. En consecuencia, ningún modelo puede establecer la necesidad o la falta de necesidad de una medida particular. Si bien los Estados Unidos utilizaron efectivamente un modelo para probar los posibles efectos de su medida, nada en el párrafo 1 del artículo 5 exige la utilización de modelos ni determina que los resultados de tales modelos constituyen una base sólida para juzgar la compatibilidad de una medida con ese artículo.

169. Dado que la aplicación de una medida de salvaguardia es fundamentalmente una tarea de predicción -y por lo tanto, necesariamente especulativa e imprecisa-, no cabe interpretar que el párrafo 1 del artículo 5 exige a los Miembros que alcancen una exactitud científica al evaluar esas medidas. Ningún modelo económico es infalible, ya que simplemente hay demasiadas variables económicas (modificaciones de los tipos de cambio, gustos de los consumidores, condiciones macroeconómicas o fiscales, tecnología) para que un modelo pueda servir como algo más que un instrumento imperfecto para decidir de qué manera una medida dada funcionará si todas las demás variables se mantienen constantes.

170. En síntesis, las medidas de salvaguardia no pueden aplicarse con una certidumbre científica, y no puede razonablemente interpretarse que el párrafo 1 del artículo 5 así lo exige. En cambio, como los Estados Unidos expresaron en su Primera comunicación escrita, la investigación adecuada con arreglo al párrafo 1 del artículo 5 se dirige a determinar si existe un evidente desajuste entre la medida de salvaguardia, considerada en su totalidad, y la constatación y las determinaciones contenidas en el informe de la autoridad competente. La carga de demostrar el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5 incumbe a Nueva Zelanda y Australia. Hasta la fecha, no han cumplido esta carga.

Pregunta 20

Suponiendo que la aplicación de una medida de salvaguardia distinta de una restricción cuantitativa tiene que justificarse en virtud del artículo 5 si es impugnada por exceder el alcance necesario para prevenir la amenaza de daño grave y facilitar el reajuste, i) ¿deberá esa justificación basarse en la información contenida en el informe publicado; ii) bastaría con demostrar que la justificación presentada se basa en la información de que disponía la autoridad competente en el momento de la determinación, o iii) podría la justificación basarse en información presentada posteriormente durante una diferencia en el marco de la OMC?

Respuesta 20

171. Los Estados Unidos consideran que será posible discernir en la mayor parte de los casos, si no en todos, si existe un desajuste sustancial entre la medida de salvaguardia aplicada y las constataciones y determinaciones pertinentes que figuran en el informe de la autoridad competente y, por tanto, si la medida "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".¹⁴³ Sin embargo, incumbe al reclamante establecer una presunción *prima facie* de que ese desajuste existe, y en ese momento el demandado estará obligado a aportar pruebas y argumentos suficientes para refutar la presunción *prima facie*.

¹⁴³ Corea - Productos lácteos, Informe del Órgano de Apelación, párrafo 96.

Pregunta 21

¿Interpretan los Estados Unidos el artículo 5 en el sentido de que:

- a) **este artículo autoriza a los Miembros a escoger libremente entre diferentes tipos de medidas de salvaguardia (por ejemplo, recargos arancelarios, contingentes arancelarios, restricciones cuantitativas)?**

Respuesta 21 a)

172. Como cuestión preliminar, los Estados Unidos observan que Nueva Zelandia y Australia no han impugnado el hecho de que los Estados Unidos escogieran un contingente arancelario y en rigor han sugerido que aprueban la medida de salvaguardia recomendada por la mayoría relativa de la USITC, que también consistía en un contingente arancelario.

173. Pasando a la pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos consideran que los Miembros están autorizados a escoger entre recargos arancelarios, contingentes arancelarios y restricciones cuantitativas, siempre que la medida escogida se aplique "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Esta conclusión se ve respaldada por la segunda frase del párrafo 1 del artículo 5 ("si se utiliza una restricción cuantitativa") lo que demuestra que los Miembros tienen facultades discrecionales para escoger entre las distintas medidas.

174. El artículo 6 corrobora también esta conclusión, ya que expresa que las medidas provisionales "deberán adoptar la forma de incrementos de los aranceles [...]". El artículo 5, que se refiere a las medidas de salvaguardia definitivas, no incluye una disposición equivalente. Resulta claro que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias sabían cómo limitar el universo de medidas admisibles cuando deseaban hacerlo. El hecho de que no lo hicieran en el artículo 5 demuestra que no tenían la intención de imponer tal limitación a las medidas definitivas.

175. Cabe observar que al comienzo de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias algunas partes alegaron que las medidas de salvaguardia debían limitarse a incrementos de los aranceles.¹⁴⁴ El primer "proyecto del Presidente" reflejó una solución de compromiso, en la que se expresó que las medidas de salvaguardia "de preferencia adoptarán la forma de aumentos de los aranceles, pero también podrán tomar la de restricciones cuantitativas".¹⁴⁵ En el texto definitivo, se suprimió la preferencia en favor de los aumentos de aranceles, aparentemente porque se prefirió la advertencia contenida en la tercera frase del párrafo 1 del artículo 5, en el sentido de que los Miembros deberán elegir las medidas "más adecuadas" para el logro de los objetivos indicados en el resto del párrafo.¹⁴⁶ El resultado de las negociaciones sobre este punto reflejó la práctica de los Miembros de elegir entre una amplia variedad de medidas de salvaguardia.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Véase, por ejemplo, *Elementos para un entendimiento global sobre las salvaguardias, Comunicación del Brasil*, MTN.GNG/NG9/W/3, párrafo 6 (25 de mayo de 1987).

¹⁴⁵ MTN.GNG/NG9/W/25, párrafo 9.

¹⁴⁶ *Compárese Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Proyecto de texto de un Acuerdo*, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3 (31 de octubre de 1990), párrafo 6 (en el que figura la preferencia en favor de los aumentos arancelarios, pero no la referencia a las medidas "más adecuadas") con el Acuerdo sobre Salvaguardias, párrafo 1 del artículo 5.

¹⁴⁷ Véase *Guía de las normas y usos del GATT* (Índice Analítico del GATT), volumen I, páginas 576 y 577 (donde se examina una amplia variedad de medidas de salvaguardia notificadas de conformidad con el artículo XIX).

176. Por último, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación expresó (en el párrafo 96) que "sea que se trate de una restricción cuantitativa, un arancel o un contingente arancelario la medida en cuestión, sólo debe aplicarse 'en la medida necesaria' [...]". Esto sugiere como mínimo que el Órgano de Apelación considera que estos tres tipos de medidas son admisibles en virtud del artículo 5.

- b) Cuando se ha elegido una medida distinta de una restricción cuantitativa, si ella es impugnada por otro Miembro, ¿tiene el Miembro que impone la medida de salvaguardia que demostrar que, en su conjunto, por ejemplo, el volumen del contingente arancelario, su duración, los aranceles aplicables a los productos comprendidos o no comprendidos en el contingente, etc., la medida no es más restrictiva de lo necesario para alcanzar los dos objetivos previstos en el párrafo 1 del artículo 5?**

Respuesta 21 b)

177. Incumbe a la parte reclamante la carga de demostrar que la medida *no* se aplicó "sólo [...] en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste". Si el reclamante establece una presunción *prima facie* de que la medida no se aplicó "sólo en la medida necesaria", el demandado se verá entonces obligado a aportar hechos y pruebas suficientes para refutar la presunción *prima facie*.

178. Como declaró el Órgano de Apelación en el asunto *Camisas y blusas* (página 19), "correspondía a la India aportar pruebas y argumentos jurídicos suficientes para demostrar que la medida de salvaguardia de transición adoptada por los Estados Unidos era incompatible con las obligaciones contraídas por este país en virtud de los artículos 2 y 6 del ATV. [...] Por lo tanto, una vez que la India lo ha hecho, se traslada a los Estados Unidos la carga de aportar pruebas y argumentos para refutar la reclamación". Parafraseando lo expuesto por el Órgano de Apelación (*idem*, página 19), el Acuerdo sobre Salvaguardias es una parte fundamental de los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC. En consecuencia, la parte que alega la violación de una disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias debe afirmar y probar su alegación.

Pregunta 22

El párrafo 1 del artículo 5 dispone que "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir [...] el daño grave y facilitar el reajuste". Para cumplir esa norma, ¿tiene el Miembro que impone una medida de salvaguardia que aplicar, por ejemplo, i) una medida "eficaz", ii) la medida menos restrictiva del comercio, iii) una medida "que guarde proporción" u otro tipo de medida?

Respuesta 22

179. En opinión de los Estados Unidos, un Miembro que aplique una medida de salvaguardia no está obligado a aplicar una medida "eficaz". Aunque presumiblemente el Miembro procurará hacerlo así, el párrafo 1 del artículo 5 no le impone tal obligación legal. Un Miembro puede decidir aplicar una medida que no sea plenamente eficaz si, por ejemplo, llega a la conclusión de que el interés público o intereses económicos más amplios respaldan ese enfoque. Además, como un Miembro puede decidir aplicar tanto una medida de salvaguardia como medidas nacionales de reajuste, es posible que la medida paliativa de los efectos de las importaciones no sea por sí misma plenamente "eficaz".

180. Como los Estados Unidos explicaron en su Primera comunicación escrita (párrafos 182 a 191), los Miembros no están obligados a aplicar la única "medida menos restrictiva para el comercio".

181. Por último, en el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación declaró que una medida de salvaguardia debe "guardar proporción" ("commensurate" en la versión inglesa) (o, dicho más exactamente a los fines de este procedimiento, no debe "carecer de proporción" ("incommensurate")) con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Éste parece ser un modo algo más apropiado de describir la norma contenida en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 que el concepto de "proporcionalidad" ("proportionality"). Este último concepto podría interpretarse en el sentido de que las medidas correctivas pueden reducirse a una simple tarea matemática, mientras que el primer concepto abarca la complejidad y las valoraciones que supone la elección de una medida de salvaguardia.

¿Es la exclusión del Canadá, México e Israel de la medida de salvaguardia compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994?

Pregunta 23

¿Es fácticamente correcto que los Estados Unidos incluyeron las importaciones procedentes de países del TLCAN en su análisis de la existencia de una amenaza de daño grave y de la relación de causalidad, y sin embargo excluyeron esas importaciones de la aplicación de la medida? Si no es así, sírvanse explicarlo. Sírvanse indicar si el enfoque adoptado por los Estados Unidos en este caso es compatible con el "principio de paralelismo" respaldado por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina – Calzado*; en caso afirmativo, sírvanse indicar si esto es así porque i) el artículo 802 del TLCAN excluiría las importaciones procedentes de otros países del TLCAN *de jure* de las investigaciones relativas a la existencia de daño y la relación de causalidad; o ii) porque las importaciones originarias de otros países del TLCAN eran en este caso insignificantes; o por alguna otra razón. ¿Se basó la decisión de excluir las importaciones procedentes de determinadas fuentes en un análisis puramente estadístico de la participación en las importaciones, o bien la USITC también tomó en cuenta el posible aumento de las importaciones originarias de fuentes de suministro que fueron exceptuadas de la aplicación de la medida de salvaguardia en relación con las importaciones procedentes de fuentes que fueron sometidas a dicha medida?

Respuesta 23

182. Como cuestión de hecho, las únicas importaciones de carne de cordero procedentes de México durante el período objeto de investigación ascendieron a 202.000 libras en 1995, lo que representó aproximadamente el 0,4 por ciento del total de las importaciones de ese año. En los tres últimos años del período objeto de investigación no hubo importaciones procedentes de México y, por tanto, no hubo importaciones que se pudieran incluir en el análisis realizado por la USITC sobre la amenaza de daño grave y la relación de causalidad. De modo análogo, las importaciones procedentes del Canadá oscilaron entre un mínimo de aproximadamente el 0,005 por ciento del total de las importaciones (en 1993) hasta un máximo de aproximadamente el 0,3 por ciento del total de las importaciones (en 1997).

183. Por consiguiente, las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá fueron insignificantes durante todo el período objeto de investigación. En ningún momento entre 1993 y 1998 las importaciones procedentes de México y del Canadá excedieron en conjunto incluso del 1/2 por ciento del total de las importaciones. Por lo tanto, como cuestión práctica, las importaciones originarias del Canadá y de México no figuran en el análisis que realizó la USITC sobre el efecto del

aumento de las importaciones por la simple razón de que en todo el período tuvieron un nivel insignificante.

184. Los Estados Unidos no interpretan que el Órgano de Apelación haya establecido un requisito general de "paralelismo" porque la diferencia *Argentina - Calzado* se refería a hechos muy específicos. No obstante, el procedimiento previsto en el artículo 802 del TLCAN y seguido por los Estados Unidos en el caso de la medida de salvaguardia aplicada a la carne de cordero, cumple la finalidad del concepto de "paralelismo" enunciado por el Grupo Especial que examinó el asunto *Argentina - Calzado*. Esa idea consiste en asegurar que cuando un Miembro atribuye un daño grave al aumento de las importaciones procedentes del territorio de un país que es parte en una unión aduanera (o, como en este caso, en un acuerdo de libre comercio), esas importaciones se incluyan en la medida de salvaguardia que el Miembro decida aplicar. El artículo 802 y la ley estadounidense que aplica esa disposición prevén la inclusión de las importaciones procedentes de países del TLCAN en una medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos en esos casos.

185. En el asunto que nos ocupa, debido a que las importaciones procedentes del Canadá y de México tuvieron un nivel cero o fueron considerablemente inferiores al 1 por ciento en cada uno de los años investigados, los Estados Unidos no pudieron haber actuado de forma incompatible con ningún principio de "paralelismo".

Solicitud de información

Pregunta 24

Sírvanse proporcionar los siguientes documentos:

- a) **La versión confidencial de la determinación de la USITC (es decir, las páginas I-7 a I-27 del informe de la USITC).**
- b) **Los cuadros siguientes de la sección II del informe de la USITC: cuadros 3, 4, 8, 9, 14, 16, 18, 21 y 38 a 43.**

Sírvanse indicar qué clase de procedimiento sería a su juicio necesario para proteger la información comercial confidencial contenida en los documentos solicitados precedentemente.

Respuesta 24

186. Los Estados Unidos proponen que el Grupo Especial acepte la información solicitada en forma indizada. En síntesis, los Estados Unidos proponen asignar un índice de 100.0 al primer número de una serie y expresar cada número subsiguiente como un coeficiente del primero, multiplicado por 100. Aunque este enfoque no puede aplicarse en todos los procedimientos, el personal de la USITC encargado de la investigación ha llegado a la conclusión de que en este caso casi toda la información solicitada puede convertirse de este modo a fin de proporcionarla al Grupo Especial sin correr el riesgo de revelar la información confidencial de ninguna empresa. En consecuencia, aplicando este método los Estados Unidos pueden facilitar al Grupo Especial lo esencial de los datos requeridos en una forma que no es necesario someter a procedimientos de confidencialidad especiales. Los números indizados permitirán al Grupo Especial reconocer las tendencias y calcular las variaciones porcentuales entre dos períodos cualesquiera, consecutivos o no consecutivos. Este procedimiento se ha aplicado a todos los datos contenidos en los datos solicitados y los resultados de esa indización se adjuntan a la presente comunicación. En cuanto a los datos del informe que se solicitan, en la mayor parte de los casos los datos confidenciales son variaciones porcentuales basadas en los datos contenidos en los cuadros. El Grupo Especial puede calcular esas

variaciones porcentuales a partir de la información obtenida de la indización de los cuadros realizada por la USITC.

187. Esta comunicación hace posible que el Grupo Especial tenga acceso a los datos solicitados sin que sea necesario que la autoridad competente, según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, recabe el consentimiento para la revelación al Grupo Especial de los datos confidenciales reales. El personal de la USITC encargado de la investigación ha expresado su preocupación por el hecho de que la solicitud de ese consentimiento pueda dificultar la capacidad de la USITC para obtener datos confidenciales actualizados como parte del "examen de mitad de período" que realizará la Comisión con respecto a la medida de salvaguardia aplicada a la carne de cordero. El artículo 204 de la Ley de Comercio Exterior de 1974, modificada, exige que la USITC realice un seguimiento de los hechos relativos a toda medida de salvaguardia mientras ésta permanezca en vigor.¹⁴⁸ Concretamente, la USITC tiene que realizar el seguimiento de los progresos y esfuerzos llevados a cabo por la rama de producción nacional para lograr un reajuste positivo ante la competencia de las importaciones en el marco de la medida de salvaguardia¹⁴⁹ y, si la medida permanece en vigor durante más de tres años, la USITC ha de preparar un informe sobre sus constataciones.¹⁵⁰ La USITC debe presentar su informe al Presidente y al Congreso a más tardar a mitad de período del plazo inicial durante el que la medida está en vigor.¹⁵¹

188. El personal de la USITC está comenzando la labor de investigación relacionada con el "examen de mitad de período" de la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero. Dicho personal estima que si se solicita autorización a las empresas que presentaron información confidencial a la USITC durante la investigación original para revelar esa información en el procedimiento tramitado ante el Grupo Especial, ello tenga un efecto paralizante en la capacidad de la Comisión para obtener nueva información. Esto es especialmente así porque la revelación en forma no indizada de una gran parte de los datos solicitados por el Grupo Especial requeriría el consentimiento de las empresas, con inclusión de importadores y productores extranjeros, quienes, en la investigación original, no apoyaron la medida correctiva solicitada. Muchos de ellos ya estuvieron poco dispuestos a suministrar información comercial confidencial. En consecuencia, hay motivos para creer que no se obtendrían los consentimientos necesarios e, incluso si no fuese así, ello podría dar lugar a que las empresas fueran renuentes a revelar nueva información confidencial a la USITC. En síntesis, los Estados Unidos consideran que la presentación de la información solicitada por el Grupo Especial en forma indizada satisface óptimamente la solicitud del Grupo Especial y al mismo tiempo no compromete la capacidad de la autoridad competente para realizar otras actividades de investigación.¹⁵²

¹⁴⁸ 19 U.S.C. § 2254(a)(1), adjunto como Prueba documental N° 40 de los Estados Unidos.

¹⁴⁹ 19 U.S.C. § 2254(a)(1).

¹⁵⁰ 19 U.S.C. § 2254(a)(2), adjunto como Prueba documental N° 40 de los Estados Unidos.

¹⁵¹ 19 U.S.C. § 2254(a)(2).

¹⁵² La información indizada se adjunta como Prueba documental N° 41 de los Estados Unidos.

189. Si el Grupo Especial considera que la aceptación de la información solicitada en forma indizada no procede, los Estados Unidos sugieren respetuosamente que un procedimiento similar al propuesto el 24 de febrero de 2000 por el Grupo Especial que examinó el asunto *Gluten de trigo* permitiría muy probablemente que los Estados Unidos obtengan el consentimiento necesario de quienes presentaron la información.¹⁵³

¹⁵³ Véase el fax remitido por el Sr. Jasper Wauters, División de Normas, a los Sres. J. J. Boufflet y D. Brinza, de fecha 24 de febrero de 2000. La propuesta sugería en la parte pertinente que:

No más de dos representantes de los Estados Unidos llevarán la información solicitada al lugar que se designe en los locales de la OMC en Ginebra, el [fecha]. El Grupo Especial, dos funcionarios del cuadro orgánico de la Secretaría y no más de dos representantes de las Comunidades Europeas examinarán la información exclusivamente *in camera*. No se permitirá fotocopiar la información. El Grupo Especial, los dos funcionarios del cuadro orgánico de la Secretaría y los representantes de las Comunidades Europeas podrán tomar por escrito breves notas de la información, exclusivamente a los efectos del procedimiento del Grupo Especial. Estas personas estarán sometidas a la obligación de no revelar la información, y de no permitir que se revele, a ninguna persona. Estas notas serán destruidas a la conclusión del Grupo Especial. Aunque el Grupo Especial estará sometido a la obligación de no revelar la información en su informe, podrá hacer declaraciones sobre las conclusiones extraídas de esa información.

LISTA DE PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia sobre las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda y Australia

<u>Prueba documental de los Estados Unidos</u>	<u>Descripción</u>
20	Transcripción de la audiencia de la USITC, página 164
21	57 Stat. 833 (1943), E.A.S. 311 (en vigor desde el 30 de enero de 1943)
22	Reciprocal Trade Agreements Act of 1934
23	John Jackson, <i>World Trade and the Law of GATT</i> , 553 (1969)
24	Exec. Order N° 9832, de 25 de febrero de 1947
25	<i>Extending Authority to Negotiate Trade Agreements, Hearings before the Committee on Finance, United States Senate</i> , H.R. 6556, página 128 (1948)
26	Comisión Arancelaria de los Estados Unidos, <i>Hand-Blown Glassware</i> , Report to the President on Investigation N° 22 Under Section 7 of the Trade Agreements Extension Act of 1951, as amended, páginas 51 y 52 (1953)
27	<i>Fresh Tomatoes and Bell Peppers</i> , Inv. N° TA-201-66, USITC Pub. 2985 (agosto de 1996), páginas I-9 y 10
28	<i>Apple Juice</i> , Inv. N° TA-201-59, USITC Pub. 1861 (junio de 1986), páginas 5 a 10
29	<i>Certain Canned Tuna Fish</i> , Inv. N° TA-201-53, USITC Pub. 1558 (agosto de 1984), páginas 5 a 7
30	<i>Webster's Third International Dictionary (Unabridged)</i> , página 1810 (1981)
31	<i>Webster's New Collegiate Dictionary</i> , página 918 (1977)
32	<i>Webster's Ninth New Collegiate Dictionary</i> , página 838 (1985)
33	<i>Webster's Third New International Dictionary (Unabridged)</i> , páginas 355, 356 y 1317 (1981); <i>New Shorter Oxford English Dictionary</i> (1993), páginas 355 y 356
34	<i>Webster's Ninth New Collegiate Dictionary</i> , páginas 217 y 695 (1985)
35	Testimonio de Joseph Casper, transcripción de la audiencia relativa a la existencia de daño, página 22
36	Testimonio de Harold Harper, transcripción de la audiencia relativa a la existencia de daño, página 30
37	19 U.S.C. 2252(b)(1)(B)
38	Petition For Relief From Imports of Lamb Meat Under Section 201 of the Trade Act of 1974, 30 de septiembre de 1998, páginas 4 y 5
39	19 C.F.R. § 206.14(b)(3)
40	19 U.S.C. § 2254(a)(1), (2)
41	Cuadros indizados
42	Comunicado de prensa de 7 de julio de 1999 del Viceprimerministro y Ministro de Comercio Tim Fischer

ANEXO 3-8

SEGUNDA COMUNICACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

(29 de junio de 2000)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	512
II. SE CUMPLIÓ LA DISPOSICIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 RELATIVA A "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"	512
A. EL ARTÍCULO XIX NO REQUIERE LA CONSTATAción DE "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"	512
B. LOS RECLAMANTES NO CONSIGUEN IMPUGNAR LOS HECHOS QUE DEMUESTRAN LA EXISTENCIA DE UNA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS	515
III. LA DEFINICIÓN DE "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL" EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN DE LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994.....	517
IV. LA USITC DEMOSTRÓ QUE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL SE ENFRENTABA CON UNA "AMENAZA DE DAÑO GRAVE" DEBIDO AL "AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES"	520
A. LOS ARGUMENTOS EN CONTRARIO DE LOS RECLAMANTES NO TIENEN EN CUENTA EL REQUISITO DE QUE DEBEN EXAMINARSE LAS TENDENCIAS MÁS RECIENTES, Y SE BASAN EN TEORÍAS ALTERNATIVAS QUE EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS NO REQUIERE Y QUE NO SE SUSTENTAN EN LAS PRUEBAS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE	520
B. LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13 DE NUEVA ZELANDIA ES INADMISIBLE YA QUE CONSTITUYE UN INTENTO DE QUE EL GRUPO ESPECIAL REALICE UN EXAMEN <i>DE NOVO</i> Y DEMUESTRA QUE NUEVA ZELANDIA NO TOMA EN CONSIDERACIÓN LAS CONSTATAciones DE LA USITC RELATIVAS A LA MODIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS OCASIONADAS POR LAS IMPORTACIONES	524
1. Las conclusiones de hecho presentadas por la Prueba documental NZ-13 no pueden ser admitidas por este Grupo Especial	524
2. La Prueba documental NZ13 no tiene en cuenta las modificaciones de la composición del producto que la USITC constató había modificado la naturaleza de los efectos de las importaciones	526

V.	LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD FORMULADA POR LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994.....	528
A.	LA HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS DEMUESTRA QUE SUS REDACTORES NO QUISIERON ESTABLECER UNA "CAUSA ÚNICA" O EL REQUISITO DE "AISLAR" LAS IMPORTACIONES.....	528
B.	NUEVA ZELANDIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA "AISLAR" LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES Y DETERMINAR QUE SÓLO ELLAS SON LA CAUSA DEL DAÑO GRAVE	537
C.	AUSTRALIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA BASARSE EN UN "ANÁLISIS PROSPECTIVO" DE LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES A FIN DE DETERMINAR UNA AMENAZA DE DAÑO.....	538
VI.	LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SE AJUSTA A LAS OBLIGACIONES QUE HAN CONTRAÍDO EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994.....	539
A.	CARGA DE LA PRUEBA	539
B.	"NECESARIA" NO SIGNIFICA "QUE SEA LA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO"	540
C.	NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA NO HAN PODIDO ESTABLECER UNA PRESUNCIÓN <i>PRIMA FACIE</i>	541
1.	Los argumentos de Nueva Zelandia se basan en una premisa falsa.....	541
2.	Un nuevo argumento de Australia no demuestra que la medida estadounidense se aplique más allá de "la medida necesaria"	545
VII.	LOS ESTADOS UNIDOS EXCLUYERON CON RAZÓN DE LA APLICACIÓN DE SU MEDIDA DE SALVAGUARDIA LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DEL CANADÁ Y MÉXICO	546
VIII.	CONCLUSIÓN	549
	LISTA DE LAS PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS	550

I. INTRODUCCIÓN

1. Australia y Nueva Zelandia no han podido demostrar que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos respecto de la carne de cordero sea incompatible con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el artículo XIX del *GATT de 1994*. En su Primera comunicación escrita y en su respuesta a las preguntas presentadas por escrito por el Grupo Especial, los Estados Unidos demostraron que las constataciones y las conclusiones económicas de la USITC a este respecto estaban razonadas cuidadosamente y articuladas ampliamente, y que la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos es plenamente compatible con las obligaciones estadounidenses contraídas en virtud del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el *GATT de 1994*. Los Estados Unidos también demostraron haber cumplido plenamente las disposiciones sobre notificación y consultas establecidas en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

2. Los Estados Unidos no se proponen repetir sus argumentos anteriores en esta Segunda comunicación escrita. Por el contrario, la presente comunicación se centrará en cuestiones planteadas por Nueva Zelandia y Australia en sus primeras declaraciones orales y en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial.¹ Para facilitar la labor del Grupo Especial, la presente comunicación está estructurada siguiendo el orden de las preguntas formuladas por el Grupo a los Estados Unidos.

II. SE CUMPLIÓ LA DISPOSICIÓN DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994 RELATIVA A "LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

3. El Órgano de Apelación ha confirmado que la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX no determina la existencia de una situación independiente para la utilización de las medidas de salvaguardia. En consecuencia, contrariamente a lo que pretenden Australia y Nueva Zelandia, la USITC no tenía que llegar a ninguna constatación de "evolución imprevista de las circunstancias" en su informe. El Grupo Especial debería rechazar la pretensión de interpretar que el texto establece tal exigencia.

A. EL ARTÍCULO XIX NO REQUIERE LA CONSTATACIÓN DE "EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS"

4. Los Estados Unidos han explicado ampliamente por qué el párrafo 1 a) del artículo XIX no requiere que las autoridades competentes efectúen una constatación específica de "evolución imprevista de las circunstancias".² Las normas básicas de interpretación de los tratados afirman la opinión expresada por los Estados Unidos.

5. El artículo 31 de la *Convención de Viena* establece que "un tratado deberá interpretarse de buena fe de conformidad con el sentido corriente que ha de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éste y teniendo en cuenta su objeto y fin". Además, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 31, cualquier interpretación del tratado deberá también tener en cuenta "toda práctica

¹ En particular, aunque fue una de las cuestiones que el Grupo Especial consideró fundamentales en la primera audiencia sustantiva, la presente comunicación no seguirá ocupándose de la representatividad de los datos de la USITC. Los Estados Unidos se han ocupado ampliamente de esta cuestión tanto en su Primera comunicación escrita como en su respuesta a las preguntas del Grupo Especial, y Australia y Nueva Zelandia no han presentado nuevos argumentos al respecto.

² Véase las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 1 a 8 y 14 a 27.

ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado".³ Como observó la Comisión de Derecho Internacional:

Es evidente la importancia que la práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado tiene como elemento de interpretación, ya que constituye una prueba objetiva del acuerdo de las partes en cuanto al sentido del tratado.⁴

La práctica subsiguiente de las Partes Contratantes del GATT confirma que la referencia a "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el artículo XIX no significa que se requiera una constatación a este respecto como condición previa para la aplicación de medidas de salvaguardia.

6. En 1973 la Secretaría del GATT preparó una nota fáctica en la que se examinaron las disposiciones de salvaguardia existentes, incluida la incorporada en el artículo XIX del GATT.⁵ La Secretaría explicó que una parte contratante que recurra al artículo XIX tiene que demostrar lo siguiente:

- a) que las importaciones del producto de que se trata han aumentado;
- b) que el aumento de las importaciones son el resultado de la evolución imprevista de las circunstancias y del efecto de las obligaciones contraídas en virtud del GATT; y
- c) que las importaciones aumentan en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causen o amenacen causar daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores.⁶

7. No obstante, la Secretaría observó lo siguiente:

Para la interpretación de esas condiciones destaca por su importancia el primer recurso de los Estados Unidos al artículo XIX en el asunto relativo a los sombreros y formas de sombreros de fieltro de pelo para mujeres ... De éste y de otros posteriores se deduce bastante claramente que las situaciones señaladas en b) *supra* no imponen de hecho ninguna limitación significativa a la libertad de acción de una parte contratante que desee invocar el artículo. En cambio las que figuran en a) y c) limitan esta libertad de acción.⁷

8. La práctica de Australia y Nueva Zelandia en materia de salvaguardias es ilustrativa de la observación de la Secretaría de que las Partes Contratantes del GATT no consideraron que las palabras "la evolución imprevista de las circunstancias" que figuran en el artículo XIX les limitasen la aplicación de medidas de salvaguardia. Un cuadro preparado por la Secretaría del GATT en 1995 indica que 38 de las 150 medidas aplicadas en virtud del artículo XIX que se notificaron a la

³ *Convención de Viena*, párrafo 3 b) del artículo 31.

⁴ *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 18º período de sesiones*, Anuario de la Comisión de Derecho Internacional, 1966, volumen II, página 243, que se adjunta como Prueba documental 43 de los Estados Unidos.

⁵ Salvaguardias, Nota fáctica de la Secretaría, Revisión, COM.IND/W/88/Rev.1 (18 de enero de 1973) (en francés e inglés únicamente).

⁶ *Id.*, párrafo 6.

⁷ *Id.*

Secretaría entre 1950 y 1995 correspondieron a Australia.⁸ Un examen efectuado por los Estados Unidos en relación con estas medidas indica que en 37 de los 38 casos de que se trata Australia no determinó la existencia de "evolución imprevista de las circunstancias" para fundamentar su medida.

9. Del mismo modo, la única medida de salvaguardia notificada por Nueva Zelanda (en 1975) no menciona "la evolución imprevista de las circunstancias". Por consiguiente, la propia práctica de los reclamantes da a entender que no consideraron necesario que las autoridades competentes de su país basaran sus determinaciones afirmativas en virtud del artículo XIX en una constatación de "evolución imprevista de las circunstancias". De hecho, como observa Nueva Zelanda en su respuesta a la primera pregunta del Grupo Especial:

No es menester que un Miembro pruebe que en un caso particular no ha podido prever o no ha previsto una circunstancia dada, ocurrida después de que contrajo obligaciones en virtud del GATT de 1994. No es necesario que las circunstancias sean "imprevisibles" o "que no puedan ser previstas o anticipadas".⁹

10. La práctica de los Estados Unidos en virtud del artículo XIX ha sido similar. Como señaló un negociador estadounidense de la Carta de la OIC y del GATT de 1947 en relación con el asunto *Sombreros de fieltro*:

"... En esa época una de las dificultades con que se enfrentaba el sector de la sombrerería en los Estados Unidos era el abandono creciente del uso de esta prenda. Checoslovaquia y otros países afirmaron que esta tendencia, así como el aumento de las importaciones debido, presuntamente, a la concesión arancelaria, podrían haberse previsto razonablemente y por consiguiente no era aplicable la cláusula de salvaguardia. La respuesta a esta afirmación es sencilla: en virtud de los procedimientos establecidos en los acuerdos comerciales de los Estados Unidos, independientemente de las prácticas que existan en otros países, si se prevé que la evolución futura de las circunstancias puede causar daño, los acuerdos comerciales no incluirán concesiones. En consecuencia, en lo que respecta a las obligaciones de los Estados Unidos, la referencia a 'la evolución imprevista de las circunstancias' que figura en el GATT carece de sentido ..."¹⁰

11. La historia de las negociaciones del Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra que el Grupo de Negociación no tuvo la intención de modificar la opinión prevaleciente de que las medidas de salvaguardia no debían basarse en la constatación de la evolución imprevista de las circunstancias. En el proyecto de texto presentado por el Presidente, entre las condiciones para aplicar las medidas de salvaguardia, figuraba el requisito de que el aumento de las importaciones debía ser "imprevisto"

⁸ Véase *Guía de las Normas y Usos del GATT*, volumen I, páginas 595 a 617 (1995) (Índice Analítico del GATT).

⁹ Respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 1 del Grupo Especial, página 1.

¹⁰ J. Leddy, "The Escape Clause and Peril Points under the Trade-Agreements Program", páginas 124 a 173 en W.B. Kelly (director de la publicación), *Studies in United States Commercial Policy* (1963), página 136, que se adjunta como Prueba documental 44 de los Estados Unidos. El Sr. Leddy señala lo siguiente: "Cabe preguntarse por qué, si estas palabras carecen de sentido, se insertaron en primer lugar en la cláusula liberatoria. La mejor explicación parece ser que los administradores del programa de acuerdos comerciales responsables de la inclusión de esta cláusula en 1942 temían que la omisión de estas palabras pudiera conducir al Congreso a creer que se preveía que las concesiones arancelarias causarían daño. Dicho brevemente, se trataba de una forma de escaparate semántico". *Id.*, página 34.

("unforeseen", en inglés).¹¹ En el texto revisado presentado por el Presidente el 15 de enero de 1990, la palabra "unforeseen" se sustituyó por la palabra "unexpected" (en español siguió empleándose la palabra "imprevisto").¹² En una comunicación de 23 de enero de 1990 México propuso algunas modificaciones del proyecto de texto, entre ellas volver a insertar la palabra "unforeseen" en vez de la palabra "unexpected" en la versión inglesa y una nueva redacción de toda la frase para que quedara como sigue:

haya habido un aumento imprevisto, pronunciado y sustancial en la cantidad que se importa de ese producto; **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 Acuerdo General**¹³;

12. No se aprobaron los cambios propuestos por México. De hecho, en una reunión posterior del Grupo de Negociación se propuso suprimir por completo, en la versión inglesa, la palabra "unexpected".¹⁴ Esta palabra no figuró en el proyecto de texto de julio de 1990 presentado por el Presidente, ni tampoco posteriormente.

13. En resumen, la práctica de las Partes Contratantes con arreglo al GATT de 1947 reflejó el entendimiento de que las medidas de salvaguardia adoptadas en virtud del artículo XIX no tenían que basarse en constataciones de "la evolución imprevista de las circunstancias". La decisión del Grupo de Negociación de no incluir las palabras "la evolución imprevista de las circunstancias" que figura en el párrafo 1 a) del artículo XIX del Acuerdo sobre Salvaguardias resultaba coherente con esta larga práctica. Basándose en ella, no hay motivos para llegar a la conclusión de que el artículo XIX deba interpretarse actualmente de manera que se requiera una constatación de "evolución imprevista de las circunstancias" como condición previa para la imposición de una medida de salvaguardia.

B. LOS RECLAMANTES NO CONSIGUEN IMPUGNAR LOS HECHOS QUE DEMUESTRAN LA EXISTENCIA DE UNA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

14. Las comunicaciones de Australia y Nueva Zelandia en respuesta a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial destacan por el hecho de que tanto por sus declaraciones afirmativas como por sus omisiones apoyan la postura de los Estados Unidos de que el informe de la USITC demuestra la evolución imprevista de las circunstancias. Como señalaron anteriormente los Estados Unidos, la USITC constató que había variado la composición de los productos importados, en especial en 1997 y en el período provisional de 1998, pasando de la carne de cordero congelada a la carne fresca o refrigerada y a las piezas grandes. Los productos importados fueron más parecidos a los producidos por la rama de producción estadounidense y en consecuencia había más posibilidades de que desplazaran la carne de cordero nacional en el mercado interno e hicieran bajar los precios

¹¹ Véase, por ejemplo, Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25, párrafo 4 (27 de junio de 1989).

¹² Véase, por ejemplo, Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de Texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1, párrafo 4 (15 de enero de 1990).

¹³ *Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Comunicación de México*, MTN.GNG/NG9/W/28, párrafo 4 a) (23 de enero de 1990) (las negritas figuran en el original).

¹⁴ Véase Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 29 y 31 de enero, y 1º y 2 de febrero de 1990, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/14, sugerencias sobre el párrafo 4 a) (6 de marzo de 1990).

estadounidenses. Estos cambios en las condiciones del mercado eran contrarios a lo que habían indicado las existentes anteriormente.¹⁵

15. Aunque Nueva Zelanda afirma que "la evolución imprevista de las circunstancias debe guardar relación con la importación del producto en términos de cantidad y en lo relativo a las condiciones, y debe tratarse de acontecimientos o circunstancias inesperados que den lugar a esas importaciones"¹⁶, no alude a los hechos citados por los Estados Unidos que ponen de manifiesto que la norma, incluso según la ha expresado claramente Nueva Zelanda, se ha cumplido. Como demuestra el análisis de la USITC, la variación de la naturaleza de las importaciones haría que aumentasen y a la vez que este aumento se hiciera en condiciones que tendrían mayores consecuencias sobre la rama de producción estadounidense.

16. Por la misma razón, Australia está equivocada cuando afirma que la aquí alegada evolución imprevista de las circunstancias "existiría en cualquier aumento de las importaciones".¹⁷ No es cierto que las importaciones sólo aumenten cuando se ha producido un cambio de naturaleza que les permita suplantar la producción nacional que anteriormente completaban. Sin embargo, los Estados Unidos están de acuerdo con la observación de Australia de que las circunstancias que determinan una "evolución imprevista de las circunstancias" variarán según los casos.¹⁸ En el presente caso las constataciones no puestas en duda de la USITC determinan la existencia de una evolución de esta clase.

17. En efecto, Australia y Nueva Zelanda no ponen en duda ninguna de las constataciones en que se basa el análisis de los Estados Unidos. Aunque Nueva Zelanda afirma que la cantidad de carne de cordero fresca o refrigerada, procedente de Nueva Zelanda en particular, no aumentó, al final del período considerado, por encima del porcentaje como lo habían hecho en 1990 las importaciones de esa carne fresca o refrigerada procedentes de dicho país, no pone en duda que la conclusión de la USITC sea correcta cuando tiene en cuenta el aumento de las importaciones *considerado en conjunto* (lo pertinente para la investigación en virtud del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias). Tampoco pone en duda que entre 1995 y 1997 las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada aumentaran el 101 por ciento y las importaciones de carne congelada sólo el 11 por ciento.¹⁹ Y tampoco cuestiona que los exportadores extranjeros hubiesen previsto que la mayor parte del incremento conseguido en 1999 se obtuviera mediante la carne fresca o refrigerada.²⁰

18. No pudiendo oponerse a la evolución imprevista de las circunstancias citada por los Estados Unidos basándose en los hechos, Australia y Nueva Zelanda afirman que los Estados Unidos no pueden basarse en el informe de la USITC porque no llega a una conclusión jurídica separada en lo que respecta a la evolución imprevista de las circunstancias.²¹ Nueva Zelanda afirma concretamente que el párrafo 1 del artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias exigía que la USITC incluyera en su informe sus "constataciones y [...] conclusiones fundamentadas" sobre la evolución imprevista de las

¹⁵ Véase Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 47 a 60.

¹⁶ Respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 3 del Grupo Especial, página 4.

¹⁷ Respuesta de Australia a la pregunta 4 del Grupo Especial, página 5.

¹⁸ Véase la respuesta de Australia a la pregunta 1 del Grupo Especial, página 1.

¹⁹ Informe de la USITC, I-31.

²⁰ Informe de la USITC, I-22.

²¹ Respuesta de Australia a la pregunta 2 del Grupo Especial, páginas 2 y 3; respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 2 del Grupo Especial, página 5.

circunstancias.²² Tal como los Estados Unidos han indicado anteriormente, esta alegación no corresponde al ámbito del presente procedimiento. En sus primeras comunicaciones escritas los reclamantes formularon alegaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 3 únicamente en lo que respecta a la medida de salvaguardia de los Estados Unidos propiamente dicha pero no con respecto a cómo la USITC trata la evolución imprevista de las circunstancias.

19. Además, el Órgano de Apelación aclaró que "la evolución imprevista de las circunstancias" no es una condición aparte para la imposición de medidas de salvaguardia que tenga que ser objeto de conclusiones jurídicas distintas. Como señaló el Grupo Especial en su segunda pregunta formulada a Australia y Nueva Zelandia, el Órgano de Apelación en los asuntos *Corea - Productos lácteos*²³ y *Argentina - Calzado*²⁴ afirmó explícitamente que "la evolución imprevista de las circunstancias" no establece "condiciones independientes" para la aplicación de una medida de salvaguardia sino que describe "circunstancias" cuya concurrencia "debe demostrarse de hecho". En la medida en que es preciso demostrar de hecho las circunstancias de la "evolución imprevista de las circunstancias", el informe de la USITC está repleto de pruebas que demuestran esas circunstancias. El informe de la USITC cuenta en detalle los cambios imprevistos registrados en las condiciones de mercado que dieron por resultado el aumento de las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada en el mercado de los Estados Unidos después de 1995. En el indicado informe se examina detenidamente la evolución imprevista de las circunstancias que dio origen al aumento de las cantidades de carne de cordero importadas y la variación de las condiciones bajo las que se importaron.

20. En respuesta a la tercera pregunta escrita del Grupo Especial, Australia afirma que "demostrar" la evolución imprevista de las circunstancias (en vez de "discernir") significa "establecer mediante un argumento o razonamiento lógico o mediante pruebas prácticas; probar sin lugar a dudas".²⁵ Con ello Australia intenta incluir en el Acuerdo sobre Salvaguardias una nueva "carga de la prueba" que se deba satisfacer para demostrar la evolución imprevista de las circunstancias. El Órgano de Apelación, en los asuntos *Corea - Productos lácteos* y *Argentina - Calzado*, decidió que la evolución imprevista constituye una "circunstancia" y no una condición independiente basada en un nuevo requisito legal incorporado en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El informe de la USITC demuestra la existencia de circunstancias constitutivas de la evolución imprevista. No se requiere mayor demostración.

III. LA DEFINICIÓN DE "RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL" EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN DE LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994

21. Los Estados Unidos ya se han referido anteriormente a la base jurídica de la constatación de la USITC sobre la rama de producción nacional. No se repetirán ahora esos argumentos ya que las últimas comunicaciones de Nueva Zelandia y de Australia no han planteado nuevos cuestionamientos no tratados anteriormente. Baste para la finalidad presente señalar que los argumentos de Nueva Zelandia y de Australia dan por supuesto que sus resultados son correctos, pero que Australia en particular no ha demostrado por qué es correcta su actual argumentación, contraria a la postura que

²² Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 2 del Grupo Especial, página 5.

²³ *Corea - Productos lácteos - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, informe del Órgano de Apelación aprobado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 85.

²⁴ *Argentina - Calzado - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, Informe del Órgano de Apelación aprobado el 14 de diciembre de 1999, párrafo 92.

²⁵ Respuesta de Australia a la pregunta 3 del Grupo Especial, página 3.

adoptó en el asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura*²⁶, y a las conclusiones a que la propia autoridad competente australiana llegó en una investigación de 1998 sobre salvaguardias en el asunto *Pig and Pigmeat*.

22. Una vez más, Australia y Nueva Zelandia apenas cuestionan la base objetiva de la definición estadounidense de rama de producción nacional. No cuestionan los hechos en que se basó la USITC para determinar la existencia de una línea de producción continua desde el producto sin elaborar -los corderos vivos- hasta el producto elaborado -la carne de cordero.²⁷ Tampoco cuestionan la mayoría de las constataciones en que se basa la constatación de la USITC de que existe coincidencia de intereses económicos entre los criadores y los elaboradores de corderos. No cuestionan que el valor añadido por los establecimientos de cría y engorde representa aproximadamente el 88 por ciento del costo de venta al por mayor de la carne de cordero o que los mataderos y las plantas de despiece son en gran medida elaboradores del producto acabado.

23. Aunque Australia cuestiona toda sugerencia de los Estados Unidos de que existe un alto grado de integración vertical en los cuatro segmentos que constituyen la rama de producción²⁸, ni Australia ni Nueva Zelandia afirman que no exista integración. La USITC llegó a la conclusión de que "algunas operaciones en relación con la carne de cordero están integradas verticalmente, lo que también aboga a favor de la constatación de que existe coincidencia de intereses económicos entre los diferentes segmentos de la rama de producción".²⁹ No se pone en duda que algunos ganaderos se dediquen al mismo tiempo a la cría y el sacrificio de corderos.³⁰ Un matadero importante de corderos también es propietario de grandes establecimientos de engorde y plantas de despiece.³¹

24. La principal objeción de los reclamantes reside en que ese matadero se opuso a la petición. No obstante, esto no impide en absoluto que las constataciones de la USITC sean objetivas. El principal ejecutivo de esa empresa -Transhumance Holding Company- declaró lo siguiente ante la USITC:

Transhumance es la principal empresa estadounidense de sacrificio y elaboración de corderos, la principal empresa de comercialización de cordero y una de las principales empresas de engorde, e importa cordero refrigerado de Australia. El año pasado [una filial de Transhumance] sacrificó más de 900.000 corderos estadounidenses cuya carne distribuyó, lo que supuso aproximadamente el 30 por ciento de la producción nacional.³²

²⁶ Canadá - Imposición de derechos compensatorios a las importaciones de carne vacuna deshuesada para manufactura procedentes de la CEE, SCM/85, 13 de octubre de 1987, párrafo 4.1 (carne vacuna deshuesada para manufactura).

²⁷ Informe de la USITC, I-13.

²⁸ Respuesta de Australia a la pregunta 5 del Grupo Especial, página 6.

²⁹ Informe de la USITC, I-13.

³⁰ Informe de la USITC, II-12.

³¹ Informe de la USITC, I-14.

³² USITC, transcripción de la audiencia de determinación de daño, páginas 258 y 259, que se adjunta como Prueba documental 45 de los Estados Unidos.

25. En síntesis, las operaciones propias de Transhumance representan un amplio grado de integración vertical. El hecho de que se opusiera a la petición (por tener intereses en las importaciones procedentes de Australia), como señaló la USITC³³ no modifica los hechos que pueden observarse objetivamente.

26. Como también señaló la USITC, ningún representante de ninguno de los cuatro segmentos de la rama de producción (incluida la empresa Transhumance) atestiguaron que los intereses económicos de mataderos y plantas de despiece se opusieran a los intereses de criadores y establecimientos de engorde. Al contrario, el testimonio prestado ante la USITC fue unánime. La USITC citó el testimonio de un ganadero, según el cual "la disminución de los precios de las importaciones obligó a los elaboradores a reducir los precios de los animales en canal que compraban a los mataderos, los cuales a su vez tuvieron que reducir los precios que pagaban a los establecimientos de engorde por los corderos vivos".³⁴ La USITC citó un testimonio similar de testigos que prestaron declaración sobre otras fases del proceso de producción.

27. En la audiencia celebrada durante la investigación para la determinación de la existencia de daño el abogado de los solicitantes afirmó lo siguiente:

A mi juicio, lo útil es que todos los datos se refuerzan entre sí; que en todos y cada uno de los eslabones de la cadena se constata daño o daño grave. La única cuestión reside en qué momento se observa ... así que, francamente, creo que el análisis tiene que ser casi temporal y no centrarse en segmentos concretos. Si uno se centra en el período comprendido entre el otoño de 1997 y el día de hoy, y se entiende la cadena ... ésta es la base que se necesita para el análisis.³⁵

28. Como los Estados Unidos reflejaron en sus respuestas a las preguntas del Grupo Especial, durante el período 1997-98 los resultados operativos de todos los segmentos de esta rama de producción disminuyeron con el incremento súbito de las importaciones. Como se examinará más a fondo posteriormente, Australia y Nueva Zelandia, sin ninguna base jurídica, tratan de pasar por alto los hechos pertinentes de ese período de incremento súbito de las importaciones.

29. En realidad la autoridad australiana adopta sustancialmente el mismo criterio que la USITC en lo que respecta a decidir si se incluye a los criadores en la rama de producción que obtiene el producto elaborado, y de hecho incluyó a los criadores en esa rama de producción en una investigación de 1998. En ella, la autoridad australiana (la Comisión de la Productividad) llegó a la conclusión de que el producto elaborado nacional era similar o directamente competidor con respecto

³³ Informe de la USITC, I-14.

³⁴ Informe de la USITC, I-14, en 50. Véase también el testimonio similar de Joseph Casper, Vicepresidente de la empresa de despiece Chicago Lamb & Veal Company, transcripción de una audiencia de determinación de daño, página 30, Prueba documental 36 de los Estados Unidos ("Sucedio así. Durante el otoño de 1997 compré corderos a aproximadamente 1 dólar EE.UU. la libra. Cuando fui a vender los corderos durante el invierno de 1997 y 1998 sólo pude conseguir 40 y 60 centavos por libra, respectivamente. ¿Por qué? Porque el matadero al que solía abastecer se vio obligado a reducir el precio que me pagaba debido a que su cliente, el elaborador, tuvo que bajar sustancialmente sus precios para competir con las importaciones. Las consecuencias de los precios increíblemente bajos ofrecidos por los importadores se notaron en toda la cadena de distribución ya que cada sector se vio obligado a exigir a sus proveedores rebajas de precios para tratar de seguir siendo competitivo").

³⁵ USITC, transcripción de la audiencia de determinación de daño, páginas 130 y 131, que se adjunta como Prueba documental 45 de los Estados Unidos

al producto elaborado importado, y después concluyó que la rama de producción nacional incluía a los productores de ganado porcino así como los elaboradores primarios de carne de porcino.³⁶

30. Finalmente, los Estados Unidos señalan que Australia, en su respuesta a la pregunta escrita 5 del Grupo Especial, afirma erróneamente que "de 49 empresas de criadores y criadores/establecimientos de engorde que facilitaron información financiera como criadores, 42 no estaban ni siquiera integradas con actividades de engorde, y mucho menos con actividades de mataderos y/o plantas de despiece".³⁷ En las respuestas al cuestionario de la USITC recibidas de 70 criadores y empresas de cría y engorde, aproximadamente el 20 por ciento indicaron que se dedicaban a la vez a la cría y al engorde. En su respuesta a esta misma pregunta, Australia también infiere, erróneamente, que algunas actividades de mataderos y plantas de despiece efectuadas por empresas de criadores y unidades de engorde no formaban parte de la encuesta llevada a cabo mediante el cuestionario de la USITC. En realidad, las empresas de criadores y las unidades de engorde que también se dedicaban al sacrificio o al despiece sí respondieron a los cuestionarios de la USITC.³⁸

IV. LA USITC DEMOSTRÓ QUE LA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL SE ENFRENTABA CON UNA "AMENAZA DE DAÑO GRAVE" DEBIDO AL "AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES"

A. LOS ARGUMENTOS EN CONTRARIO DE LOS RECLAMANTES NO TIENEN EN CUENTA EL REQUISITO DE QUE DEBEN EXAMINARSE LAS TENDENCIAS MÁS RECIENTES, Y SE BASAN EN TEORÍAS ALTERNATIVAS QUE EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS NO REQUIERE Y QUE NO SE SUSTENTAN EN LAS PRUEBAS QUE CONSTAN EN EL EXPEDIENTE

31. Los argumentos aducidos por Australia y Nueva Zelandia con respecto a la determinación de amenaza de daño por la USITC no tienen en cuenta la norma de examen aplicable en el presente procedimiento ni los requisitos sustantivos del Acuerdo sobre Salvaguardias. Gran parte de su argumentación está dedicada a desarrollar un punto de vista alternativo de la prueba. Como se demostrará, este punto de vista alternativo pasa por alto el análisis requerido por el Acuerdo sobre Salvaguardias y da por cierta la existencia de hechos sobre los que no existe ninguna prueba. Incluso aunque pudieran ser correctas las opiniones de los reclamantes sobre los hechos, que otro investigador pueda llegar a una conclusión diferente no determina que la autoridad competente de un país haya vulnerado el Acuerdo sobre Salvaguardias.

³⁶ Comisión de la Productividad, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports, Report N° 3* (11 de noviembre de 1998), página xxi, que se adjunta como Prueba documental 46 de los Estados Unidos.

³⁷ Respuesta de Australia a la pregunta 5 del Grupo Especial, página 6.

³⁸ Informe de la USITC, II-12.

32. En particular, Australia y Nueva Zelandia continúan sin tener en cuenta las consecuencias del incremento súbito de las importaciones de carne de cordero sobre la rama de producción estadounidense de esta carne en 1997 y el período considerado de 1998, y las previsiones de que ese incremento se aceleraría en 1999. Ambos reclamantes continúan instando al Grupo Especial a que constate que la USITC debería haberse basado en las tendencias registradas desde 1993.^{39, 40} No obstante, ningún reclamante explica cómo el hecho de basarse en lo indicado es compatible con la constatación del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* de que el incremento de las importaciones pertinentes en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias tiene que ser reciente y basarse en tendencias registradas a lo largo de un extenso período puede ser inadecuado. Además, estas argumentaciones no tienen en cuenta que la determinación de la USITC se refería a la *amenaza* de daño grave en un futuro inminente. Está claro que las tendencias más recientes son las más pertinentes en esa investigación, incluso aunque los reclamantes tuviesen razón en que tales tendencias pueden no tenerse en cuenta para la determinación de existencia de daño grave.

33. Aunque la USITC examinó las condiciones existentes durante todo el período que investigó, sus constataciones con respecto a la primera parte de dicho período le proporcionaron información de base para examinar los cambios de las condiciones en el período más reciente, cambios que se pasaron por alto en los análisis a largo plazo de los reclamantes. Por ejemplo, al evaluar la pretensión de que las dificultades de la rama de producción se debieron a una disminución a largo plazo de la demanda, la USITC constató que el consumo estadounidense de carne de cordero era estable en 1997 y en el período considerado de 1998.⁴¹ También constató que los criadores habían absorbido en gran medida los efectos registrados al cesar los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana ya que hubo señales de recuperación en 1996, y que la suspensión de esos pagos tendría efectos cada vez menores en el futuro inmediato. Al no tener en cuenta estas constataciones, los reclamantes formularon afirmaciones que se contradecían a sí mismas. Como sugiere el Grupo Especial en su pregunta 8, las afirmaciones de Nueva Zelandia y de Australia de que una disminución de la demanda nacional de carne de cordero hizo bajar la producción nacional está en contradicción con su afirmación de que los productores nacionales no pudieron atender una fuerte demanda interna, lo que hizo aumentar las importaciones.

34. Además, este segundo argumento de que las importaciones no desplazaron la carne de cordero nacional está en contradicción con el hecho de que Australia admitiera que las importaciones desplazaron un tercio de la disminución de la producción estadounidense. El hecho de que los precios de la carne de cordero estadounidense bajaran notablemente en 1997 y siguieran siendo bajos en el período considerado de 1998, simultáneamente al súbito incremento de las importaciones, es otra prueba a favor de ese desplazamiento. Aunque Nueva Zelandia y Australia reconocen que los precios

³⁹ De hecho, Nueva Zelandia en su respuesta a la pregunta 8, basa parte de su razonamiento en acontecimientos que presuntamente ocurrieron en el mercado estadounidense de la carne de cordero entre mediados del decenio de 1970 y 1993, período que queda totalmente fuera del de la investigación de la USITC y más allá del período de tres años que según dice Nueva Zelandia su autoridad examina.

⁴⁰ La postura de Australia sobre este punto es contraria a su actitud en la práctica, ya que la autoridad competente, en su única investigación sobre salvaguardias llevada a cabo desde que entraron en vigor los Acuerdos de la Ronda Uruguay, efectuó una determinación afirmativa de daño grave actual basándose principalmente en acontecimientos registrados durante los últimos 12 meses. La autoridad basó su determinación, efectuada en noviembre de 1998, en la disminución de los precios registrada desde octubre de 1997 y el empeoramiento de la situación de la rama de producción nacional durante el primer semestre de 1998. Comisión de la Productividad, *Pig and Piguemeat Industries: Safeguard Action Against Imports, Report N° 3* (11 de noviembre de 1998), página xxi, que se adjunta como Prueba documental 46 de los Estados Unidos.

⁴¹ Informe de la USITC, I-22.

de la carne de cordero en el mercado estadounidense bajaron en 1997 al mismo tiempo que se produjo un incremento súbito de las importaciones, en ningún momento tratan de proporcionar una explicación creíble de por qué los precios de la carne de cordero en el mercado estadounidense bajaron notablemente en 1997 y se mantuvieron bajos en el período considerado de 1998. Su única explicación es que los precios eran más altos anteriormente y que la disminución podía ser consecuencia de un ciclo del cordero. No obstante, la USITC no encontró ninguna prueba de que existiera un ciclo de esta clase y observó que ninguna de las partes afirmó que existiera.⁴² Los reclamantes no señalan ninguna prueba que contradiga la constatación de la USITC. Simplemente, inventan una otra teoría sin tener en cuenta el panorama completo.

35. Del mismo modo, no se basa en ninguna prueba la nueva alegación que ahora hace Australia en su respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial. Afirma que la producción estadounidense de cordero ha disminuido porque el sector de los criadores "no es eficiente, ya que tiene costos elevados, y bajos ingresos y, en consecuencia, una inversión reducida en comparación con otros sistemas de producción agropecuaria de los Estados Unidos", y que como resultado de ello los recursos dedicados a la producción de cordero en dicho país se desplazaron a otros usos, "especialmente la producción de carne vacuna". Australia no hizo esas alegaciones ni en su Primera comunicación escrita ni en su primera declaración oral, y tampoco en su respuesta a la pregunta 8 citó ninguna información de la USITC en su apoyo. De hecho, la nueva teoría de Australia de que la producción de cordero se desvió a otros usos es contraria a la prueba que figura en el informe de la USITC, que indica que el ganado ovino constituye el único recurso agrario adecuado en muchas zonas del Oeste, donde se concentra la producción.⁴³ En consecuencia, el Grupo Especial debería desestimar esas nuevas alegaciones.

36. Del mismo modo, Nueva Zelandia formula una nueva e inoportuna alegación en su respuesta a la pregunta 10 afirmando que la reducción de la utilización de la capacidad en los mataderos "debió haberse debido únicamente a la expansión de la capacidad". Nueva Zelandia afirma que esto ocurría "probablemente" en las empresas más importantes que trataban de aumentar su parte de mercado. En cambio, la USITC constató que la capacidad de los mataderos disminuyó durante el período objeto de la investigación.⁴⁴ Por consiguiente, el hecho de que la utilización de su capacidad llegara a su nivel más bajo del período objeto de la investigación durante el período considerado de 1998, no puede ser consecuencia del aumento de la capacidad. Nueva Zelandia no presenta ninguna prueba en apoyo de su alegación, que se basa en la pura especulación.

37. Australia presenta un panorama igualmente temerario, que ignora todos los detalles, cuando en su respuesta a la pregunta 9 afirma categóricamente que "toda" disminución de la rentabilidad aparente de los criadores nacionales de cordero se debió "enteramente" a la eliminación de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. Australia hace esta afirmación sin referirse a ningún año o años concreto ni aportar datos en su apoyo. La afirmación de Australia, se limita a pasar por alto las constataciones de la USITC que examinan los cambios registrados a lo largo del tiempo en lo que respecta a los efectos que supuso el cese de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana. En especial, Australia pasa por alto la constatación de la USITC de que el cese de dichos pagos tendrá efectos cada vez menores en un futuro inmediato, y que por consiguiente no puede explicar la probabilidad de un deterioro inminente de la situación de esa rama de producción. Por consiguiente, sus argumentos no son pertinentes para impugnar la determinación de amenaza efectuada por la autoridad competente.

⁴² Informe de la USITC, I-14.

⁴³ Informe de la USITC, II-11.

⁴⁴ Informe de la USITC, I-20.

38. El argumento de Nueva Zelandia en respuesta a la pregunta 8 del Grupo Especial de que el cese de los pagos efectuados con arreglo a la Ley de la Lana hicieron disminuir la oferta interna, lo que a su vez estimuló un incremento de las importaciones, no tiene en cuenta el fundamento en que se basa la constatación de la USITC de amenaza de daño y contradice el testimonio prestado por productores de Nueva Zelandia ante la USITC. En la audiencia de la USITC para determinar la existencia de daño un representante de esos productores desestimó claramente toda relación entre la disminución gradual de los pagos efectuados en virtud de la Ley de la Lana y el aumento de las importaciones registrado en 1997-98. El Sr. Malashevich, consultor de asuntos económicos y representante de la empresa Meat New Zealand, afirmó lo siguiente:

También nosotros creemos que la disminución gradual de las subvenciones de la Ley de la Lana a lo largo del período 1993-96 fue muy claramente un presunto motivo de daño grave para la rama de producción en aquel momento. Sin embargo, resulta significativo que ese daño causado por la reducción gradual de los pagos se registrara antes de que aumentaran las importaciones que son objeto de la actual reclamación de los solicitantes. No existe una relación temporal entre el aumento de las importaciones objeto de la reclamación y el momento en que se produjo el daño de la rama de producción.⁴⁵

39. Así, ahora Nueva Zelandia presenta como un hecho lo que es una relación causal que los expertos de su rama de producción rechazaron específicamente ante la USITC.

40. Además, la argumentación actual de Nueva Zelandia no tiene en cuenta los hechos específicos acerca de la fijación de precios y las cantidades que se preveía importar, sobre lo que se basó la determinación de la USITC de amenaza de daño. Como constató la USITC, los precios bajaron durante 1997 al aumentar las importaciones.⁴⁶ Nueva Zelandia no explica cómo podría haber ocurrido esto si el aumento de la oferta se hubiese limitado a hacer frente a una escasez en el mercado.

41. De hecho, a pesar de que los precios del período considerado de 1998 fueron inferiores a los de los trimestres comparables de 1996 y el primer semestre de 1997, la USITC constató que empresas de Australia y Nueva Zelandia tenían previsto que sus exportaciones a los Estados Unidos en 1999 fueran un 21 por ciento superiores a las previstas para 1998.⁴⁷ Por consiguiente, los hechos citados por la USITC no apoyan la conclusión de que en el futuro inmediato las importaciones del mercado estadounidense se verían favorecidas por el aumento de los precios debido a la escasez. Por el contrario, las empresas de Nueva Zelandia y de Australia esperaban que las importaciones de sus productos efectuadas por los Estados Unidos aumentaran a un ritmo acelerado a pesar de la disminución de los precios estadounidenses.

42. En la medida en que los reclamantes se refieren al período 1997-98, sus argumentos son engañosos. En efecto, el intento de Nueva Zelandia, en su respuesta a la pregunta 11 del Grupo Especial, de minimizar la amplitud del aumento de las importaciones en 1997-98 confirma las constataciones de la USITC respecto de las tendencias registradas por las importaciones. Nueva Zelandia observa que la participación en el mercado interno de las importaciones pasó del 11,2 por ciento en 1993 al 23,3 por ciento en el período considerado de 1998. A continuación, Nueva Zelandia observa que el 45 por ciento de este aumento se registró entre 1993 y 1996, y el 55 por ciento

⁴⁵ USITC, transcripción de la audiencia de determinación de daño, pagina 217, que se adjunta como Prueba documental 45 de los Estados Unidos

⁴⁶ Informe de la USITC, I-24.

⁴⁷ Informe de la USITC, I-23.

entre 1997 y el período considerado de 1998. El aumento del 5,4 por ciento durante los tres años comprendidos entre 1993 y 1996 representa un crecimiento anual del 1,15 por ciento de la penetración de las importaciones. En cambio, el aumento del 6,5 por ciento registrado durante el año y los tres trimestres siguientes representa un crecimiento anual de casi el 4 por ciento de la participación en el mercado de importación.

43. Como demuestran las propias cifras de Nueva Zelanda, durante el período 1997-98 las importaciones aumentaron su participación en el mercado a un ritmo tres veces superior al registrado anteriormente. De hecho, habida cuenta de que este acelerado ritmo de aumento tiene una base cada vez más y más amplia, el aumento de la participación en el mercado también se debe a que las importaciones aumentaron cada vez más en términos cuantitativos. Así, en la medida en que Nueva Zelanda emplea sus cálculos para tratar de demostrar que la USITC no hubiese debido centrarse en el período 1997-98 para explicar el incremento súbito de las importaciones, las cifras que presenta demuestran lo razonables que son las conclusiones de la USITC.⁴⁸ Además, como se refleja en el Anexo que Nueva Zelanda presentó en la primera audiencia del Grupo Especial, dicho país pasa por alto la variación de las condiciones que hizo que el aumento de las importaciones registrado posteriormente durante el período objeto de la investigación tuviera mayores consecuencias para la rama de producción estadounidense que las importaciones registradas a principios del período.

44. En resumen, los reclamantes siguen sin ocuparse de los hechos fundamentales en los que basó su determinación de la amenaza de daño la USITC. En la medida en que presentan explicaciones alternativas, éstas no se basan en pruebas, se basan en teorías repudiadas por representantes de su propia rama de producción, y en todo caso no quitan ningún mérito a las constataciones de la USITC.

B. LA PRUEBA DOCUMENTAL NZ13 DE NUEVA ZELANDIA ES INADMISIBLE YA QUE CONSTITUYE UN INTENTO DE QUE EL GRUPO ESPECIAL REALICE UN EXAMEN DE NOVO Y DEMUESTRA QUE NUEVA ZELANDIA NO TOMA EN CONSIDERACIÓN LAS CONSTATAciones DE LA USITC RELATIVAS A LA MODIFICACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS OCASIONADAS POR LAS IMPORTACIONES

45. Al igual que otros argumentos de los reclamantes, la Prueba documental NZ13 de Nueva Zelanda, el Anexo a su primera declaración oral, no consigue oponerse a la determinación de amenaza de daño de la USITC porque no tiene en cuenta las constataciones en que se basa esa determinación. En particular, no tiene en cuenta el cambio registrado en la composición del producto importado que según constatación de la USITC hacía que las importaciones obtuvieran una mayor participación en el mercado de la rama de producción estadounidense y bajaran los precios del producto de los Estados Unidos. No obstante, antes de ocuparse del análisis de esta Prueba documental en cuanto al fondo, los Estados Unidos reiteran y amplían sus objeciones a la aceptación del documento NZ13 como prueba en el presente procedimiento.

1. Las conclusiones de hecho presentadas por la Prueba documental NZ13 no pueden ser admitidas por este Grupo Especial

46. Tal como afirmaron los Estados Unidos en la primera sesión oral cuando Nueva Zelanda intentó presentar la Prueba documental NZ13, quizá no sea adecuado que el Grupo Especial admita el análisis fáctico que la indicada prueba pretende presentar. Dado que dicha Prueba documental no se ha llegado a presentar a la USITC, su aceptación en el presente procedimiento sería perjudicial y contraria a la norma de examen aplicable.

⁴⁸ Si mediante este debate Nueva Zelanda pretende sugerir que la USITC se equivocó al constatar que el incremento súbito de 1997-98 refleja un aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los Estados Unidos se oponen a la introducción de esa cuestión, que no figura en la solicitud de Nueva Zelanda de establecimiento del Grupo Especial ni en su Primera comunicación escrita.

47. Como confirmó recientemente el Órgano de Apelación, cuando un grupo especial examina una determinación de existencia de daño grave ha de tener en cuenta las tres cuestiones siguientes: 1) si la autoridad competente examinó todos los hechos pertinentes, incluido cada uno de los factores enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4; 2) si el informe publicado contiene una explicación adecuada de cómo los hechos sustentan la determinación efectuada; y 3) si la determinación efectuada es compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias. Ningún grupo especial debería realizar un examen *de novo* y, por consiguiente, resulta inadecuado que un grupo especial intente efectuar su propia evaluación de los datos en bruto examinados por la autoridad competente durante su investigación.

48. El Grupo Especial en el asunto *Corea - Productos lácteos*, cuya aplicación de la norma de examen refrendó el Órgano de Apelación, explicó (en el párrafo 7.30) las consecuencias de que en la OMC no se realice un examen *de novo* de los argumentos basados en pruebas que no estén a disposición de la autoridad competente. Como afirmó dicho Grupo Especial, "el Grupo Especial debe examinar el análisis realizado por las autoridades nacionales en la época de la investigación, sobre la base de las determinaciones formuladas por las diversas autoridades nacionales y las pruebas que ha reunido". Dicho en pocas palabras, la cuestión que se plantea en el Grupo Especial es si la determinación efectuada en su momento por el CCI es adecuada, y el examen del Grupo Especial se limita a las informaciones que el CCI reunió en su investigación. La presentación por Nueva Zelanda de un nuevo análisis económico basado en información ajena al expediente de la USITC constituye una violación clara y deliberada de este principio.

49. Estas decisiones están en consonancia con el artículo 11 del *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* ("ESD") en el que se afirma 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 ...". Los "hechos" tratados en el procedimiento de un grupo especial de la OMC son diferentes de los "hechos" de que trata la investigación de una autoridad competente en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. Una autoridad competente determina si una rama de producción nacional ha sufrido un daño grave como consecuencia del aumento de las importaciones. Un grupo especial resuelve una diferencia entre Miembros con respecto a si en su determinación la autoridad competente violó el Acuerdo sobre Salvaguardias. Los "hechos" examinados por la autoridad competente se refieren a la situación económica de la rama de producción nacional. Los "hechos" que tiene que examinar un grupo especial se refieren a si las medidas adoptadas por el Miembro cumplieron lo dispuesto en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Habida cuenta de que en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias las determinaciones de existencia de daño corresponden a las autoridades competentes, los hechos que considera el presente Grupo Especial se refieren a lo que hizo la autoridad competente y a las constataciones a que llegó.

50. Con arreglo a estos principios, el documento NZ13 y los argumentos basados en él son inadmisibles y están fuera de lugar, por varias razones. Nueva Zelanda intenta presentar al Grupo Especial unos análisis basados en pruebas que, según admite, no estaban a disposición de la USITC. Por ejemplo, Nueva Zelanda admite que algunos datos empleados para construir su análisis que figura en el gráfico 3 del documento NZ13 los obtuvo de informaciones incluidas en Internet de la Oficina de Estadísticas de Trabajo de los Estados Unidos, el Servicio Nacional de Estadística Agrícola de los Estados Unidos y del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Nueva Zelanda no indica cuándo obtuvo esos datos y ni tan sólo si estaban disponibles en el momento en que la USITC realizó la investigación.

51. Aun suponiendo que los datos estaban a disposición del público, esto no excusa el hecho de que Nueva Zelanda no los presentara a la USITC en primera instancia. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, todas las partes interesadas (que en los Estados Unidos eran Nueva Zelanda y Australia) tuvieron la oportunidad de presentar pruebas y argumentos a la USITC. El artículo 3 indica

claramente que corresponde a las autoridades competentes de los Miembros autorizar la realización de investigaciones sobre si el aumento de las importaciones ha causado daño grave. Nada en el ESD da a entender que se trataba de actuar con dispensa de las responsabilidades investigadoras que los Acuerdos pertinentes de la OMC reservan a los Miembros y a sus autoridades competentes.

52. Asimismo, el artículo 3 establece condiciones para la realización de esas investigaciones, entre ellas la publicación de avisos y la celebración de audiencias públicas, que garanticen a las partes interesadas, incluidos los intereses comerciales nacionales y extranjeros, la oportunidad de presentar pruebas y observaciones sobre las presentaciones y pruebas de los demás recibidas por la autoridad competente. Los procedimientos de gobierno a gobierno establecidos en el ESD no prevén ningún proceso equivalente en los grupos especiales. No debe autorizarse a los gobiernos a ir más allá del proceso establecido por Acuerdo sobre Salvaguardias y presentar pruebas por primera vez a un grupo especial que ellos o sus ciudadanos podían haber presentado a la autoridad competente. Si los Miembros saben que pueden ocultar esa información al examen y evaluación de las partes interesadas y a la autoridad competente durante la investigación, y posteriormente presentarla por primera vez ante un grupo especial de la OMC, cualquier parte tendrá interés en utilizar esos trucos de estrategia.⁴⁹ Si se tolerase esto en la OMC, se socavarían los procedimientos sustanciados ante las autoridades nacionales competentes.

2. La Prueba documental NZ13 no tiene en cuenta las modificaciones de la composición del producto que la USITC constató había modificado la naturaleza de los efectos de las importaciones

53. Los argumentos de Nueva Zelanda basados en la Prueba documental NZ13 son similares a las que este mismo país y Australia hicieron en respuesta a las preguntas del Grupo Especial pretendiendo que considerar los hechos en un marco diferente habría llevado a la autoridad competente a un resultado diferente. Sin embargo, esta argumentación es inadecuada para poner de manifiesto una vulneración del Acuerdo. Nueva Zelanda tiene que demostrar que el hecho de no emplear el marco que preconiza significa que no pueden evaluarse objetivamente los factores pertinentes con arreglo al Acuerdo.

54. El Acuerdo no impone abiertamente ningún criterio particular para evaluar los factores pertinentes, enumerados o sin enumerar. A primera vista, el Acuerdo no requiere la utilización de ningún modelo económico. El argumento original de Nueva Zelanda fue que la USITC, en una investigación anterior, empleó un modelo económico para analizar la rama de producción de ovinos. En su Primera comunicación escrita los Estados Unidos señalaron que la USITC había utilizado antes un modelo para realizar un tipo diferente de investigación con fines totalmente diferentes de los requeridos por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Nueva Zelanda, que no se opuso a esta respuesta, no presenta ningún razonamiento que justifique por qué, aunque sea posible, se requiera la presentación de un modelo económico.

55. Además, el supuesto análisis económico que Nueva Zelanda ha obtenido del autor de la Prueba documental NZ13 no es apropiado para impugnar la determinación de la USITC porque pasa por alto las constataciones de hecho del informe de la Comisión. Por ello, la conclusión del autor de que al aumentar los precios de importación más rápidamente que los precios internos después de 1993 "es absolutamente insostenible considerar que las importaciones puedan haber sido la más mínima causa de las dificultades económicas" es ilógica desde el punto de vista económico. El informe de

⁴⁹ Estos son precisamente los tipos de preocupaciones que subyacen en las recientes preocupaciones y constataciones del Órgano de Apelación sobre una cuestión de procedimiento en la diferencia relativa a las EVE. Véase, *Estados Unidos - Trato fiscal aplicado a las "empresas de venta en el extranjero"*, WT/DS108/AB/R, informe del Órgano de Apelación, párrafo 166 (24 de febrero de 2000).

la USITC explica con toda claridad por qué es así. La composición de los productos importados varió entre 1995 y 1997. Al principio del período dominaban las importaciones de trozos pequeños congelados que se vendían a bajo precio pero que ocupaban un espacio que tenía pocas repercusiones en las ventas de los productos estadounidenses. El aumento de las importaciones estuvo dominado por el producto fresco o refrigerado, cada vez más en forma de trozos grandes, lo que tuvo mucho más efecto sobre los productos estadounidenses. Los precios de las importaciones aumentaron porque un mayor porcentaje de ellas consistía en producto de más valor. No obstante, esos productos empezaron a competir con los productos comparables de los Estados Unidos a precios inferiores a los del producto nacional, consiguiendo parte del mercado y haciendo bajar los precios.

56. Contrariamente a los hechos, el presunto análisis económico de Nueva Zelandia supone en términos económicos que la elasticidad del precio de sustitución del producto nacional por las importaciones no varió entre 1993 y 1997. De este modo el análisis da literalmente por sentado lo que intenta demostrar: supone el resultado que quiere alcanzar. Aun si fuera admisible, la Prueba documental NZ13 carece de pertinencia como alegación contra la determinación efectuada por la USITC.

57. De hecho, si se toma en consideración la falsedad económica en que se basa la Prueba documental NZ13, es obligatorio admitir que "sólo comparando 1997 con 1998 podría pretenderse, como hacen los Estados Unidos, que los precios de producción del mercado estadounidense registrados en esos dos años quizá también se han debido en cierta medida a las importaciones". La única razón que da la Prueba documental para rechazar esa vinculación causal es que los precios de las importaciones en 1998 estuvieron por encima de los niveles de 1993. No obstante, las constataciones de hecho que figuran en el informe de la USITC sobre la variación de la composición del producto explican esa relación. Por consiguiente, el análisis de la Prueba documental NZ13, que no cuestiona la constatación de hecho, admite la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones y la amenaza de daño a la rama de producción nacional.

58. Por último, el análisis económico que presenta Nueva Zelandia demuestra demasiado. Llega a la conclusión de que debido a que los precios mundiales de mercado de los productos agrícolas tienen la conocida tendencia a fluctuar, no puede decirse que porque haya disminuido durante un año el precio de las importaciones haya amenaza de daño grave. El Órgano de Apelación ha afirmado que en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias las constataciones de daño tienen que basarse en tendencias recientes que originen una situación de emergencia. Por consiguiente, la postura de Nueva Zelandia, si se aceptase sin ninguna reserva, haría que en general no pudieran aplicarse salvaguardias a los productos agropecuarios. No cabe interpretar racionalmente que el Acuerdo sobre Salvaguardias excluya todo el sector agropecuario.

59. De hecho, la premisa del último párrafo del documento NZ13 -que el tipo de fluctuación del precio observada en este caso es normal en las ramas de producción agrícola internacionales- es incompatible con los demás argumentos de Nueva Zelandia en este asunto. Nueva Zelandia pretende que los problemas de la rama de producción estadounidense se debieron a problemas internos en el mercado de los Estados Unidos. La sugerencia que figura en la Prueba documental NZ13 de que en 1997-98 los precios de la carne de cordero en los Estados Unidos estuvieron en consonancia con una "tendencia bien conocida de que los precios de mercado mundiales de los productos agrícolas" fluctúen contradice su intento de presentar el mercado estadounidense como sujeto a condiciones singulares.

60. En este asunto, la USITC determinó por qué las condiciones que observó no eran simplemente las cíclicas y previstas en el mercado de la carne de cordero. La observación de Nueva Zelandia, que cita a la rama de producción de cereales, de que los precios de otros productos agrícolas pueden disminuir más del 12 por ciento en un año constituye una respuesta que carece totalmente de pertinencia para esas constataciones. En la medida en que el argumento de Nueva Zelandia intenta

establecer una presunción jurídica acerca del nivel de daño que deba considerarse "no amenazador", carece de base en el Acuerdo sobre Salvaguardias, y Nueva Zelandia no cita ninguna.

61. En resumen, la Prueba documental NZ13 es: 1) inadmisibles porque se basa en pruebas que no constan en el expediente, por lo cual no corresponde al Grupo Especial examinarlas según se dispone en el Acuerdo sobre Salvaguardias; 2) carente de pertinencia porque no se refiere al análisis de la USITC; 3) improcedente porque, contrariamente a lo establecido en el artículo 4, supone que sólo puede permitirse una forma de análisis y contradice toda interpretación razonable de la "amenaza de daño grave"; e 4) incompatible con la postura de Nueva Zelandia en el presente asunto. En la medida en que la Prueba documental NZ13 tenga alguna pertinencia, constituye un reconocimiento por parte de Nueva Zelandia que sustenta las conclusiones de la USITC acerca de las tendencias registradas en 1997-98.

V. LA DETERMINACIÓN DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD FORMULADA POR LA USITC ES COMPATIBLE CON EL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y EL GATT DE 1994

62. La diferencia de las partes sobre qué demostración de la relación de causalidad es adecuada cuando existen causas múltiples de daño grave resulta académica en el presente caso. Como los Estados Unidos demostraron en su Primera comunicación escrita y en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, las constataciones de la USITC establecen que ningún otro factor indicado puede considerarse como uno de los "factores ... que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional" en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4. Como se demostró *supra*, los factores adicionales alegados por los reclamantes en el presente procedimiento quedan descalificados por constataciones no cuestionadas de la USITC o se basan en el supuesto infundado de que sólo pueden examinarse las tendencias de todo el período objeto de la investigación. En consecuencia, la solución de la diferencia entre las partes relativa a si la prueba legal de los Estados Unidos para demostrar la relación de causalidad es apropiada resulta innecesaria para resolver este asunto. No obstante, habida cuenta de la importancia de las cuestiones planteadas, los Estados Unidos ampliarán su debate anterior sobre el criterio de la relación de causalidad centrándose en la historia de la negociación del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

A. LA HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS DEMUESTRA QUE SUS REDACTORES NO QUISIERON ESTABLECER UNA "CAUSA ÚNICA" O EL REQUISITO DE "AISLAR" LAS IMPORTACIONES

63. En respuesta a la pregunta 13 del Grupo Especial, Nueva Zelandia ha confirmado su opinión de que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiere que los Miembros "aislen" los efectos de las importaciones y determinen que constituyen la "única" causa de daño grave o amenaza de daño.⁵⁰ Además, aunque no lo hizo en sus anteriores comunicaciones, Australia apoya actualmente la postura de Nueva Zelandia.⁵¹ Los Estados Unidos, en sus comunicaciones anteriores, han examinado por qué esos argumentos son erróneos.⁵²

64. La comunicación más reciente de los Estados Unidos sobre este tema examina brevemente cómo la historia de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias demuestra que los redactores de

⁵⁰ Respuesta de Nueva Zelandia a la pregunta 13 del Grupo Especial, página 13.

⁵¹ Respuesta de Australia a la pregunta 13 del Grupo Especial, páginas 15 y 16.

⁵² Véase Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 112 a 122; respuesta de los Estados Unidos a preguntas del Grupo Especial, párrafos 45 a 59 y 71 a 78.

dicho Acuerdo no quisieron establecer una causa "única" o un requisito de "aislamiento".⁵³ Habida cuenta de que Nueva Zelandia ha confirmado sus opiniones sobre esta cuestión y Australia ha adoptado la postura de Nueva Zelandia, es conveniente examinar con mayor detenimiento el desarrollo de la negociación. Como explican los Estados Unidos en los párrafos siguientes, esa historia carece de cualquier indicación en el sentido de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias quisieran imponer un paradigma totalmente nuevo de la relación de causalidad del tipo por el que abogan los reclamantes.

65. En la sección II de la Nota de la Secretaría de 28 de abril de 1988, que los Estados Unidos citaron en su comunicación anterior, se reseñan las opiniones del Presidente del Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias expresadas en las reuniones de los días 7 y 10 de marzo de 1988 con respecto a cómo deberían llevarse a cabo las negociaciones. Sobre la cuestión de la relación de causalidad afirmó lo siguiente:

Una vez circunscrito el contenido [de las negociaciones], el Grupo debería abordar cuestiones afines, como la de determinar si las importaciones deberían considerarse causa, causa sustancial, o causa necesaria del perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave.⁵⁴

66. El Presidente reconoció sencillamente que podría haber diversas opiniones con respecto al grado de causalidad que pudiera reflejarse en una revisión del artículo XIX o en un nuevo acuerdo sobre salvaguardias. No obstante, cabe destacar que el Presidente no incluyó la "causa única" o un requisito de aislamiento, entre las posibles opciones.

67. El debate sobre la relación de causalidad celebrado por las delegaciones en la reunión reflejó este mismo criterio:

Muchas delegaciones dijeron que había que demostrar que la causa del perjuicio grave y de la amenaza de perjuicio grave era un acusado aumento de las importaciones, y que afectaba perjudicialmente a una parte considerable de los productores nacionales. Algunas delegaciones dijeron que la relación causal entre el aumento de las importaciones y el deterioro general de la situación para los productores nacionales tenía que establecerse claramente. Una delegación dijo que cuando hubiera una multiplicidad de causas había que confirmar que el aumento de las importaciones era la causa principal, no solamente una causa importante o sustancial.⁵⁵

* * * * *

El Presidente resumió el debate ... Al parecer había acuerdo sobre la necesidad de que existiera una relación causal directa y demostrable entre las importaciones y el perjuicio, si bien se habían expresado varias opiniones sobre si el aumento de las importaciones había de ser causa esencial, sustancial o importante.⁵⁶

⁵³ Véase las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafo 52.

⁵⁴ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 7 y 10 de marzo de 1988, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/5, párrafo 3 (22 de abril de 1988).

⁵⁵ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 7 y 10 de marzo de 1988, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/5, párrafo 14 (22 de abril de 1988).

⁵⁶ *Id.*, párrafo 24.

68. El curso ulterior de las negociaciones indicó que el Grupo de Negociación se negó a adoptar ninguna de esas diversas formulaciones del grado de relación causal necesario y no consideró la posibilidad de establecer una causa "única" o un requisito de "aislamiento".

69. En una nota de fecha 31 de octubre de 1988, la Secretaría proporcionó una sinopsis de las propuestas que las delegaciones habían presentado al Grupo.⁵⁷ Las propuestas sobre el tema del daño (y la relación causal) figuran en los párrafos 33 a 52 de la nota. Los Estados Unidos reproducen a continuación todas las propuestas posiblemente pertinentes. Ninguna de ellas indica la intención de establecer una "causa única" o un requisito de aislamiento de las importaciones para determinar la existencia de daño o perjuicio grave:

34. La determinación de la existencia o amenaza de perjuicio grave dependerá de que se haya establecido una relación directa de causa a efecto entre el aumento de las importaciones y el deterioro general de la situación de los productores nacionales. Al efectuar dicha determinación, los factores pertinentes que deberán tenerse en cuenta serán entre otros, la producción, las ventas, los resultados de la exportación, las existencias, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones, la utilización de la capacidad, el empleo y los salarios. Uno solo de estos factores, o varios de ellos, no darán necesariamente una orientación decisiva. Sin embargo, no podrá considerarse que existe perjuicio grave cuando factores tales como la evolución tecnológica o los cambios en las preferencias de los consumidores, u otros factores semejantes, sean determinantes de un desplazamiento hacia productos similares y/o directamente competitivos hechos por los mismos productores nacionales.⁵⁸

35. Factores tales como la participación en el mercado, la desviación del comercio, la evolución tecnológica y los cambios en las preferencias del consumidor, la competitividad general de la industria y su capacidad de generar capital, se podrían también incluir en la determinación del perjuicio caso por caso.⁵⁹

36. ... La "causa sustancial" se definía como "una causa que es importante en medida no menor que cualquier otra causa".⁶⁰

* * * * *

38. No es realista establecer criterios cuantitativos o automáticos para determinar la existencia de perjuicio, porque no todos los factores son cuantitativos y las fórmulas matemáticas no pueden aplicarse a todos los sectores de la producción. En lugar de ello habría que tener presentes los factores y los índices económicos, junto con algunos parámetros objetivos. No es posible establecer el orden de prioridad de los diversos factores para determinar la existencia de perjuicio o amenaza de perjuicio.⁶¹

⁵⁷ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Sinopsis de las propuestas, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/W/21 (31 de octubre de 1988).

⁵⁸ *Id.*, párrafo 34.

⁵⁹ *Id.*, párrafo 35.

⁶⁰ *Id.*, párrafo 36.

⁶¹ *Id.*, párrafo 38.

* * * * *

43. Se debía considerar como principal causa de la existencia o amenaza de perjuicio grave el aumento de las importaciones, mientras que los demás factores económicos relacionados con los sectores de que se trataba debían tenerse en cuenta de manera global.⁶²

* * * * *

46. Cuando hubiera una multiplicidad de causas había que confirmar que el aumento de las importaciones era la causa principal, no solamente una causa importante o sustancial.⁶³

* * * * *

49. Aunque esta relación causal entre las importaciones y el perjuicio es un elemento esencial de los criterios objetivos para la aplicación de salvaguardias, hay límites en cuanto a la medida en que es posible cuantificar objetivamente el grado de perjuicio imputable a las importaciones, y el imputable a otros factores que afecten a la industria de que se trate. Por eso, puede haber argumentos para que la existencia de la relación causal se establezca en cada caso sobre la base de la información fáctica suficiente que deberá proporcionarse cuando se notifique la introducción de las medidas de salvaguardia, tanto sobre la evolución de las importaciones como sobre otros factores tomados en consideración para determinar la existencia del perjuicio.⁶⁴

70. El 27 de junio de 1989, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias presentó un proyecto de texto de acuerdo sobre salvaguardias basado en las propuestas de los participantes en el Grupo de Negociación.⁶⁵ En el párrafo 4 del texto figuran las condiciones básicas para aplicar medidas de salvaguardia, incluido en el caso de que "las autoridades nacionales competentes de la parte contratante importadora hayan establecido que ese aumento causa un perjuicio grave ...". En el párrafo 8 del proyecto se dice lo siguiente:

Para determinar si existe o no perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de los productores nacionales ... la existencia o amenaza de perjuicio grave no vinculadas causalmente al aumento de las importaciones no serán de consecuencia en dicho proceso [de determinación].

71. La referencia que figura en el texto a la necesidad de que el daño o la amenaza de daño o perjuicio grave estén "vinculadas causalmente" al aumento de las importaciones debe verse conjuntamente con la opinión anteriormente expresada por el Presidente, señalada *supra* (en el párrafo 67), de que la referencia a la "relación causal" no tenía por finalidad fijar el grado de relación de causalidad que pudiera requerirse.

⁶² *Id.*, párrafo 43.

⁶³ *Id.*, párrafo 46.

⁶⁴ *Id.*, párrafo 49.

⁶⁵ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25/ (27 de junio de 1989).

72. En una nota de la Secretaría de 24 de octubre de 1989 se resumieron los debates celebrados por el Grupo de Negociación sobre el proyecto de texto.⁶⁶ Entre otras cosas, en esta nota se observa lo siguiente:

Varias delegaciones manifestaron que era necesario establecer con mayor claridad el vínculo causal entre el aumento de las importaciones y el perjuicio grave. El aumento de las importaciones debía ser la causa principal y predominante del perjuicio.

73. Este resumen establece claramente que los miembros del Grupo de Negociación reconocieron que la redacción del texto relacionado con la relación causal no establecía por sí mismo un grado especial de relación de causalidad. Además, aunque algunos miembros desearon que se tratara la cuestión del grado de la relación de causalidad, ninguno propuso una "causa única" o un requisito de aislamiento.⁶⁷

74. El 15 de enero de 1990, el Presidente presentó una versión revisada de su proyecto de texto atendiendo a las observaciones formuladas por las delegaciones. En el proyecto revisado el texto correspondiente a la relación de causalidad fue el mismo utilizado en la versión anterior de junio de 1989.⁶⁸

75. En marzo de 1990, el Grupo de Negociación examinó párrafo por párrafo el texto revisado y el Presidente invitó a las delegaciones a que formularan propuestas sugiriendo una redacción específica.⁶⁹ A continuación se reproducen en su totalidad las sugerencias relativas a los requisitos de causalidad que figuran en los párrafos 4 y 9 (anteriormente, párrafo 8) del proyecto de texto. Ninguna de ellas expresa la intención de imponer el requisito de causa única o aislamiento en lo que se refiere a las importaciones:

Párrafo 4 b) "las autoridades nacionales competentes de la parte contratante importadora hayan comprobado que ese aumento causa o amenaza causar un perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".

Sugerencias:

- i) Añadir "directamente" después de "causa o amenaza ...".
- ii) Sustituir "o" por "y" en la expresión "productos similares o directamente competidores".
- iii) "un órgano independiente haya comprobado, por medio de un proceso nacional público de investigación y decisión que haya incluido la notificación a las partes interesadas, audiencias públicas en las que los importadores y otras partes interesadas hayan podido presentar pruebas y exponer sus opiniones, y un informe publicado de

⁶⁶ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 11, 12 y 14 de septiembre de 1989, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/12 (24 de octubre de 1989).

⁶⁷ *Id.*, párrafo 11.

⁶⁸ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Salvaguardias, Proyecto de texto presentado por el Presidente, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.1 (15 de enero de 1990).

⁶⁹ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, reunión de los días 29 y 31 de enero y 1º y 2 de febrero de 1990, Nota de la Secretaría, MTN.GNG/NG9/14 (6 de marzo de 1990).

la decisión con indicación de los factores considerados, los criterios aplicados y el fundamento utilizado, que dicho aumento causa o amenaza causar un perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".

- iv) Habrá que elaborar directrices nacionales mínimas.
- v) Las "autoridades nacionales" deberán ser un órgano independiente.
- vi) "las autoridades nacionales competentes ... que ese aumento es causa directa y principal del perjuicio grave y de la amenaza de perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores".

* * * * *

Párrafo 9 "Para determinar si existe o no perjuicio grave o amenaza de perjuicio grave se tendrán en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la industria nacional, tales como: la producción, las existencias, la utilización de la capacidad, la productividad, el empleo, los salarios, las ventas, la participación en el mercado, las exportaciones, los precios internos, los precios de importación y de exportación, el ritmo de aumento de las importaciones, el rendimiento de las inversiones, las ganancias y las pérdidas. Esta lista no es exhaustiva; ninguno de estos factores considerados aisladamente, ni aun varios de ellos tomados conjuntamente, podrán ser necesariamente decisivos en el proceso de determinación, y la existencia o la amenaza de perjuicio grave no vinculadas causalmente al aumento de las importaciones no serán de consecuencia en dicho proceso."

Sugerencias:

- i) La primera cláusula queda tal como está. La primera frase de la segunda cláusula no varía. La frase siguiente quedaría sustituida por la idea que se indica a continuación: "Un requisito mínimo para la constatación del perjuicio grave sería que se demostrara la existencia de determinados factores especificados (tales como la pérdida de ventas y la reducción de los beneficios, a efectos de debate). Estos factores serían necesarios pero no suficientes para constatar el perjuicio." La última frase (relativa a la causalidad) debería clarificarse del modo siguiente: "Para determinar si el perjuicio está causado por el aumento de las importaciones, se tomarán en cuenta, además de dicho aumento, otros factores, en particular las condiciones existentes en el mercado en la industria nacional."
- ii) Párrafo 9bis También se deberán tomar en consideración los siguientes indicadores de la existencia de un perjuicio grave: falta significativa de utilización de la capacidad productiva (incluidos los cierres de fábricas y la subutilización significativa de la capacidad de producción); un desempleo significativo en toda la industria nacional; un número significativo de empresas que realicen operaciones de producción nacional a un nivel reducido de beneficio; y una disminución significativa en la proporción del mercado interno abastecida de productos nacionales en comparación con las importaciones de un producto similar o directamente competidor.
- iii) Se deberían suprimir los salarios, los precios internos y los precios de importación y de exportación.

- iv) Añadir a la lista "la situación económica general y el consumo".
- v) Modificación de la última frase, que comienza con las palabras "y la existencia": "La determinación de la causa principal se basará en un examen del efecto de las importaciones, por un lado, y, por otro, de todos los demás factores pertinentes que, aisladamente o combinados, puedan afectar desfavorablemente a la industria nacional."
- vi) Sustituir la última frase, que comienza con "y la existencia" por: "Además, no podrá considerarse que existe un perjuicio grave o una amenaza de perjuicio grave cuando factores tales como la evolución tecnológica o la variación de las preferencias de los consumidores, o factores similares, determinen desplazamientos hacia productos similares y/o directamente competidores fabricados por la misma industria nacional."
- vii) Suprimir "la participación en el mercado".
- viii) Añadir "la competitividad" a la lista de factores.

76. En julio de 1990, el Presidente presentó otro proyecto de texto. Aunque en esta versión del texto apenas se reformulaban las partes pertinentes del acuerdo, seguía no habiendo ninguna indicación de que se intentara establecer una causa "única" o un requisito de aislamiento, y no se incorporó la propuesta anterior de imponer la noción de "causa principal". El artículo 4 del proyecto revisado dice lo siguiente:

Una parte contratante sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a condición de que la parte contratante importadora haya comprobado, con arreglo a las disposiciones enunciadas en los párrafos 4 y 7 *infra*, que las importaciones de un producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos efectivos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un perjuicio grave a la industria nacional que produce productos similares o directamente competidores.

77. El artículo 9 (numerado de nuevo como artículo 7) dice lo siguiente:

- 7. a) En la investigación para determinar si existe o no perjuicio grave para una industria nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes tomarán en cuenta todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la industria nacional, 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 las ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo.
- b) No se concluirá que existe perjuicio o amenaza de perjuicio a menos que esta investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, que hay un vínculo causal entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y dicho perjuicio o amenaza.

78. Por último, el 31 de octubre de 1990 el Presidente del Grupo de Negociación presentó un texto sobre las salvaguardias acompañado de la declaración de que "representa el nivel de coincidencia a que podía llegarse en esta etapa".⁷⁰ Esta versión del texto, que siguió adelante y se incluyó en el proyecto de Acta Final de la Ronda Uruguay distribuida por la Reunión Ministerial de Bruselas, es idéntica a la que figura en el párrafo 1 del artículo 2 y en el párrafo 2 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias definitivo:

Una parte contratante¹ sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si la parte contratante importadora 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 perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

* * * * *

7. a) En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un perjuicio 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 las 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 del vínculo causal entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave. Cuando haya otros factores, aparte, del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen perjuicio a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.

79. La última frase de este texto procede del artículo 3.4 del Código Antidumping de la Ronda de Tokio y perfecciona el requisito de "relación de causalidad" que lo precede. En virtud de la segunda frase los Miembros tienen que garantizar su distinción entre diferentes causas de daño en vez de, simplemente, suponer que el aumento de las importaciones es responsable de todo el daño que haya sufrido la rama de producción. Dicho de otro modo, la segunda frase da instrucciones a los Miembros para que no pasen del establecimiento de la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y la existencia de daño grave a la conclusión de que la única causa del daño sufrido por la rama de producción se debe a esas importaciones.

80. Durante las negociaciones ninguna delegación sugirió la introducción de una "causa única" o un requisito de "aislamiento". Las partes no se pusieron de acuerdo sobre diversas propuestas encaminadas a imponer un calificativo específico después de la palabra "causen", con lo que se mantuvieron intactas las diferencias de enfoque. Por consiguiente, la segunda frase del párrafo 2 b)

⁷⁰ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, proyecto de texto de un acuerdo, MTN.GNG/NG9/W/25/Rev.3 (31 de octubre de 1990).

del artículo 4 no puede entenderse que incorpore el requisito de aislar el efecto de las importaciones para determinar si fueron la única causa del daño grave. Un antecedente de la segunda frase puede encontrarse en la comunicación de 30 de mayo de 1988 de los Países Nórdicos:

La relación causal que debe existir entre las importaciones y el perjuicio se refleja en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX del Acuerdo General, en el que se habla del "efecto de las obligaciones ... contraídas por una parte contratante ...". Aunque esta relación causal es un elemento esencial de los criterios objetivos para la aplicación de salvaguardias, hay límites en cuanto a la medida en que es posible cuantificar objetivamente el grado de perjuicio imputable a las importaciones, y el imputable a otros factores que afecten a la industria de que se trate. Por eso, puede haber argumentos para que la existencia de la relación causal se establezca en cada caso sobre la base de la información fáctica suficiente que deberá proporcionarse cuando se notifique la introducción de las medidas de salvaguardia, tanto sobre la evolución de las importaciones como sobre otros factores tomados en consideración para determinar la existencia del perjuicio.⁷¹

81. La comunicación señala la imposibilidad práctica de tratar de aislar el grado de daño atribuible a causas particulares. En vez de ello, los Países Nórdicos propusieron establecer la "relación causal" entre el aumento de las importaciones y el daño preparando información sobre la variedad de factores que pueden contribuir al daño total que sufre la rama de producción.

82. Es importante señalar que los regímenes de salvaguardias de otros Miembros de la OMC -entre ellos Australia- reflejan la opinión estadounidense de que el Acuerdo sobre Salvaguardias no requiere una "causa única". Por ejemplo, la legislación canadiense sobre salvaguardias globales requiere que el aumento de las importaciones sea "una causa principal" de daño grave o amenaza de daño grave.⁷² En la ley canadiense se define la "causa principal" como "una causa importante que no es menos importante que otra causa de daño grave o amenaza de daño".⁷³ Esta definición es prácticamente idéntica a la de los Estados Unidos de "causa sustancial", es decir, "una causa que es importante y no menos importante que cualquier otra causa".⁷⁴

83. Del mismo modo, en virtud del artículo 70 del Reglamento del régimen de salvaguardias de México, sólo pueden aplicarse salvaguardias si las importaciones constituyen una causa "sustancial" de daño grave o amenaza de daño, no una causa "única".⁷⁵

84. A los efectos de la presente diferencia quizá resulte más instructivo el análisis de la relación de causalidad efectuado por la autoridad competente australiana en una investigación sobre salvaguardias posterior a la Ronda Uruguay. En su decisión de noviembre de 1998, en el asunto

⁷¹ Grupo de Negociación sobre las Salvaguardias, Comunicación de los Países Nórdicos, MTN.GNG/NG9/W/16, párrafo 10 (30 de mayo de 1988).

⁷² Ley canadiense del Tribunal de Comercio Internacional, Sec. 20 (1994), que se adjunta como Prueba documental 47 de los Estados Unidos.

⁷³ *Id.*, Sec. 19.01(1).

⁷⁴ 19 U.S.C. 2252(b)(1)(B), que se adjunta como Prueba documental 48 de los Estados Unidos.

⁷⁵ Comité de Salvaguardias, respuesta a las preguntas de los Estados Unidos relativas a la notificación de leyes y reglamentos presentada por México de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo, G/SG/W/131, página 3, párrafo 7 (distribuido el 27 de febrero de 1996).

Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports, la autoridad australiana llegó a la siguiente conclusión:

La Comisión [de la Productividad] considera que el aumento de las importaciones procedentes del Canadá desde mediados de 1996 ha causado daño grave a la rama de producción en cuestión. Además, la Comisión considera que el aumento de las importaciones fue la causa principal del descenso de los precios de la carne de índices negativos de rentabilidad (por debajo de lo que cabía esperar tras la reestructuración de la rama de producción nacional en 1997 y 1998), lo que, a su vez provocó un notable empeoramiento general de la situación de esa rama de producción nacional. No parece que haya ningún otro factor que pueda explicar la fuerte caída registrada en la demanda de carne de porcino de producción local y la prolongada y pronunciada caída consiguiente de los precios de la carne de porcino que se ha registrado desde octubre de 1997.⁷⁶

Este criterio es sorprendentemente similar al de la USITC en su investigación sobre la carne de cordero.

85. Los Estados Unidos, el Canadá, México y Australia participaron activamente en la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias. El hecho de que ninguno de estos países adoptara un criterio de "causa única" o de "aislamiento" para establecer la relación de causalidad después de la conclusión del Acuerdo sobre Salvaguardias da a entender que a su juicio el Acuerdo no imponía ese criterio.

86. En resumen, la historia de la negociación muestra que los autores del Acuerdo sobre Salvaguardias no quisieron establecer ningún requisito en lo que respecta a si el aumento de las importaciones debería ser una causa "sustancial", causa "importante", causa "necesaria", causa "principal" del daño, etc. Además, durante las negociaciones no se presentó ninguna propuesta en el sentido de que el aumento de las importaciones fuera la "causa única" del daño grave, o que impusiera un requisito de "aislamiento". En última instancia, el Grupo de Negociación optó por no ocuparse de la cuestión del grado de causalidad. En cambio, los negociadores establecieron un marco probatorio para establecer el daño y la relación de causa a efecto, enumerando los factores que deben considerarse y pidiendo a las autoridades competentes que presenten y comuniquen pruebas objetivas, que establezcan la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño. Este criterio es compatible con la norma legislativa estadounidense establecida desde hace tiempo sobre la relación de causalidad, la "causa sustancial".

B. NUEVA ZELANDIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA "AISLAR" LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES Y DETERMINAR QUE SÓLO ELLAS SON LA CAUSA DEL DAÑO GRAVE

87. Los Estados Unidos han examinado en la sección IV.B de la presente comunicación por qué la Prueba documental NZ13 de Nueva Zelandia es inadmisibles y, por consiguiente, no resulta pertinente en el presente procedimiento. Conviene señalar, no obstante, que el análisis contenido en dicho documento contradice la postura de Nueva Zelandia respecto del criterio adecuado para establecer la relación de causalidad en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias. El autor del documento NZ13 admite que en los mercados del mundo real no siempre resulta fácil distinguir entre

⁷⁶ Comisión de la Productividad, *Pig and Pigmeat Industries: Safeguard Action Against Imports* (Sector del porcino y de la carne de porcino: Medida de salvaguardia contra las importaciones), *Inquiry Report* N° 3, Sec. 4.6 (11 de noviembre de 1998) (el subrayado es nuestro), que se adjunta como Prueba documental 46 de los Estados Unidos.

el aumento de las importaciones y las consideraciones relacionadas con la oferta interna como causa del daño. De hecho el autor admite que la evolución de la situación en el mundo real puede ser una combinación de ambos conjuntos de factores. Aunque afirma que un análisis del precio como el que propone "puede ayudar" a determinar cuál de ellos puede haber prevalecido, no sostiene que pueda ayudar a determinar más que lo que fue "el factor primordial", o que pueda hacerlo de manera fiable.⁷⁷

88. Por consiguiente, lo máximo que pretende el autor del documento NZ13 es que el análisis económico por el que aboga puede ayudar a discernir cual de dos presuntas causas de daño es la principal.⁷⁸ Sin embargo, Nueva Zelanda pretende que un análisis de esta clase sería inadecuado jurídicamente porque considera que los efectos del aumento de las importaciones tienen que "aislarse" de los demás factores que causan daño. Las opiniones expresadas por el autor en el documento NZ13 apoyan el escepticismo mostrado por el Grupo Especial del GATT en el asunto *Estados Unidos - Salmón del Atlántico*, señalado en las respuestas estadounidenses a las preguntas del Grupo Especial, en lo que respecta a la posibilidad práctica de efectuar un análisis del "aislamiento".

89. En consecuencia, aunque Nueva Zelanda pretende que los efectos del aumento de las importaciones tienen que "aislarse" y, cuando se consideren aisladamente, constatarse que son causa suficiente de daño grave, no ha alegado que exista un método para hacerlo en muchos casos (o que el Acuerdo sobre Salvaguardias requiera ese método, en caso de que exista). Nueva Zelanda no ha aportado ningún análisis del sentido corriente de las palabras del Acuerdo sobre el que se basa para insistir en la necesidad de efectuar un análisis del aislamiento, o del precedente jurídico aplicable a la interpretación de las disposiciones pertinentes. En suma, Nueva Zelanda no ha aportado ninguna prueba para sostener que la interpretación estadounidense de las obligaciones que le incumben en virtud del párrafo 2 del artículo 4 sea incorrecta.

C. AUSTRALIA NO PRESENTA NINGÚN ARGUMENTO PLAUSIBLE PARA JUSTIFICAR QUE UNA AUTORIDAD DEBA BASARSE EN UN "ANÁLISIS PROSPECTIVO" DE LOS EFECTOS DE LAS IMPORTACIONES A FIN DE DETERMINAR UNA AMENAZA DE DAÑO

90. Aunque se ha alegado que la determinación de la USITC es defectuosa por no basarse en un "análisis prospectivo", Australia no responde a la pregunta 7 del Grupo Especial relativa a cómo podría realizarse un análisis de esta clase y qué factores, si los hubiere, serían más importantes para constatar una amenaza de daño. En vez de ello, Australia afirma simplemente que la labor de la USITC fue insuficiente. Australia pasa por alto la amplia evaluación que figura en el informe de la USITC en lo que respecta a los factores necesarios y las pruebas relativas a cada uno de esos factores, la prueba relativa a la previsión de nuevos aumentos de las importaciones efectuada por empresas australianas y neozelandesas, y los efectos que probablemente tuvieron esos aumentos en los precios y la producción estadounidense de carne de cordero.⁷⁹

91. Australia no respondió a la pregunta de qué factores podrían ser más importantes. En cambio, afirmó que una medida de salvaguardia no debería aplicarse "si las empresas incluidas en la 'rama de producción nacional' no están en condiciones de presentar hechos prospectivos que permitan realizar una evaluación a fin de determinar que el daño grave ocurrirá de manera inminente". Australia no dice qué hechos prospectivos serían pertinentes para esa evaluación ni indica que en el Acuerdo sobre Salvaguardias exista alguna base para llegar a la conclusión de que las "empresas incluidas en la rama de producción nacional" tengan la obligación de presentar esos hechos. Australia tampoco indica de qué forma una autoridad puede basarse en "hechos prospectivos" de esta clase comunicados por

⁷⁷ NZ13, párrafo 3.1.

⁷⁸ El autor de la Prueba documental NZ13 no intenta ampliar su análisis a causas múltiples.

⁷⁹ Informe de la USITC, I - 23 a 26.

empresas de la rama de producción sin con ello basar su determinación "en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas" en violación del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo.

92. La descripción de Nueva Zelanda de las etapas que seguiría para analizar las pruebas con el fin de determinar la amenaza de daño contradice la postura de Australia y apoya la estadounidense. En la página 8 de su respuesta las preguntas del Grupo Especial, Nueva Zelanda afirma que sus autoridades competentes:

examinarían las pruebas fácticas acerca de la situación de la rama de producción nacional en el pasado y las extrapolarían al modo en que probablemente evolucionaría en el futuro. Prestarían especial atención a las tendencias de los precios de los productos nacionales e importados y, basándose en estas tendencias del pasado y en cualquier otra prueba relativa a los precios de contratos a término, analizaría de qué modo evolucionarían probablemente los precios en el futuro.

93. Por consiguiente, Nueva Zelanda, igual que los Estados Unidos, se basa principalmente en tendencias que puedan demostrarse, basadas en pruebas, para extrapolarlas en relación con lo que pueda ocurrir en el futuro. Así pues, ambos países adoptan un criterio contrario al que Australia pretende que es necesario.

VI. LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SE AJUSTA A LAS OBLIGACIONES QUE han contraído EN VIRTUD DEL PÁRRAFO 1 DEL ARTÍCULO 5 DEL ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS Y DEL ARTÍCULO XIX DEL GATT DE 1994

94. Los Estados Unidos han examinado (en su Primera comunicación escrita y en su primera comparecencia ante el Grupo Especial) por qué Nueva Zelanda y Australia no han cumplido su obligación de acreditar una presunción *prima facie* de que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias.⁸⁰ Nada en las respuestas de los reclamantes a las preguntas del Grupo Especial relativas a la medida adoptada por los Estados Unidos modifica el hecho de que los reclamantes no hayan cumplido su obligación.

A. CARGA DE LA PRUEBA

95. En respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial, Nueva Zelanda admite que corresponde a Australia y a Nueva Zelanda la carga de demostrar que la medida de salvaguardia de los Estados Unidos no se aplica de manera compatible con el párrafo 1 del artículo 5.⁸¹ Australia, por su parte, afirma que la carga de la prueba "depende de la obligación" y que en este caso corresponde a los Estados Unidos la carga de demostrar que su medida de salvaguardia cumple lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5.⁸² El argumento de Australia es similar a la conclusión del Grupo Especial en el asunto *Hormonas* de que el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (Acuerdo MSF) asigna la "carga de la prueba" al Miembro que impone una medida en virtud de dicho Acuerdo. El Órgano de Apelación rechazó esta conclusión basándose en lo siguiente:

No nos parece que haya ninguna conexión necesaria (es decir, lógica) o de otro tipo entre el compromiso de los Miembros de asegurar, por ejemplo, que una medida

⁸⁰ Véase Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 172 a 209 (15 de mayo de 2000); declaración inicial de los Estados Unidos ante el Grupo Especial, párrafo 30 (25 de mayo de 2000).

⁸¹ Respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 15 del Grupo Especial, página 14.

⁸² Respuesta de Australia a la pregunta 15 del Grupo Especial, página 16.

sanitaria y fitosanitaria "sólo se aplique cuando sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales ...", y la atribución de la carga de la prueba en un procedimiento de solución de diferencias. El párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba, no se refiere a una situación de solución de diferencias ...⁸³

96. Al igual que el párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF, el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias "no tiene por objeto resolver problemas relativos a la carga de la prueba, no se refiere a una situación de solución de diferencias". Por consiguiente, los Estados Unidos sostienen que la decisión del Órgano de Apelación con respecto al párrafo 8 del artículo 5 del Acuerdo MSF también es válida con respecto al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Como afirmó el Órgano de Apelación en el asunto *Camisas de lana* (página 19), "una parte que alega la infracción de una disposición del *Acuerdo sobre la OMC* por otro Miembro debe afirmar y probar su alegación".

97. A juicio de los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia han empezado por no satisfacer la carga de la prueba respecto de esta cuestión. Su alegación de que la medida de salvaguardia estadounidense es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5 se basa casi exclusivamente en la alegación de que los Estados Unidos no podían aplicar ninguna medida para paliar los efectos de las importaciones que, a juicio de los reclamantes, fuese más restrictiva del comercio que la recomendada por la mayoría relativa de la USITC. Hasta ahora los reclamantes no han aludido a ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exija que el Miembro que aplique una medida para paliar los efectos de las importaciones lo haga al nivel recomendado por la autoridad competente del Miembro, ni han demostrado por qué era adecuada la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC.⁸⁴

B. "NECESARIA" NO SIGNIFICA "QUE SEA LA MENOS RESTRICTIVA DEL COMERCIO"

98. Tanto Nueva Zelandia como Australia interpretan incorrectamente el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias al considerar que éste establece el requisito de que la medida sea "la menos restrictiva del comercio". Al parecer basan su interpretación en el empleo de la palabra "necesaria" en el párrafo 1 del artículo 5. Como ya han señalado anteriormente los Estados Unidos, en el párrafo 1 del artículo 5 la palabra "necesaria" se refiere a la aplicación de una medida pero no a la elección inicial de la medida. Además, el texto del párrafo 1 del artículo 5 no ofrece ninguna base para sustituir la palabra "necesaria" por la expresión "menos restrictiva del comercio", al mismo tiempo que los reclamantes tampoco ofrecen ninguna base textual en apoyo de su interpretación.

99. El Órgano de Apelación ha dicho claramente en numerosas ocasiones que los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC figuran en el texto vigente del Acuerdo sobre la OMC y no en las "interpretaciones" que se "incorporen" a dicho texto. Como afirmó anteriormente:

"Las expectativas legítimas de las partes en un tratado se reflejan en la formulación del propio tratado. El deber del intérprete de un tratado es examinar las palabras de éste para determinar las intenciones de las partes. Esto ha de hacerse de conformidad

⁸³ *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, informe del Órgano de Apelación, 16 de enero de 1998, párrafo 102.

⁸⁴ La alegación de Nueva Zelandia de que los Estados Unidos violaron el párrafo 2 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias constituye, simplemente, un intento de que los Estados Unidos "justifiquen" su medida de salvaguardia. Los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita (párrafos 269 a 278) explicaron que el párrafo 2 del artículo 12 no impone un requisito de esta clase.

con los principios de interpretación de los tratados establecidos en el artículo 31 de la *Convención de Viena*. Pero esos principios de interpretación *ni exigen ni aprueban que se imputen al tratado palabras que no existen en él o que se trasladen a él conceptos que no se pretendía recoger en él.*"⁸⁵

100. Y sin embargo los reclamantes piden al Grupo Especial que haga precisamente algo contra lo que ha advertido el Órgano de Apelación. Piden que el Grupo Especial atribuya al párrafo 1 del artículo 5 palabras que, simplemente, no están en él ("menos restrictivas del comercio") e incorpore en el Acuerdo sobre Salvaguardias conceptos de otros textos de la OMC (en particular, como se señala más adelante, el *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* y el *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*) que no figuran en él y que no se tuvo la intención de incluir.

101. Además, la interpretación del texto de un tratado tiene que empezar con el sentido corriente de las palabras empleadas, en el contexto de éste y teniendo en cuenta el objeto y fin del texto. Si el sentido corriente de la palabra "necesaria" fuera "que sea menos restrictiva del comercio", sería redundante que los redactores tanto del *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* ("Acuerdo MSF") como del *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio* ("Acuerdo OTC") incluyeran a la vez la palabra "necesaria" y una obligación aparte de que las medidas "no entrañen un grado de restricción del comercio" requerido o necesario.⁸⁶ En consecuencia, interpretar la palabra "necesaria" en el sentido "que sea menos restrictiva del comercio" no sólo sería contrario al significado corriente de la palabra "necesaria", sino también al principio de interpretación conocido como principio de eficacia de los tratados, según el cual el intérprete puede dar por supuesto que las palabras utilizadas en un texto sean redundantes e inútiles. Los Acuerdos MSF y OTC también demuestran que cuando los redactores de la OMC quisieron imponer la obligación de ser "menos restrictiva del comercio", así lo hicieron explícitamente. La ausencia de esas palabras en el Acuerdo sobre Salvaguardias es significativa y el intérprete no puede pasarla por alto.

C. NUEVA ZELANDIA Y AUSTRALIA NO HAN PODIDO ESTABLECER UNA PRESUNCIÓN *PRIMA FACIE*

1. Los argumentos de Nueva Zelanda se basan en una premisa falsa

102. En respuesta a una pregunta del Grupo Especial sobre de qué manera un Miembro podría identificar en realidad la única medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio"⁸⁷, Nueva Zelanda admite actualmente que en cualquier asunto concreto puede haber varias medidas que

⁸⁵ India - Protección mediante patente de los productos farmacéuticos y los productos químicos para la agricultura (AB-1197-5) (WT/DS50/AB/R), párrafo 45 (sin cursivas en el original).

⁸⁶ En lo que se refiere al Acuerdo MSF, compárese el párrafo 2 del artículo 2 que se expresa de manera similar al párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias ("se asegurarán de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria ...") con el párrafo 6 del artículo 5 ("se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido ..."). En lo que respecta al Acuerdo OTC, compárese la prohibición que figura en el artículo 2.2 de que los reglamentos técnicos no creen obstáculos "innecesarios" al comercio con el requisito adicional del mismo párrafo de que los reglamentos técnicos "no restringirán el comercio más de lo necesario".

⁸⁷ Véase la pregunta 16 formulada por el Grupo Especial a Nueva Zelanda y a Australia.

alcancen los objetivos establecidos en el párrafo 1 del artículo 5 y que "más de una" de esas medidas podrá ser igualmente restrictiva del comercio.⁸⁸

103. Para empezar hay que decir que la afirmación de Nueva Zelanda de que puede haber más de una medida de salvaguardia "que sea menos restrictiva del comercio" es un *non sequitur*. La palabra "least" tiene connotación de absoluto. El *New Shorter Oxford English Dictionary* la define como "Smallest; less than any other in size or degree; *colloq.* fewest" (mínimo; menor en tamaño o grado). No se acierta a ver cómo varias medidas diferentes podrían ser menos restrictivas del comercio.

104. Y lo que es más importante, la opinión de Nueva Zelanda de que puede haber varias medidas de salvaguardia "menos restrictivas del comercio" se basa en un supuesto falso. Nueva Zelanda parte del supuesto de que los Miembros pueden determinar, entre la inmensa variedad posible de permutaciones y combinaciones de posibles medidas de salvaguardia, aquellas que, simultáneamente sean:

- 1) lo suficientemente restrictivas del comercio para cumplir los objetivos establecidos en el párrafo 1 del artículo 5;
- 2) equivalentes de manera precisa en cuanto a restricción del comercio a otras medidas de esta clase; y
- 3) menos restrictivas que todas las demás medidas posibles.

105. Nueva Zelanda supone que los Miembros pueden determinar, entre todas las posibles medidas de salvaguardia, aquellas que se encuentran a igual distancia de una restricción excesiva del comercio y la falta de eficacia. Este grado de perfección científica resulta, sencillamente, imposible de alcanzar porque determinar una medida adecuada de salvaguardia constituye una empresa intrínsecamente incierta. Para ello es preciso que los Miembros prevean las condiciones futuras del mercado y la reacción de las empresas frente a una medida que todavía tiene que imponerse.

106. El Comité que examinó la medida de los Estados Unidos en el asunto *Sombreros de fieltro* reconoció lo siguiente:

El Grupo de Trabajo consideró que era imposible determinar por adelantado con alguna precisión el nivel del derecho necesario para que esa industria estadounidense pudiese competir con los abastecedores extranjeros en la situación del mercado de los Estados Unidos en ese momento, y que sería deseable que los Estados Unidos reexaminaran de cuando en cuando la cuestión a la luz del efecto realmente producido por los derechos de importación en vigor, más altos ...⁸⁹

107. No es sorprendente que Nueva Zelanda no cite ninguna norma en virtud de la cual un Miembro pueda averiguar cuál sea la medida, o medidas, de salvaguardia menos restrictiva del comercio. En el presente procedimiento Nueva Zelanda no ha determinado qué medida, o medidas, menos restrictivas del comercio puedan aplicar los Estados Unidos, pero en cambio ha condenado la medida de salvaguardia estadounidense comparándola, simplemente, con la recomendación hecha por

⁸⁸ Cabe destacar que Australia no está de acuerdo con la pretensión de Nueva Zelanda de que un Miembro tiene que determinar la medida de salvaguardia menos restrictiva del comercio, señalando que un Miembro "no podría hacerlo". Véase la respuesta de Australia a la pregunta 16 del Grupo Especial, página 17.

⁸⁹ Informe sobre el retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951, párrafo 35.

la mayoría de los miembros de la USITC. Sin embargo, Nueva Zelanda nunca ha demostrado por qué dicha recomendación (suponiendo, sin estar de acuerdo con Nueva Zelanda, que sea menos restrictiva del comercio)⁹⁰ sería a la vez: 1) suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el

⁹⁰ Nueva Zelanda afirma que la medida estadounidense es más restrictiva del comercio que la medida propuesta por la mayoría relativa de la USITC a pesar de que la primera dura un año menos que la última. Nueva Zelanda afirma que la distinta duración no tiene importancia ya que los Estados Unidos, en virtud del derecho estadounidense y del Acuerdo sobre Salvaguardias, pueden prorrogar libremente por otro año la vigencia de la medida. Cabe señalar con carácter preliminar que el Presidente también está autorizado, en virtud del derecho estadounidense y del Acuerdo, a acortar el plazo de vigencia de la medida. Por consiguiente, es posible que la medida estadounidense resulte en definitiva incluso menos restrictiva de lo que es en la actualidad. Ambas posibilidades -ampliación y reducción de la vigencia de la medida- dependen de especulaciones sobre los acontecimientos futuros. Para que el examen de las medidas de salvaguardia sea significativo, tienen que juzgarse con arreglo a la medida que se imponga.

Además, Nueva Zelanda sugiere erróneamente que los Estados Unidos pueden, simplemente, "prorrogar" la vigencia de la medida estadounidense. En virtud del párrafo 2 del artículo 7 del Acuerdo sobre Salvaguardias un Miembro no podrá prorrogar la vigencia de una medida a menos que sus autoridades competentes determinen mediante una nueva investigación que la medida "sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave y que hay pruebas de que la rama de producción está en proceso de reajuste". De manera similar, antes de que el Presidente pueda prorrogar una medida de salvaguardia con arreglo a la legislación estadounidense, la USITC tiene que llevar a cabo una investigación para determinar si el alivio que supone la salvaguardia "sigue siendo necesario para prevenir o reparar el daño grave y hay pruebas de que la rama de producción está efectuando un ajuste positivo frente a la competencia que suponen las importaciones" (19 U.S.C., párrafo 2254(c)(1)), que se adjunta como Prueba documental 48 de los Estados Unidos. La USITC tiene que publicar una notificación de su investigación, celebrar una audiencia pública, dar a las partes interesadas la oportunidad de comparecer y ser oídas, y publicar un nuevo informe (19 U.S.C., párrafo 2254(c)(2)-(3)). A continuación el Presidente tiene que examinar el informe y, si llega a una conclusión afirmativa, decidir si prorroga la medida (19 U.S.C., párrafo 2253(e)(1)(B)), que se adjunta como Prueba documental 48 de los Estados Unidos. Habida cuenta de todos los requisitos jurídicos y procesales previos para prorrogar una medida de salvaguardia, la probabilidad de que así lo hagan los Estados Unidos en el presente asunto es, en el mejor de los casos, contingente.

La medida estadounidense tiene una vigencia de tres años y un día, mientras que la mayoría relativa de la USITC recomendó que la medida propuesta por ésta permaneciera en vigor durante cuatro años. En este sentido la medida estadounidense es indiscutiblemente menos restrictiva que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC.

En apoyo de su afirmación de que la medida estadounidense es más restrictiva del comercio que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC, Nueva Zelanda señala que la medida de los Estados Unidos establece tipos fuera de contingente más altos y contiene un arancel dentro de contingente superior al tipo consolidado normal. Ninguno de estos argumentos determina de forma concluyente que la medida estadounidense, de menos duración, sea más restrictiva del comercio que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC de una medida vigente de cuatro años.

En lo que respecta al arancel fuera de contingente, Nueva Zelanda se opone a la observación de los Estados Unidos de que no existe una diferencia efectiva entre el tipo del 20 por ciento *ad valorem* propuesto por la mayoría de la USITC y el tipo del 40 por ciento impuesto con arreglo a la medida estadounidense. Nueva Zelanda afirma que las importaciones fuera de contingente son más probables con un tipo del 20 por ciento que con uno del 40 por ciento. Este argumento no reconoce que ambos tipos arancelarios tenían por finalidad impedir las importaciones y que por consiguiente, por definición, se esperaba que tuvieran por resultado la ausencia de importaciones por encima del contingente.

Nueva Zelanda ataca la medida estadounidense en lo relativo a las cantidades dentro del contingente, basándose en que impondrá costos a las importaciones de cordero no contemplados en la recomendación de la mayoría de los miembros de la USITC. Nueva Zelanda basa este argumento en el supuesto no demostrado y económicamente dudoso de que serán los productores y exportadores de Nueva Zelanda, y no los importadores

reajuste de la rama de producción; y 2) menos restrictiva del comercio que cualquier otro posible recurso eficaz.

108. En lo que respecta al primer punto, Nueva Zelanda se limita a la osada afirmación de que "la recomendación de las autoridades competentes de un Miembro, familiarizadas con todos los hechos, debe considerarse una medida que logrará los objetivos de prevenir el daño y facilitar el reajuste".⁹¹ El Grupo Especial cuestionó acertadamente este supuesto en la pregunta 17 a los Estados Unidos. En su respuesta, los Estados Unidos explicaron que había amplios motivos para llegar a la conclusión (a la que llegaron los tres otros comisionados de la USITC) de que la recomendación de la mayoría relativa de la USITC serviría de poco para prevenir del daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero o facilitar su reajuste con respecto a la competencia de las importaciones.⁹² Por consiguiente, no existe ninguna base para suponer que la medida para paliar los efectos de las importaciones propuesta por la mayoría relativa de la USITC sea adecuada.⁹³

109. Además, en las informaciones reunidas por la USITC nada da a entender que la mayoría relativa de la USITC considerara, y mucho menos rechazara, cualquier otra medida alternativa que pudiera haber prevenido el daño grave a la rama de producción nacional de cordero y contribuido a los esfuerzos de reajuste de dicha rama de producción. Por consiguiente, no existe ninguna seguridad de que si se hubiera impuesto el recurso para paliar los efectos de las importaciones recomendado por la mayoría relativa de la USITC los Estados Unidos se hubieran ajustado al criterio de Nueva Zelanda para la aplicación del párrafo 1 del artículo 5.

110. A juicio de los Estados Unidos, el párrafo 1 del artículo 5 no obliga a comparar las medidas de salvaguardia que aplica un Miembro con la amplia variedad de otras medidas posibles que el Miembro podía haber escogido. Por el contrario, requiere examinar si la medida que ha decidido aplicar el Miembro es adecuada con arreglo al daño específico y a las constataciones sobre la relación de causalidad efectuadas por las autoridades competentes -en relación con los efectos de la medida

y consumidores estadounidenses, los que soportarán todos o la mayor parte de estos costos aduaneros. Además, contrariamente al posterior supuesto evidente de Nueva Zelanda, los pagos de derechos de aduana no pueden traducirse directamente en "restricciones comerciales". Los Estados Unidos estiman que el efecto real de restricción del comercio de los aranceles que imponga a las importaciones de cordero dentro del contingente será muy pequeño. Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 217 a 219. Nada en el análisis de Nueva Zelanda da a entender que esta pequeña limitación de las importaciones a lo largo de tres años tenga que causar efectos más restrictivos que los de la medida recomendada por la mayoría relativa de los miembros de la USITC, cuya vigencia sería de cuatro años.

⁹¹ Respuesta de Nueva Zelanda a la pregunta 16 del Grupo Especial, página 15.

⁹² Véase las respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 111 a 117.

⁹³ De hecho, la propia legislación neozelandesa en materia de medidas de salvaguardia no permite suponer que la medida recomendada por sus autoridades competentes sea adoptada, o ni siquiera se le conceda algún peso concreto, en la acción que aplique el Ministro de Desarrollo Económico de Nueva Zelanda. Véase, por ejemplo, Ministerio de Comercio, Wellington, *Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper*, página 19 (1998) ("Prevía recepción de una recomendación de una autoridad, corresponderá al Ministro de Comercio determinar qué medida procede adoptar, es decir, las recomendaciones formuladas por una autoridad no son vinculantes"), que se adjunta como Prueba documental 49 de los Estados Unidos; *respuestas a las preguntas formuladas por el Canadá, la Comunidad Europea, Corea, y los Estados Unidos a Nueva Zelanda sobre la notificación de leyes y reglamentos presentada por Nueva Zelanda de conformidad con el párrafo 6 del artículo 12 del Acuerdo*, G/SG/W/175, página 2 (distribuido el 5 de junio de 1996) ("La decisión del Ministro de Comercio de adoptar una medida de salvaguardia temporal, así como la naturaleza y duración de la medida tiene carácter discrecional"). (En febrero de 2000, el Ministerio de Comercio recibió el nuevo nombre de Ministerio de Desarrollo Económico.)

tanto en lo que respecta al daño grave como a los esfuerzos de reajuste de la rama de producción. Como han demostrado los Estados Unidos, la medida de salvaguardia estadounidense supera plenamente este criterio.

2. Un nuevo argumento de Australia no demuestra que la medida estadounidense se aplique más allá de "la medida necesaria"

111. Aunque Australia procedió correctamente al rechazar la opinión de que los Miembros deben determinar la medida de salvaguardia "menos restrictiva del comercio", en los restantes aspectos sus reclamaciones con respecto al grado de aplicación de la medida de salvaguardia estadounidense corresponden en gran parte a las de Nueva Zelandia. No obstante, Australia, en respuesta a la pregunta 15 del Grupo Especial, alega que la medida estadounidense era más restrictiva de lo necesario porque limitaba las importaciones del primer año a los niveles de 1998 o inferiores.

112. A juicio de Australia, dado que la rama de producción nacional todavía no había sufrido daño grave con los niveles de importación de 1998, no había ningún motivo para que los Estados Unidos limitaran las importaciones a ese nivel. Por el mismo motivo, Australia afirma que no podría justificarse la imposición de un tipo dentro de contingente capaz de reducir las importaciones por debajo de los niveles de 1998.

113. Desde el principio merece señalarse que incluso la mayoría relativa de la USITC trató de limitar las importaciones del primer año a los niveles de 1998. Por ello, la crítica de Australia del límite de importaciones establecido por la medida estadounidense también condena la recomendación de la mayoría relativa de la USITC, que Australia acepta en todo lo demás. Esta crítica refuerza la opinión de los Estados Unidos de que el cumplimiento de lo previsto en el párrafo 1 del artículo 5 no puede medirse haciendo referencia a la recomendación de la autoridad competente o a cualquier otra posible medida de salvaguardia.

114. Más concretamente, como explicaron los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita, tres de los seis miembros de la USITC llegaron a la conclusión de que la rama de producción estadounidense de carne de cordero sufriría un daño grave incluso aunque las importaciones permanecieran en los niveles de 1998. Los miembros de la Comisión, Sres. Miller y Hillman declararon lo siguiente:

Opinamos que la rama de producción experimentará un daño grave como consecuencia de las importaciones si los niveles de importación y los precios se mantienen en los existentes actualmente, incluso aunque no se registre ninguna nueva disminución del precio.⁹⁴

El miembro de la Comisión, Sr. Koplan constató análogamente que con los niveles de importación existentes una corrección "no impediría que se concretara la amenaza de daño grave, y mucho menos daría a la rama de producción la oportunidad de un reajuste positivo para prepararse a afrontar la competencia de las importaciones".⁹⁵

115. La mayoría relativa de la USITC no se ocupó de esos argumentos ni demostró de qué manera, si continuaba enfrentándose a importaciones a bajo precio y niveles sin precedentes, la rama de producción estaría en condiciones de recuperar su competitividad. En tales circunstancias, los

⁹⁴ Informe de la USITC, I-40.

⁹⁵ Informe de la USITC, I-49.

Estados Unidos tenían motivos suficientes para escoger una forma alternativa de paliar los efectos de las importaciones que por lo menos permitiera albergar alguna esperanza de eficacia.

VII. LOS ESTADOS UNIDOS EXCLUYERON CON RAZÓN DE LA APLICACIÓN DE SU MEDIDA DE SALVAGUARDIA LAS IMPORTACIONES PROCEDENTES DEL CANADÁ Y MÉXICO

116. Nueva Zelandia y Australia no cuestionan que los participantes en acuerdos de libre comercio puedan excluir de la aplicación de sus medidas de salvaguardia las importaciones procedentes de sus asociados en dichos acuerdos, a reserva del cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del *GATT de 1994*.⁹⁶ En cambio, los reclamantes dan a entender que los Estados Unidos aplicaron el procedimiento erróneo al excluir las importaciones procedentes de México y del Canadá de su contingente arancelario de carne de cordero.

117. Nueva Zelandia y Australia pretenden que el único procedimiento con arreglo al cual las importaciones procedentes de un asociado en una zona de libre comercio pueden excluirse de la aplicación de una medida de salvaguardia consiste en excluirlas de la investigación de la autoridad competente sobre el daño y la relación de causalidad. Sin embargo, los reclamantes no señalan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que requiera la exclusión de ninguna importación -independientemente de su origen- de la investigación de la autoridad competente.

118. En realidad, lo cierto es lo contrario. Con arreglo al párrafo 2 a) del artículo 4 las autoridades competentes evaluarán "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción, "en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate" y "la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento". Dicho sencillamente, las importaciones procedentes de asociados en una zona de libre comercio pueden tener efectos directos sobre el ritmo, la cuantía y la parte de mercado de las importaciones en aumento, y de este modo consecuencias importantes sobre la situación de la rama de producción. Por esta razón el párrafo 2 a) del artículo 4 establece que tienen que incluirse, no excluirse, de la investigación de las autoridades competentes en lo que se refiere al daño y la causalidad.

⁹⁶ Habida cuenta de que Australia y Nueva Zelandia están de acuerdo con los Estados Unidos en que los miembros de acuerdos de libre comercio tienen derecho a excluir sus importaciones recíprocas de las medidas de salvaguardia, los Estados Unidos no desarrollarán en el presente texto su opinión de por qué esa exclusión está permitida. Al parecer, Australia y Nueva Zelandia ya no cuestionan la exclusión de productos procedentes de Israel. Para evitar toda insinuación de que no han invocado la nota a pie de página 1 del artículo XXIV del *GATT de 1994* y su condición de participante en un acuerdo de libre comercio con el Canadá y México a los efectos de efectuar exclusiones en el presente asunto, los Estados Unidos adjuntan y adoptan como parte de su argumentación en el presente procedimiento su examen de esa cuestión en el contexto del procedimiento en curso del Grupo Especial sobre *Gluten de trigo*. Véase *Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas*, WT/DS166, respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y las Comunidades Europeas, pregunta 30 (17 de enero de 2000), que se adjunta como Prueba documental 50 de los Estados Unidos. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituye una zona de libre comercio a efectos del artículo XXIV del GATT, notificada como tal a las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 el 1º de febrero de 1993 y remitida al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC. Como los Estados Unidos han demostrado en el presente procedimiento, exigir la inclusión de los productos procedentes del Canadá y de México impediría formar la zona de libre comercio. Se proporcionó al Comité la documentación siguiente:

L/7176	Notificación del Acuerdo (comercio de mercancías)
L/7176/Add.1	Texto del Acuerdo
S/C/N/4	Notificación del Acuerdo (comercio de servicios)
WT/REG4/	Preguntas y respuestas y documentos conexos.

119. Australia y Nueva Zelandia no citan ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que establezca una excepción del requisito impuesto en el párrafo 2 a) del artículo 4. Además, toda excepción de esta clase tendría que tener en cuenta el párrafo 1 del artículo 9 en virtud del cual los Miembros deben excluir las importaciones procedentes de países en desarrollo mientras constituyan una participación poco importante en el mercado interno, tanto por separado como colectivamente. Es de suponer que todos los requisitos del Acuerdo sobre Salvaguardias encaminados a excluir de la investigación de las autoridades competentes las importaciones procedentes de las zonas de libre comercio cuando quedan excluidas de la medida de salvaguardia final se aplicarían con igual validez a las importaciones procedentes de esos países en desarrollo. De todos modos, las autoridades competentes no tienen ninguna manera de saber durante su investigación qué países en desarrollo, considerados por separado o colectivamente, seguirán teniendo (o pasarán a tener) derecho a ser excluidos de la medida de salvaguardia durante todo su plazo de vigencia.

120. En resumen, nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias da a entender que sus redactores tuvieron la intención de imponer a las autoridades competentes la exclusión de la investigación de aquellas importaciones finalmente excluidas de una medida de salvaguardia adoptada por un Miembro. El lenguaje directo del Acuerdo da a entender claramente que las autoridades competentes tienen que examinar los orígenes de todas las importaciones con el fin de evaluar de manera objetiva la situación de la rama de producción y los motivos de esa situación. De hecho, la exclusión de los productos de determinados orígenes podría falsear la importancia relativa de otros factores, en particular las importaciones procedentes de terceros países, con respecto a los efectos en la situación de la rama de producción.

121. En cambio, el procedimiento empleado por los Estados Unidos con respecto a las importaciones procedentes de sus asociados en el TLCAN garantiza que ni las importaciones procedentes de terceros países ni otros factores no relacionados con la importación se consideren responsables de daños atribuibles a las importaciones procedentes del Canadá y México. Empleado el presente caso como ejemplo, la USITC determinó que el aumento de las importaciones de todas las procedencias amenazaba causar un daño grave a la rama de producción nacional de carne de cordero. Tras llegar a una determinación afirmativa, la USITC examinó si las importaciones procedentes del Canadá o de México: 1) representaban una parte sustancial de las importaciones totales; y 2) contribuían de manera importante a causar el daño grave o la amenaza de daño. Habida cuenta de que las importaciones procedentes del Canadá durante todo el período investigado fueron insignificantes (con un máximo del 0,3 por ciento de las importaciones totales en 1997) y que después de 1995 no se registraron importaciones procedentes de México, la USITC efectuó determinaciones negativas respecto de ambas cuestiones.⁹⁷

122. Por consiguiente, Australia o Nueva Zelandia no pueden alegar seriamente en el presente asunto que sus exportaciones estuvieran sometidas a una medida de salvaguardia como consecuencia de un daño atribuible a las efectuadas por México o el Canadá.⁹⁸ Además, la legislación de los

⁹⁷ Informe de la USITC, I-27.

⁹⁸ Merece señalarse que la legislación estadounidense protege frente a la posibilidad de que se produzca en las importaciones excluidas procedentes de asociados en un acuerdo de libre comercio un incremento súbito para que absorban la demanda que anteriormente absorbían las importaciones procedentes de terceros países. Si el Presidente determinase que un "incremento súbito" de las importaciones de carne de cordero canadiense socavaba la eficacia de la medida de salvaguardia aplicable a este tipo de carne, podría incluir dichas importaciones en el contingente arancelario (19 U.S.C., párrafo 3372(c)), que se adjunta como Prueba documental 51 de los Estados Unidos. Las importaciones procedentes del Canadá fueron insignificantes durante todo el período objeto de la investigación y la legislación estadounidense define la expresión "incremento súbito" como "incremento significativo de las importaciones respecto de la tendencia registrada durante un período de base representativo reciente" (19 U.S.C., párrafo 3372(c)(3)). Por consiguiente, todo aumento

Estados Unidos impide que este resultado se dé también en otros casos ya que prevé que las importaciones procedentes de un país perteneciente al TLCAN se incluyan en la medida de salvaguardia cuando constituyan un factor sustancial e importante del daño o la amenaza de daño que sufre la rama de producción. La legislación establece también que las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN puedan considerarse colectivamente cuando proceda.⁹⁹ Esto evita la posibilidad de que dichas importaciones puedan excluirse de una medida de salvaguardia en el caso inhabitual de que, consideradas por separado, su cantidad y repercusiones sean insignificantes, pero que, en conjunto, tengan un efecto apreciable.

123. En resumen, nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias obligaba a los Estados Unidos a excluir las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN de la investigación de sus autoridades competentes. De hecho, al incluir esas importaciones en sus investigaciones la USITC cumplía el requisito establecido en el párrafo 2 a) del artículo 4 de evaluar todos los factores pertinentes que tengan relación con la situación de la rama de producción. El examen de la USITC del nivel y los efectos de las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN cuando concluyó su primera investigación y su determinación de que no eran importantes en ninguno de estos aspectos disipa toda preocupación en el sentido de que las importaciones de cordero australiano y neozelandés quedasen restringidas -o pudieran haberse restringido- por los efectos perjudiciales de las importaciones procedentes de países del TLCAN. De este modo el procedimiento de los Estados Unidos satisfizo plenamente el principio de "paralelismo" que Australia y Nueva Zelandia buscan en el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias.

124. Por último, cabe observar que los Miembros que participan en zonas de libre comercio están sometidos a las disposiciones pertinentes del artículo XXIV del *GATT de 1994*. En el párrafo 5 b) de dicho artículo se estipula que el establecimiento de una zona de libre comercio no tiene que tener por resultado la imposición de "[derechos y] demás reglamentaciones comerciales" aplicables al comercio de los Miembros que no formen parte de la zona de libre comercio más rigurosos que si no existiera el acuerdo de libre comercio. En virtud de la nota a pie de página 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las disposiciones pertinentes del artículo XXIV, y no las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias, rigen las cuestiones relacionadas con la aplicación de medidas de salvaguardia por los participantes en zonas de libre comercio.

125. A juicio de los Estados Unidos, lo dispuesto en el párrafo 5 b) del artículo XXIV prohíbe que un Miembro aplique una medida de salvaguardia exclusivamente a terceros países en los casos en que el daño grave o la amenaza de daño grave que sufre la rama de producción nacional sea atribuible al aumento de las importaciones procedentes de sus asociados en una zona de libre comercio. El párrafo 5 b) del artículo XXIV no prescribe ningún procedimiento en particular para garantizar este resultado. La legislación estadounidense aplicable a las importaciones procedentes de países miembros del TLCAN con fines de salvaguardias garantiza plenamente que las importaciones procedentes de terceros países no se verán penalizadas por el daño grave o la amenaza de daño grave atribuible a las importaciones procedentes de países del TLCAN. La legislación estadounidense logre este objetivo estableciendo que la USITC debe determinar si las importaciones procedentes de países del TLCAN desempeñan un papel importante en cualquier constatación de existencia de daño grave o amenaza de daño grave efectuada por la Comisión, y limitando la exclusión de las medidas de salvaguardia aplicadas a las importaciones procedentes de países del TLCAN a los casos en que esas importaciones no representan una contribución importante.

apreciable de las importaciones de carne de cordero canadiense podría someter esas importaciones a su inclusión en la medida de salvaguardia de los Estados Unidos.

⁹⁹ 19 U.S.C., párrafo 3371(a)(2).

VIII. CONCLUSIÓN

126. Por las razones que preceden, los Estados Unidos afirman respetuosamente que su medida de salvaguardia aplicada a las importaciones de carne de cordero cumple las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo XIX del *GATT de 1994* y del Acuerdo sobre Salvaguardias. Las alegaciones en contrario de Australia y Nueva Zelandia carecen de fundamento, por lo que el Grupo Especial debería rechazarlas.

LISTA DE LAS PRUEBAS DOCUMENTALES DE LOS ESTADOS UNIDOS

Estados Unidos - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelandia y de Australia

<u>Prueba documental de los Estados Unidos</u>	<u>Descripción</u>
43	Informe de la Comisión de Derecho Internacional, página 243
44	Leddy, <i>The Escape Clause</i> (cláusula liberatoria), página 136
45	Transcripción de la USITC, páginas 130 y 131, 217 y 258 y 259
46	Comisión de la Productividad, <i>Pig Meat</i> , páginas xxi y xxiii, sección 4.6
47	Ley del Tribunal Canadiense de Comercio Internacional, secciones 19.01(1) y 20
48	19 U.S.C., párrafo 2252(b)(1)(B), 2253(e)(1)(B) y 2254(c)(1) a (3)
49	Ministerio de Comercio, Wellington, <i>Trade Remedies in New Zealand, A Discussion Paper</i> , página 19 (1998)
50	<i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , WT/DS166, respuesta de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial y las Comunidades Europeas, pregunta 30 (17 de enero de 2000)

ANEXO 3-9

DECLARACIÓN ORAL DE LOS ESTADOS UNIDOS EN LA SEGUNDA REUNIÓN DEL GRUPO ESPECIAL

(26 de julio de 2000)

1. En nombre de la delegación de los Estados Unidos, deseo dar las gracias al Grupo Especial por ofrecernos esta segunda oportunidad de comparecer ante ustedes para formular nuevas observaciones sobre las cuestiones planteadas en esta diferencia. En nuestras comunicaciones escritas y en las respuestas a las preguntas del Grupo Especial, los Estados Unidos han explicado muy detalladamente por qué Nueva Zelandia y Australia no han cumplido su carga de probar que la investigación realizada por la USITC y la aplicación de la medida de salvaguardia estadounidense no cumplen las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994. Por esta razón, nos ocuparemos hoy principalmente de algunas cuestiones fundamentales y no vamos a reiterar todo lo dicho anteriormente. Nos complacerá recibir cualquier pregunta que deseen ustedes formular una vez concluida nuestra declaración.

2. Para facilitar la tarea del Grupo Especial, nuestra declaración de hoy -al igual que nuestra segunda declaración escrita- se ajustará a la estructura utilizada por el Grupo Especial al formular sus preguntas escritas a los Estados Unidos. Así, el Sr. Gearhart, de la USITC, examinará en primer lugar las cuestiones relativas a la investigación de la USITC, con inclusión de la evolución imprevista de las circunstancias, la definición de la rama de producción nacional realizada por la USITC, su determinación de la existencia de daño grave y su determinación de la relación de causalidad. Posteriormente, examinaré las alegaciones de Australia y Nueva Zelandia sobre la medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos. Para simplificar, me referiré conjuntamente a Australia y Nueva Zelandia como los "reclamantes".

3. Pediré ahora al Sr. Gearhart que se refiera a la determinación de la USITC.

1. Evolución imprevista de las circunstancias

4. El Órgano de Apelación ha declarado que la evolución imprevista de las circunstancias no es una condición independiente para la aplicación de una medida de salvaguardia, sino "circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho". La declaración del Órgano de Apelación sugiere que, para demostrar esas circunstancias, las autoridades competentes no están obligadas a llevar a cabo una investigación separada ni a formular una constatación separada con respecto a la "evolución imprevista de las circunstancias". En otras palabras, el texto del artículo XIX relativo a la evolución imprevista de las circunstancias se refiere a circunstancias que normalmente se demostrarán mediante la investigación y la determinación de la autoridad competente sobre la existencia de daño y relación de causalidad.

5. Señor Presidente: la determinación de la USITC demuestra la existencia de una evolución imprevista de las circunstancias. Nueva Zelandia sigue interpretando erróneamente el argumento de los Estados Unidos respecto de lo que fue imprevisto.¹ Lo que no fue previsto por los Estados Unidos no fue simplemente el incremento súbito de las importaciones, sino también la importante modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de los productos congelados a los frescos y refrigerados, así como el aumento del tamaño de los cortes. Estas modificaciones hicieron posible el aumento de las importaciones y dieron lugar a la importación de

¹ Véase la segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.11.

productos de carne de cordero más similares a los producidos tradicionalmente por los productores estadounidenses de carne de cordero y, por tanto, más competidores respecto de ellos. Ni Nueva Zelanda ni Australia cuestionan que tal modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasó de los productos congelados a los frescos y refrigerados, se haya producido, ni tampoco cuestionan seriamente el hecho de que los cortes de carne de cordero importada aumentaron de tamaño.

6. Contrariamente a lo afirmado por Nueva Zelanda², las sólidas pruebas que la USITC tuvo ante sí demostraron que la modificación de la composición por productos de las importaciones, que pasaron de los productos congelados a los frescos y refrigerados, hizo que los productos importados fueran directamente competidores del producto nacional, y la USITC también dispuso de sólidas pruebas que acreditaban que el producto importado se hizo más semejante, en cuanto a su tamaño, al producto nacional. Mientras que 9 de 16 compradores que respondieron al cuestionario de la USITC informaron que la carne de cordero congelada y fresca se utiliza de la misma manera, 7 de 9 dijeron que la calidad disminuye cuando el producto se congela y que la carne fresca tiene un precio más elevado, mientras que la congelada se vende como un producto de "clase B". Otros compradores afirmaron que los clientes prefieren el producto fresco, y que los supermercados compran por lo general el producto fresco.³

7. De modo análogo, 10 de los 16 compradores que respondieron al cuestionario expresaron que las diversas calidades, cortes y tamaños podían obtenerse de más de un proveedor. Los miembros de la USITC examinaron también la cuestión durante su audiencia pública, y recibieron el testimonio oral de un directivo de una planta de despiece nacional, que apoyó la constatación de que el tamaño de los cortes de carne de cordero importada estaba aumentando, y que los cortes importados resultaban cada vez más directamente competidores de los nacionales. Los miembros de la Comisión examinaron muestras de solomillos de cordero australianos y nacionales que se presentaron en la audiencia.⁴

8. La afirmación de Nueva Zelanda, de que los datos de la USITC sobre los precios debilitaban la constatación de la USITC de que los productos importados se habían convertido en productos más similares a los nacionales demuestra que Nueva Zelanda no ha comprendido la cuestión de los datos relativos a los precios.⁵ El hecho de que tres de los ocho productos sobre los que la USITC obtuvo datos sobre precios fueran identificados como productos importados o como productos nacionales nada tiene que ver con la similitud o no similitud de los productos. La USITC reunió información sobre determinados cortes para formular comparaciones directas de los precios. Estos datos nada tienen que ver con la cuestión de dilucidar si los cortes importados estaban en general aumentando de tamaño.

9. La respuesta de Nueva Zelanda de que determinados productos de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda, tales como los costillares, han sido "comúnmente" más pequeños que los costillares nacionales no significa que todos los costillares neozelandeses *ni todos los costillares importados* eran más pequeños, ni que el tamaño medio de los costillares exportados a los Estados Unidos y procedentes de Nueva Zelanda y otros orígenes, no estaba aumentando, ni que el tamaño de los costillares de Nueva Zelanda era representativo de todos los costillares importados por los

² Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafos 2.19 y 2.20.

³ Informe de la USITC, II-72.

⁴ Transcripción de la audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, páginas 20 y 73 (Sr. Casper).

⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 2.18.

Estados Unidos. En realidad, los compradores expresaron a la USITC que los cortes australianos solían tener un tamaño más grande que los de Nueva Zelandia.⁶ E incluso Nueva Zelandia reconoce que las pruebas que tuvo ante sí la USITC demostraron que el tamaño de las canales de cordero de Australia aumentó entre 1993 y 1997.⁷ En síntesis, lo que importa no es si los cortes de Nueva Zelandia y de Australia eran más pequeños que los estadounidenses, sino si las pruebas que tuvo ante sí la USITC respaldaban su constatación de que los cortes importados estaban adquiriendo un tamaño más grande y, por tanto, más directamente competidores de los cortes nacionales. Los registros de la USITC contienen precisamente esa prueba.

10. Nueva Zelandia formula la infundada alegación de que una gran parte del aumento de las importaciones de carne de cordero fresca y refrigerada fue el resultado de una "nueva demanda" de carne de cordero neozelandesa en el mercado estadounidense, como consecuencia de la decisión de una importante cadena de restaurantes de los Estados Unidos y de "clubes de almacenamiento" de supermercados, de comprar carne de cordero neozelandesa. Nueva Zelandia no indica ninguna prueba de que tales compras se debieran únicamente a alguna calidad específica del producto neozelandés. Aunque la USITC constató que las importaciones habían encontrado nuevos clientes para la carne de cordero, nada en sus registros muestra que la rama de producción estadounidense no podía competir con respecto a esos clientes compradores de carne de cordero. Además, la USITC también constató que clientes nacionales que antes compraban carne de cordero nacional estaban aumentando sus compras de carne de cordero importada.

11. La alegación de Nueva Zelandia contradice las pruebas que tuvo ante sí la USITC con respecto a la importancia de los precios, y no explica el incremento súbito y global de las importaciones procedentes de Australia y también de Nueva Zelandia. La USITC recibió el testimonio oral de un directivo de una planta de despiece nacional, que explicó de qué modo su empresa había perdido la cuenta de una importante cadena de supermercados en enero de 1998 porque su empresa no podía igualar los precios sustancialmente inferiores que ofrecían los importadores. Expresó que la cadena de tiendas de alimentos pudo comprar solomillos importados a un precio que oscilaba entre 1,80 y 2,00 dólares por libra, lo que representaba la mitad de su precio de 4,04 a 4,41 dólares por libra. Dijo que, aunque su empresa había conservado como clientes a algunas de las secciones más pequeñas de la cadena de supermercados, en volúmenes reducidos, las principales cuentas se desviaron completamente hacia las importaciones debido a la diferencia de precios.⁸ Además, todo el concepto de "nueva demanda" planteado por Nueva Zelandia es completamente inexacto, ya que los restaurantes y las cadenas de supermercados siempre se han contado entre los principales compradores de carne de cordero. Aunque Nueva Zelandia y Australia puedan desear que la USITC haya constatado otra cosa, el examen objetivo realizado por la USITC se apoya en las pruebas reunidas durante su investigación.

12. Por último, el argumento de Nueva Zelandia de que el incremento súbito de las importaciones neozelandesas abasteció una "nueva demanda" es incompatible con los argumentos formulados por la economista Susan Manning, en nombre de Meat and Livestock Australia, Ltd. ("MLA"), en la audiencia celebrada por la USITC sobre la existencia de daño, en el sentido de que el incremento súbito de las importaciones cubrió la reducción de la oferta interna originada por la salida del mercado

⁶ Informe de la USITC, II-72.

⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 2.19.

⁸ Transcripción de la audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, párrafos 21 y 22.

de los criadores de corderos nacionales debido a la terminación del programa de sostenimiento previsto en la Ley de la Lana estadounidense.⁹

13. Señor Presidente: el informe de la USITC cumple plenamente los requisitos del artículo XIX con respecto a la evolución imprevista de las circunstancias. Los Estados Unidos explicaron en sus comunicaciones anteriores que la práctica anterior del GATT respalda la opinión estadounidense de que no hay ningún requisito de formular una constatación separada sobre esta cuestión. Después de presentar su Segunda comunicación escrita, los Estados Unidos examinaron las notificaciones formuladas de conformidad con el artículo XIX por las partes del GATT, en el marco del GATT de 1947. En 145 notificaciones, no hubo descripción alguna de la "evolución imprevista de las circunstancias". La falta de tal descripción refleja el hecho de que el artículo XIX no exige una constatación separada.

14. Las condiciones establecidas en el apartado a) del párrafo 1 del artículo XIX para la aplicación de medidas de salvaguardia están desarrolladas y ampliadas con considerable detalle en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En particular, los términos relativos a la evolución imprevista de las circunstancias *no* sólo no son desarrollados, sino que ni siquiera se mencionan en el Acuerdo sobre Salvaguardias. La decisión de los redactores de no hacer referencia a la evolución imprevista de las circunstancias indica que no tenían el propósito de apartarse de la práctica del GATT en esta materia.

15. En el caso *Sombreros de fieltro*, la Comisión Arancelaria -entidad precursora de la USITC- formuló una serie de constataciones fácticas que la llevaron a concluir que el aumento de las importaciones causaba un daño grave a la rama de producción nacional. La Comisión constató que una modificación del estilo de los sombreros, producida después del otorgamiento de la concesión arancelaria, había favorecido considerablemente un tipo de sombrero en el que las importaciones tenían una ventaja comparativa. Sin embargo, la Comisión Arancelaria no formuló una constatación separada de que esta modificación (o ninguna otra modificación) era una "evolución imprevista de las circunstancias". Aunque Checoslovaquia alegó que los Estados Unidos debían haber previsto el cambio de estilo porque se sabe que los estilos de los sombreros se modifican, no impugnó el hecho de que la Comisión Arancelaria no hubiera determinado qué hechos constituían la "evolución imprevista de las circunstancias". Esto sugiere que no había ninguna expectativa de que la existencia de la evolución imprevista de las circunstancias se debía demostrar como constatación separada.

16. Además, como los Estados Unidos demostraron en sus comunicaciones anteriores, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que los Estados Unidos no podían haber previsto las modificaciones de las condiciones del mercado que influían en la venta de sombreros de fieltro, de una escala y duración tales que darían lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño. El Grupo de Trabajo constató que estas modificaciones del mercado constituían una "evolución imprevista de las circunstancias", pese a que los negociadores estadounidenses conocían concretamente la propensión al cambio de las modas en materia de sombreros. El informe del Grupo de Trabajo sugiere que, incluso si un Miembro conoce directamente el funcionamiento de un mercado determinado, no puede suponerse que preverá una modificación de las condiciones del mercado de un tipo tal que dé lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño.

17. En resumen, el artículo XIX no exige que la autoridad competente constate e informe de manera independiente sobre la evolución de las circunstancias que dio lugar a un incremento súbito de las importaciones causante de daño, o a una amenaza de daño grave, y explique por qué esta evolución era "imprevista". Por lo tanto, la determinación de la USITC es plenamente compatible con los requisitos del artículo XIX.

⁹ Transcripción de audiencia de la USITC relativa a la determinación de la existencia de daño, párrafos 177 a 179.

2. Definición de la rama de producción nacional

18. En sus segundas comunicaciones, Nueva Zelandia y Australia siguen describiendo erróneamente la definición que formula la USITC de la rama de producción nacional. La constatación de la USITC en el caso de la carne de cordero no significa, como alega Nueva Zelandia, que la rama de producción nacional incluirá a los productores de insumos en todos los casos.¹⁰ En realidad, tanto los estrictos requisitos del criterio utilizado por la USITC como la práctica de la Comisión demuestran que esto no es así. La USITC debe constatar que se cumplen ambos elementos del criterio, o sea que debe haber una línea de producción continua, desde el producto sin elaborar hasta el producto elaborado, y debe existir una coincidencia sustancial de intereses económicos entre los productores del producto sin elaborar y los elaboradores. En 70 investigaciones realizadas en el marco de la Ley de Comercio Exterior de 1974 de los Estados Unidos, la USITC constató que este criterio se cumplía únicamente en *tres casos*; los otros dos ocurrieron en 1976 y 1984. La USITC no constató el cumplimiento del criterio cuando una parte considerable del producto sin elaborar se vendía en otros mercados. Contrariamente a lo alegado por Nueva Zelandia¹¹, en el caso de la carne de cordero la USITC examinó otros posibles usos de los corderos y concluyó que en los Estados Unidos la mayor parte de las ovejas y los corderos son animales de carne que se utilizan principalmente para la producción de carne de cordero.¹² Si la USITC hubiera constatado otra cosa, el resultado habría sido diferente.

19. Nueva Zelandia sigue sugiriendo que el Grupo Especial, en el informe del asunto *Canadá - Carne vacuna para manufactura*, no adoptado¹³, indicó que los productores del producto sin elaborar pueden considerarse como parte de la rama de producción que fabricaba el producto elaborado sólo cuando la propiedad común entre los productores del producto sin elaborar y de los productos elaborados hacen imposible el análisis separado de cada proceso. El Grupo Especial no dijo esto, y ello es contrario a lo que Australia ha alegado y a la práctica australiana en su decisión más reciente en materia de salvaguardias.

3. Amenaza de daño grave

20. Con respecto a la cuestión de la amenaza de daño grave, en las segundas comunicaciones de los reclamantes se repiten en gran medida los argumentos formulados con anterioridad. En particular, Nueva Zelandia sigue rechazando la constatación realizada por el Grupo Especial en el caso *Argentina - Calzado*, de que el aumento de las importaciones debe ser "súbito" y "reciente", pero Nueva Zelandia recurre ahora a nuevas distorsiones. Al solicitar que el Grupo Especial concluya que la USITC debió basar su constatación en los efectos de las importaciones durante un período mucho más prolongado que el transcurrido entre 1997 y septiembre de 1998, Nueva Zelandia alega ahora que la constatación de la amenaza debe reflejar [la situación del] "conjunto de la rama de producción durante un período representativo".¹⁴ Nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias exige tal cosa, ni Nueva Zelandia intenta siquiera dar el fundamento de esta alegación. Tampoco nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias ni en la decisión adoptada por el Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* exige ni sugiere remotamente, como alega Nueva Zelandia, que la autoridad deba

¹⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.8.

¹¹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.7.

¹² Informe de la USITC, I-13, donde se citan otras pruebas corroborantes en el informe, II-4.

¹³ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 3.5.

¹⁴ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.6.

examinar un período más prolongado para decidir si existe una *amenaza* de daño grave, en comparación con una decisión sobre la existencia de un daño grave *actual*.¹⁵

21. Nueva Zelandia añade una distorsión especial en su razonamiento sobre las industrias agropecuarias. En efecto, alega que el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las autoridades deben considerar a estas industrias de modo diferente que a otras, basándose en que un período reciente, tal como el período de 21 meses en que se basó la constatación de la USITC, "puede no ser más que la medida de una fluctuación".¹⁶ Un período de 21 meses reflejaría bastante más que una "fluctuación". Además, la USITC no encontró prueba alguna de un "ciclo del cordero" que pudiera afectar a la extensión del período pertinente examinado, y ninguna de las partes alegó ante la USITC que tal ciclo existiera. Reiteramos que nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias sugiere ni siquiera remotamente un criterio especial aplicable a las industrias agropecuarias, y Nueva Zelandia no brinda ningún fundamento de esta alegación.

22. Además, la alegación de Nueva Zelandia en este caso, como otras alegaciones similares formuladas por Australia, es incompatible con el planteamiento adoptado por Australia en su reciente medida de salvaguardia aplicable a la rama de producción de cerdos y carne de porcino. Como indicaron los Estados Unidos en su Segunda comunicación, en este caso las autoridades australianas basaron su determinación, formulada en noviembre de 1998, en una reducción de los precios registrada desde octubre de 1997 y en un deterioro de la situación de la rama de producción nacional ocurrido durante el primer semestre de 1998.¹⁷ Por lo tanto, la decisión de las autoridades australianas se basó en acontecimientos ocurridos durante un período que representó aproximadamente la mitad de la duración del período en que la USITC basó su decisión. El Acuerdo sobre Salvaguardias no especifica ningún período particular. Lo que hizo la USITC al formular su determinación de la existencia de una amenaza de daño fue basarse en las tendencias recientes, que es precisamente lo que se debe hacer, de conformidad con la decisión adoptada en el asunto *Argentina - Calzado*.

23. La insistencia de los reclamantes en que la USITC debió haberse basado en tendencias a largo plazo resulta paradójica, dado que al mismo tiempo alegan que la USITC no constató suficientemente que el daño grave fuera "inminente". Como los Estados Unidos han observado en sus anteriores comunicaciones, el término "inminencia" no se define en el Acuerdo sobre Salvaguardias. El Acuerdo no exige que la autoridad nacional prevea una fecha en la que el daño grave se producirá, ni exige que la autoridad nacional realice ningún análisis específico para determinar la existencia de una amenaza. Como se desprende claramente del informe de la USITC, ésta basó su constatación de existencia de una amenaza de daño grave en el incremento súbito de las importaciones ocurrido en 1997 y el período considerado de 1998; la disminución de los indicadores industriales, que coincidió con este incremento de las importaciones; las proyecciones de los exportadores de Australia y Nueva Zelandia de que este incremento súbito de las importaciones a los Estados Unidos proseguiría durante 1999 a un ritmo aún más rápido, y la conclusión de que tal aumento del volumen de las importaciones tendría nuevos efectos negativos en los precios, el volumen de los envíos y la situación financiera de la rama de producción nacional en el futuro inminente.¹⁸

24. La mayor parte de los demás argumentos de las partes son meros intentos de que el Grupo Especial vuelva a valorar las pruebas. La deducción que saca Nueva Zelandia, basándose en un

¹⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.7.

¹⁶ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.5.

¹⁷ Segunda comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 32, nota 40.

¹⁸ Informe de la USITC, I-23 y 24.

examen de los datos de la USITC indizados, de que las actividades de los mataderos/plantas de despiece eran satisfactorias en el período considerado de 1998 es incorrecta y poco pertinente.¹⁹ Las actividades de los mataderos/plantas de despiece abarcan sólo un subconjunto de las actividades de elaboración, de modo que no reflejan la totalidad de las actividades de elaboración. Además, en lo que respecta a los mataderos/plantas de despiece, los datos indizados muestran que en el período considerado de 1998 se realizaron actividades muy poco satisfactorias en comparación con el período anterior a 1997.

25. Nueva Zelandia alega que la USITC sólo examinó las diferencias de precios entre la carne de cordero importada y la nacional.²⁰ Nueva Zelandia hace caso omiso del hecho de que la USITC también examinó la disminución de los precios de la carne de cordero registrada durante el incremento súbito de las importaciones. La USITC constató que los precios de la carne de cordero estadounidense, australiana y neozelandesa fueron en la mayoría de los casos inferiores para los productos examinados en el segundo semestre de 1997 y los tres primeros trimestres de 1998, cuando se produjo el incremento súbito de las importaciones y la contracción de los indicadores de la rama de producción nacional, que en los trimestres comparables de 1996 y la primera mitad de 1997.²¹

26. Nueva Zelandia no menciona ninguna prueba que respalde su alegación de que la reducción de los precios de la carne de cordero estadounidense pudo haberse debido a una reducción de los precios de la carne de porcino.²² Aunque Nueva Zelandia no precisa el año en que se produjo la reducción de los precios de la carne de porcino ni la cuantía de esta reducción, la alegación de Nueva Zelandia deja de lado completamente los efectos del aumento de las importaciones de carne de cordero producido en 1997 y el período considerado de 1998. Además, Nueva Zelandia no hace ningún intento de explicar por qué los exportadores australianos y neozelandeses de carne de cordero habrían acelerado sus envíos a los Estados Unidos en un momento en que los precios internos de la carne de cordero estaban disminuyendo. Nueva Zelandia no fundamenta su alegación.

27. La alegación de Nueva Zelandia, de que la USITC se basó en la estabilización del consumo de la carne de cordero estadounidense en 1996-1998 como elemento indicativo del estado satisfactorio de la rama de producción nacional es simplemente incorrecta.²³ Lo que dijo la USITC fue que la rama de producción nacional de carne de cordero había experimentado "alguna recuperación" desde la completa terminación de los pagos previstos en la Ley de la Lana en 1996.²⁴ La USITC constató que las importaciones registraron un incremento súbito en 1997 y el período considerado de 1998, y que este incremento dio lugar a un acusado deterioro de la situación de la rama de producción nacional y causó la amenaza de daño grave. Por tanto, la USITC constató un vínculo directo entre el incremento súbito de las importaciones registrado en 1997 y el período considerado de 1998 y la amenaza de daño grave.

¹⁹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.23.

²⁰ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.11.

²¹ Informe de la USITC, I-24.

²² Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.12.

²³ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.15.

²⁴ Informe de la USITC, I-24 y 25.

28. En el Acuerdo sobre Salvaguardias simplemente no existe el requisito de que la autoridad debe "determinar la forma en que los precios evolucionarán", como alega Nueva Zelandia.²⁵ Los precios no son ni siquiera uno de los factores enumerados en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que la autoridad debe evaluar. La USITC constató que no era probable que ningún nuevo aumento del volumen de las importaciones ejerciera más presión a la baja en los precios estadounidenses en el futuro inmediato del mercado de los Estados Unidos.²⁶ La USITC hizo todo lo que debía hacer, y aún más. Su análisis, de modo correcto, evitó basarse en "alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas", lo que está prohibido expresamente por el apartado b) del párrafo 1 del artículo 4.

29. Además, contrariamente a lo afirmado por Nueva Zelandia²⁷, como señalaron los Estados Unidos en su respuesta a la pregunta escrita N° 9 del Grupo Especial, la USITC formuló una constatación de amenaza de daño grave para cada uno de los cuatro sectores de la rama de producción y constató que existía la relación de causalidad necesaria. Por lo tanto, la USITC formuló, con respecto a cada uno de los sectores, las constataciones que se hubieran requerido si cada uno de ellos hubiese sido una rama de producción nacional completa.

4. Relación de causalidad

30. Desearía referirme ahora a la cuestión de la relación de causalidad. Como los Estados Unidos han demostrado en sus comunicaciones escritas y en sus respuestas a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial, la determinación de la existencia de la relación de causalidad formulada por la USITC fue compatible con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994.

31. Señor Presidente: ni el texto del Acuerdo sobre Salvaguardias ni los antecedentes de la negociación sugieren que los redactores tuvieran la intención de establecer un grado específico de relación de causalidad, que los Miembros deberían constatar. Los redactores tampoco impusieron, y ni siquiera examinaron, un requisito conforme al cual los Miembros deberían determinar la cuantía del daño que debe atribuirse a cada una de las "causas". En el mundo real, en el que ningún acontecimiento está verdaderamente "aislado", tal análisis artificial no produce un resultado fiable.

32. Me referiré en primer lugar a la cuestión de si el Acuerdo sobre Salvaguardias especifica un grado determinado de relación de causalidad. Se desprende claramente de los antecedentes de la negociación del Acuerdo sobre Salvaguardias, que los Estados Unidos expusieron en su Segunda comunicación escrita, que los negociadores tenían opiniones diferentes sobre el grado de relación de causalidad que resultaría adecuado consagrar en un nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias, entre ellas "una causa", "una causa principal", "una causa sustancial", "una causa esencial", y así sucesivamente. Los antecedentes indican también claramente que los negociadores no pudieron llegar a un acuerdo sobre ningún nivel particular de relación de causalidad. En consecuencia, nada en el Acuerdo sobre Salvaguardias establece un nivel específico de relación de causalidad que los Miembros deban aplicar.

33. Nueva Zelandia trata de deducir una norma relativa al grado de causalidad de la referencia que se hace en el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 a la "relación de causalidad" entre el aumento de las importaciones y el daño grave. Nueva Zelandia alega que esta redacción establece que las importaciones deben ser "la" causa o la "única" causa del daño grave. Pero la interpretación de Nueva

²⁵ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.18.

²⁶ Informe de la USITC, I-24.

²⁷ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 4.19.

Zelandia reescribe la historia. El debate celebrado en el Grupo de Negociación sobre el grado adecuado de causalidad nunca se resolvió.

34. Ese debate fue diferente y bastante distinto del celebrado en el Grupo de Negociación con respecto a la relación de causalidad. Dicho debate se refirió a la necesidad de aportar pruebas objetivas que establecieran la conexión -la relación- entre el aumento de las importaciones y el daño grave o su amenaza. Como resultado de ello, la primera frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exige que las autoridades competentes aporten pruebas detalladas de esa conexión. No se refiere, y nunca tuvo la intención de referirse, al grado de causalidad necesario. En rigor, en el debate sobre el grado de causalidad ninguna de las partes sugirió nunca que el grado adecuado debería ser "la" causa o la "única" causa del daño grave, y mucho menos que la referencia a la "relación de causalidad" tenía la finalidad de cumplir tal propósito.

35. Nueva Zelandia se equivoca al basarse en la expresión "relación de causalidad" para establecer un grado necesario de causalidad. En realidad, la referencia que figura en la primera frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 a la "relación de causalidad" ("the causal link", diferente de "a causal link" en la versión inglesa) no significa que el aumento de las importaciones debe ser la "única causa" del daño grave. En cambio, según la gramática inglesa, en la expresión "the causal link" la palabra "the" modifica el sustantivo "link", y no el adjetivo "causal". Además, según la definición del diccionario, "link" es un "elemento unificador; un medio de conectar o comunicar". Por lo tanto, el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 no se refiere a la cuestión del grado de causalidad. Esta disposición exige simplemente que la autoridad competente demuestre, mediante pruebas objetivas, la conexión que ha constatado entre el aumento de las importaciones y el daño.²⁸

36. Leído en su contexto, y conforme a su significado liso y llano, la materia de la primera frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 es la necesidad de pruebas objetivas de causalidad, y no el grado de causalidad exigido. La frase sirve para impedir que los Miembros simplemente supongan que, si el aumento de las importaciones y el daño grave se producen al mismo tiempo, el primero debe haber causado el segundo.

37. Análogamente, Nueva Zelandia y Australia interpretan erróneamente la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4. Alegan que esta frase crea la obligación de que los Miembros examinen los efectos de las importaciones aisladamente, esto es, que determinen si, por sí solos, causan un cierto grado de daño "grave". No obstante, no tiene demasiado sentido interpretar que el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 impone un requisito de aislamiento porque el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 exige que los Miembros evalúen "todos los factores pertinentes" que tengan relación con la situación de la rama de producción. No habría ninguna necesidad de examinar cada uno de los factores responsables de la situación de la rama de producción si el apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 exigiera que los Miembros aislaran los efectos perjudiciales específicos causados por las importaciones y después decidieran si la cuantía del daño ha sido "grave". Al hacer superfluo el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, la interpretación que hacen los reclamantes de la segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 viola el principio de efectividad en la interpretación de los tratados.

38. Además, si se aceptara el argumento de los reclamantes relativo al "aislamiento", ello sugeriría que los Estados Unidos y otros gobiernos convinieron en abandonar sus enfoques tradicionales en materia de causalidad para aceptar un paradigma completamente diferente. En un análisis aislado, no habría necesidad de que los Miembros examinaran la situación general de la rama de producción ni que establecieran un grado de causalidad atribuible al aumento de las importaciones. En cambio, los Miembros examinarían únicamente los efectos perjudiciales del aumento de las importaciones y determinarían si éstos son "graves".

²⁸ Véase Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 48 y 49.

39. Si el Grupo de Negociación hubiese efectivamente establecido tal enfoque diferente, seguramente habría habido al menos ciertas pruebas de deliberaciones, debates y disposiciones textuales distintas sobre este punto en los antecedentes de la negociación. Sin embargo, los antecedentes del Grupo de Negociación sugieren lo contrario. Los gobiernos participantes concibieron la cuestión de la relación de causalidad que tenía ante sí el Grupo de Negociación como un grado de causalidad, un enfoque que no se basó en un análisis "aislado".

40. La segunda frase del apartado b) del párrafo 2 del artículo 4 se debe interpretar a la luz de su significado liso y llano y de su contexto. Leída de este modo, la segunda frase simplemente completa el requisito relativo a las pruebas establecido en la primera frase. Esto es, que además de documentar concretamente la conexión existente entre el aumento de las importaciones y el daño grave o la amenaza de daño grave, las autoridades competentes deben examinar también los demás factores que puedan causar daño a la rama de producción, y deben cerciorarse de que no se atribuye ese daño al aumento de las importaciones. Esto es, por supuesto, lo que hizo la USITC en su investigación relativa a la carne de cordero.

41. Señor Presidente: deseo referirme por último a dos cuestiones. En primer lugar, a los Estados Unidos les causa perplejidad el hecho de que Nueva Zelandia los critiquen por recurrir al diccionario a fin de determinar el significado del término "causa". De conformidad con las normas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público, recogidas en el artículo 31 de la *Convención de Viena*, un tratado "deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin". Es un criterio firmemente arraigado el de que la referencia a las definiciones del diccionario constituye una manera adecuada de determinar el sentido corriente.

42. Por último, Nueva Zelandia simplemente se equivoca cuando alega que la expresión "causar" significa invariablemente que se trata de una "única causa". Resulta evidente que hay circunstancias en las cuales "causar" puede aplicarse a más de una causa. Por ejemplo, los defectos de diseño, los errores de funcionamiento y una construcción deficiente pueden obrar conjuntamente para "causar" el derrumbe de un dique. Por lo tanto, el verbo "causar", según se utiliza en el Acuerdo sobre Salvaguardias, abarca claramente el concepto de más de una causa.

43. El Sr. Ross examinará ahora las restantes alegaciones de Australia y Nueva Zelandia.

44. Señor Presidente y miembros del Grupo Especial: en el resto de mi presentación, me centraré en la cuestión de si la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero se aplica más allá del alcance necesario, contraviniendo el párrafo 1 del artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y en la exclusión, en la aplicación de la medida estadounidense, de las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México e Israel. Me referiré en primer lugar a los argumentos formulados por Nueva Zelandia y Australia en sus segundas comunicaciones escritas.

5. La medida estadounidense guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste

45. Deseo en primer lugar examinar el argumento de Nueva Zelandia y Australia, de que la medida de salvaguardia relativa a la carne de cordero supera los límites establecidos en el párrafo 1 del artículo 5 para las medidas de salvaguardia.

46. En el asunto *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación estableció que una medida de salvaguardia debe "guardar proporción" con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. Nueva Zelandia y Australia no han demostrado por qué puede considerarse razonablemente que la medida de salvaguardia aplicable a la carne de cordero "no guarda proporción" con los objetivos determinados por el Órgano de Apelación. Esto no es sorprendente, ya que la

medida tiene una duración de sólo tres años, autoriza que las importaciones lleguen durante el primer año a su segundo nivel más alto alcanzado en el pasado y permite que las importaciones superen los niveles logrados en el momento de su incremento súbito en los años segundo y tercero.

47. En lugar de explicar de qué modo la medida de salvaguardia es excesiva por sí misma, los reclamantes tratan de demostrar que la medida es más restrictiva de lo que lo hubiera sido la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC. No obstante, hasta ahora los reclamantes no han señalado ninguna disposición del Acuerdo sobre Salvaguardias que exija que un Miembro aplique la medida destinada a paliar los efectos de las importaciones recomendada por sus autoridades competentes. En rigor, el Acuerdo no exige que las autoridades competentes formulen recomendaciones sobre las medidas de reparación. Los reclamantes tampoco han demostrado que la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC era suficiente para prevenir el daño grave o para facilitar el reajuste de la rama de producción.

48. Además, tanto Nueva Zelandia como Australia hacen caso omiso del hecho de que tres de los seis miembros de la USITC estuvieron en desacuerdo con la recomendación formulada por la mayoría relativa y sugirieron medidas que hubieran supuesto mayores cargas para las importaciones que la medida aplicada en última instancia por el Presidente. No resulta claro por qué, a los fines del Acuerdo sobre Salvaguardias, la medida de salvaguardia estadounidense se debe juzgar comparándola con la recomendación formulada por la mayoría relativa, y sin embargo se debe hacer caso omiso de las opiniones de los otros tres miembros de la Comisión.

49. Nueva Zelandia alega que los Estados Unidos han puesto al Grupo Especial ante un dilema al alegar que, por una parte, el Grupo Especial no puede realizar un examen *de novo* de la investigación de la USITC y, por otra parte, que el Grupo Especial no puede suponer que la medida recomendada por la mayoría relativa de la USITC era suficiente. Sin embargo, Nueva Zelandia describe erróneamente la posición de los Estados Unidos. Esta posición consiste en que la recomendación de la USITC (y aunque hubiese sido la recomendación formulada por los seis miembros de la Comisión y no sólo por una mayoría relativa) no constituye una referencia a los fines de determinar el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5. Nueva Zelandia y Australia tampoco han presentado ningún fundamento textual ni pruebas que respalden la utilización de esas recomendaciones con carácter de referencia.

50. Nueva Zelandia y Australia alegan que incumbe a los Estados Unidos la carga de demostrar que la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC no era suficiente.²⁹ Esto es erróneo al menos por dos razones. En primer lugar, como ya se ha observado, las recomendaciones de medidas formuladas por la USITC carecen legalmente de importancia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 5. La medida que se ha de examinar es la efectivamente aplicada por los Estados Unidos y no la medida propuesta por la USITC. En segundo lugar, incluso si tal comparación *fuese* procedente, incumbiría a los reclamantes la carga de probar que la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa *era* suficiente para prevenir el daño grave y facilitar el reajuste, y no correspondería a los Estados Unidos demostrar lo contrario. Hasta ahora, los reclamantes no han hecho nada en este sentido.

51. En todo caso, los Estados Unidos han demostrado que no cabe suponer que la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC sea suficiente. Seis miembros de la USITC -todos con igual conocimiento de los hechos- examinaron el expediente y adoptaron tres criterios diferentes sobre la medida paliativa adecuada. Tres miembros de la Comisión concluyeron que la medida recomendada por la mayoría relativa era insuficiente para prevenir el daño

²⁹ Segunda comunicación escrita de Nueva Zelandia, párrafo 6.8; segunda comunicación escrita de Australia, párrafo 55.

grave y facilitar el reajuste. El hecho de que hubiese diferencia de opiniones sobre la medida adecuada demuestra que no cabe presumir que la recomendación de la mayoría relativa sea suficiente.³⁰

52. Nueva Zelandia ha modificado su argumento en su Segunda comunicación escrita, afirmando que el criterio de "la medida menos restrictiva del comercio" que a su juicio está contenido en el párrafo 1 del artículo 5 es realmente una norma de "proporcionalidad". En realidad, esos dos conceptos no son iguales. Por supuesto, como los Estados Unidos ya han explicado, la referencia contenida en el párrafo 1 del artículo 5 a lo "necesario" alude a la aplicación de una medida, y no a la medida en sí misma. Un criterio relativo a la medida "menos restrictiva para el comercio" exigiría una comparación entre la medida efectivamente aplicada y alguna otra medida "ideal". Según Nueva Zelandia, su criterio de "proporcionalidad" exigiría un "cierto grado de proporcionalidad entre el fin y los medios". Incluso aceptando, a los fines de la argumentación, el criterio de proporcionalidad de Nueva Zelandia, este país no ha aportado ninguna prueba para demostrar que la aplicación de la medida estadounidense no es proporcional. En todo caso, no existe ningún criterio de "proporcionalidad" en el párrafo 1 del artículo 5. El término "proporcional" no se utiliza jamás en el párrafo 1 del artículo 5, y no existe ningún fundamento textual para introducirlo en ese artículo.

53. Señor Presidente: en su Primera comunicación escrita y en sus respuestas a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron por qué la medida aplicada era adecuada.³¹ Por el contrario, Nueva Zelandia y Australia no han presentado virtualmente ningún análisis de la medida. Nueva Zelandia se ha limitado a comparar la medida con la medida correctiva recomendada por la mayoría relativa de la USITC. Australia critica la medida por reducir las importaciones del primer año a un nivel inferior al del incremento súbito, pero hace caso omiso de las constataciones de los tres miembros de la USITC que llegaron a la conclusión de que se produciría un daño grave si las importaciones proseguían al nivel alcanzado durante ese incremento.

54. Además, ambos reclamantes hacen caso omiso de la constatación formulada por la USITC por unanimidad, de que el empeoramiento de la situación de la rama de producción se debía en gran medida al descenso de los precios. Teniendo en cuenta las constataciones de la USITC, era razonable que los Estados Unidos llegaran a la conclusión de que si las importaciones proseguían a los niveles y los precios de 1997 y el período considerado de 1998, la rama de producción de carne de cordero de los Estados Unidos sufriría rápidamente un daño grave. La medida adoptada por los Estados Unidos está destinada a tener en cuenta estas constataciones, estableciendo durante el primer año un límite máximo apenas inferior a los niveles de las importaciones durante su incremento súbito, y abordando la cuestión del descenso de los precios.

55. En síntesis, como Nueva Zelandia y Australia no han señalado de modo alguno por qué el contingente arancelario es excesivo en la manera en que trata las constataciones de la USITC a los fines de prevenir el daño grave y facilitar el reajuste -en cuanto a su grado, alcance o duración-, Nueva Zelandia y Australia no han cumplido su carga de probar que la medida estadounidense es incompatible con el párrafo 1 del artículo 5.

6. Exclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel

56. Por último, deseo referirme a la cuestión de la manera en que los Estados Unidos trataron las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, México e Israel a los fines de la investigación de la USITC y la medida de salvaguardia. Nueva Zelandia y Australia coinciden con

³⁰ Véase Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 111 a 117.

³¹ Véase la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafos 213 a 224; Respuestas de los Estados Unidos a las preguntas del Grupo Especial, párrafos 121 a 139 y 165 a 170.

los Estados Unidos en que las partes en un acuerdo de libre comercio tienen derecho a excluir de las medidas de salvaguardia los productos de las demás partes. En consecuencia, la única alegación planteada ante el Grupo Especial es la impugnación de Nueva Zelandia y Australia al procedimiento empleado por los Estados Unidos para decidir la exclusión de los productos de sus asociados en zonas de libre comercio. No obstante, como se aclara en la nota de pie de página 1 al Acuerdo sobre Salvaguardias, esta cuestión está regida por el GATT de 1994 y no por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Por consiguiente, los reclamantes yerran al basarse en el párrafo 2 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias. No cabe interpretar que esa disposición exige ningún procedimiento determinado para decidir la exclusión de los productos de los asociados en acuerdos de libre comercio.

57. Al parecer, Nueva Zelandia y Australia conceden gran importancia a esta cuestión, lo que resulta sorprendente porque durante el período objeto de investigación no hubo importaciones de carne de cordero procedentes de Israel, ni importaciones procedentes de México después de 1995, y las importaciones originarias del Canadá *alcanzaron una cota máxima* en 1997, de aproximadamente el tercio de un 1 por ciento del total de las importaciones de ese año. En cambio, las importaciones procedentes de Australia y Nueva Zelandia constituyeron aproximadamente entre el 98,3 y el 99,9 por ciento del total de las importaciones en el período objeto de investigación. Los Estados Unidos no consideran que han cometido ningún error de procedimiento al tratar las importaciones procedentes de esos tres países. Pero incluso si no hubiese sido así, es evidente que ello no podría haber afectado al resultado de la investigación de la USITC y, por tanto, no es necesario que el Grupo Especial aborde esta cuestión.

58. En lo esencial, la reclamación de Australia y Nueva Zelandia con respecto al procedimiento reside en que los Estados Unidos aplicaron un enfoque erróneo al excluir de la medida de salvaguardia las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio. A juicio de los reclamantes, la USITC debió en primer lugar haber excluido esas importaciones de la investigación sobre la existencia de daño y relación de causalidad. Sin embargo, los Estados Unidos no entienden cómo Australia y Nueva Zelandia concilian su postura con lo dispuesto en el apartado a) del párrafo 2 del artículo 4, que exige que las autoridades competentes examinen "todos los factores pertinentes" al formular sus determinaciones.

59. Nueva Zelandia y Australia dicen que el procedimiento estadounidense para tratar las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio no respeta el "paralelismo". Los Estados Unidos ponen en tela de juicio que el Acuerdo sobre Salvaguardias establezca una norma de "paralelismo" propiamente dicha. Sin embargo, los Estados Unidos no están en desacuerdo con la idea de que un Miembro deba asegurar que, si las importaciones procedentes de sus asociados en acuerdos de libre comercio son excluidas de una medida de salvaguardia, la determinación positiva sobre la existencia de daño que sus autoridades competentes han formulado no debe basarse en el daño atribuible al aumento de las importaciones procedentes de esas fuentes.

60. El procedimiento de los Estados Unidos en materia de salvaguardias alcanza este resultado. En este caso, después de formular su determinación inicial positiva sobre la existencia de una amenaza de daño grave, la USITC examinó si las importaciones procedentes del Canadá o de México representaban una parte sustancial del total de las importaciones y contribuían de modo importante al daño grave o la amenaza de daño grave. Como las importaciones procedentes del Canadá nunca ascendieron a más del 0,3 por ciento del total de las importaciones, y no existieron importaciones procedentes de México después de 1995, la USITC formuló determinaciones negativas sobre ambas cuestiones. También examinó si alguna de sus constataciones o recomendaciones se aplicaban a las importaciones procedentes de Israel, y en qué medida, y determinó que no se aplicaban porque no habían existido importaciones procedentes de Israel durante el período objeto de investigación. Por ende, Australia y Nueva Zelandia no pueden alegar seriamente en este caso que sus importaciones

fueron objeto de una medida de salvaguardia basada en la existencia de daño atribuible al aumento de las importaciones procedentes de México, el Canadá e Israel.

7. Conclusión

61. Señor Presidente: deseo señalar por último algunas cuestiones. Un objetivo principal de la Ronda Uruguay fue la negociación de un acuerdo sobre salvaguardias viable. En última instancia, esas negociaciones resultaron fructíferas. Los Miembros acordaron la prohibición de las medidas de zona gris, pero también acordaron que, si aplicaban las normas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias, los Miembros tendrían el derecho de adoptar medidas a corto plazo con el objeto de brindar a sus ramas de producción un mínimo de reparación ante los incrementos súbitos de las importaciones, causantes de daño.

62. En estas actuaciones, Nueva Zelandia y Australia han tratado de convencer al Grupo Especial de que los redactores del Acuerdo sobre Salvaguardias establecieron una serie de normas y requisitos radicalmente nuevos, no consagrados en el artículo XIX. Entre ellos figuran un nuevo requisito de "aislamiento" relativo al análisis del daño; un criterio aplicable a las medidas de salvaguardia, que establecería la obligación, enormemente gravosa, de aplicar la medida "menos restrictiva del comercio", y un nuevo requisito sobre la "justificación" de la salvaguardia. Ninguna de estas supuestas obligaciones figura en el texto liso y llano del Acuerdo sobre Salvaguardias.

63. Al tratar de convencer al Grupo Especial de que interprete que estas nuevas normas están incluidas en el Acuerdo, y al procurar trasladar la carga de la prueba en este procedimiento a los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia instan al Grupo Especial a que niegue en realidad a los Miembros el derecho de aplicar medidas de salvaguardia en los términos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX. Instamos al Grupo Especial a que desestime el planteamiento que los reclamantes proponen en este asunto. En cambio, la aplicación del artículo XIX y del Acuerdo sobre Salvaguardias se debe basar en su sentido corriente, su contexto y el objeto y fin a los que sirven, que, nos permitimos recordar, incluyen un importante componente de liberalización del comercio, al dar a los Miembros la seguridad que necesitan para poder aceptar reducciones arancelarias.

64. Con esto concluye nuestra declaración. Como hemos observado al comienzo, nos complacerá recibir cualquier pregunta que deseen ustedes formular.

ANEXO 4-1

COMUNICACIÓN ESCRITA DEL CANADÁ

(19 de mayo de 2000)

I. INTRODUCCIÓN

1. El Canadá interviene en calidad de tercero en el presente procedimiento y agradece la oportunidad de dar a conocer sus opiniones al Grupo Especial sobre algunas cuestiones que se plantean en la diferencia.

2. La diferencia se refiere a una medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos en forma de contingente arancelario sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada y congelada que entró en vigor el 22 de julio de 1999.¹

3. La diferencia se inició con las solicitudes de celebración de consultas presentadas por Nueva Zelandia², el 16 de julio de 1999, y por Australia³, el 23 de julio de 1999, con respecto a la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos sobre las importaciones de carne de cordero. Estas consultas con los Estados Unidos se celebraron en Ginebra, el 26 de agosto de 1999, pero no se alcanzó una solución mutuamente satisfactoria.

4. El 14 de octubre de 1999, Nueva Zelandia y Australia solicitaron el establecimiento de un grupo especial.⁴ Atendiendo esas solicitudes, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) estableció un solo grupo especial, el 19 de noviembre de 1999, con mandato uniforme.⁵ El Grupo Especial se constituyó el 21 de marzo de 2000.

5. El Canadá, Australia (con respecto a la reclamación de Nueva Zelandia), las Comunidades Europeas (CE), Islandia, el Japón y Nueva Zelandia (con respecto a la declaración de Australia) se reservaron el derecho a participar en calidad de terceros con arreglo a lo establecido en el párrafo 3 del artículo 10 del ESD.

6. El Canadá tiene interés sustancial en la cuestión, en especial en lo que respecta a las pretensiones de las partes reclamantes en relación con la exclusión del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos.

7. El Canadá ha tenido la oportunidad de examinar las partes de la Primera comunicación de los Estados Unidos que se refieren a esta cuestión concreta y apoya plenamente las proposiciones de los Estados Unidos.

¹ Proclamación 7208, de 7 de julio de 1999 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero, modificada por la Proclamación 7214, de 30 de julio de 1999 - Para la administración eficaz y equitativa de las medidas adoptadas respecto de las negociaciones de carne de cordero y otros fines, presentadas como Prueba documental 2 de los Estados Unidos.

² WT/DS177/1.

³ WT/DS178/1 y Corr.1.

⁴ WT/DS177/4; WT/DS178/5 y Corr.1.

⁵ WT/DS177/5; WT/DS178/6.

8. El Canadá sostiene que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión estadounidense posterior de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud de los Acuerdos de la OMC, en particular el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El Canadá sostiene asimismo que la denuncia en contrario de las partes reclamantes carece de fundamento, razón por la cual el Grupo Especial debe rechazarla.

II. EL CANADÁ ESTÁ EXENTO DE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA DE SALVAGUARDIA DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE LA CARNE DE CORDERO

9. En cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), el Canadá quedó exento de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos después de que la USITC constatará que las importaciones de esta clase de carne procedentes del Canadá y de México no representaban en ninguno de los dos casos una parte sustancial de las importaciones totales de carne de cordero y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave.⁶ El artículo 802 del TLCAN establece lo siguiente: "Cualquier Parte [en el TLCAN] que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones [el artículo XIX del GATT o cualquier otro acuerdo de salvaguardias] excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

- a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y
- b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones."⁷

Por consiguiente, a menos que se efectúen constataciones afirmativas sobre ambas condiciones, las Partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte tienen que quedar exentas de la aplicación de una medida de salvaguardia que adopte otra Parte en el Tratado. El artículo 802 del Tratado se incorporó en la legislación estadounidense, en los artículos 311 y 312 de la Ley de Aplicación del TLCAN.⁸

10. La USITC destacó que las importaciones procedentes del Canadá y de México durante el período objeto de investigación fueron insignificantes. La USITC afirmó explícitamente lo siguiente:

Las importaciones procedentes del Canadá representaron menos del 1 por ciento de las importaciones totales de carne de cordero efectuadas en cada uno de los años del período objeto de investigación. La cifra máxima, 209.000 libras en 1997, significó

⁶ Proclamación 7208, de 7 de julio de 1999, modificada por la Proclamación 7214, de 30 de julio de 1999, presentadas como Prueba documental 2 de los Estados Unidos. Informe de la USITC, Investigación N° TA-201-68, Publicación 3176, abril de 1999, presentados como Prueba documental 1 de los Estados Unidos, párrafos I-3 a 5 y I-26 y 27.

⁷ TLCAN, artículo 802. El texto completo figura en el Anexo 1.

⁸ 19 U.S.C. 3371, 3372 (Supp. 1993).

que las importaciones procedentes del Canadá representasen solamente el 0,3 por ciento de las importaciones estadounidenses totales de carne de cordero.⁹

En consecuencia, la USITC llegó a la conclusión de que las importaciones procedentes del Canadá no representaban una parte sustancial de las importaciones totales de carne de cordero y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave causada por las importaciones, y recomendó que el Presidente excluyera al Canadá (y a México¹⁰) de la aplicación de cualquier medida de salvaguardia. La medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos en forma de contingente arancelario sobre las importaciones de carne de cordero fresca, refrigerada o congelada, que entró en vigor el 22 de julio de 1999, excluyó las importaciones de este tipo de carne procedentes del Canadá, así como de algunos otros países.¹¹

III. ALEGACIONES

11. Las partes reclamantes formulan reclamaciones jurídicas en virtud del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en lo que respecta a la decisión estadounidense de excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero. Las partes reclamantes afirman que de este modo los Estados Unidos no aplican la medida de salvaguardia a todas las importaciones, independientemente de la fuente de donde procedan, según requiere el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Nueva Zelandia añade que de este modo también se infringe la obligación básica de "nación más favorecida" que figura en el artículo I del GATT de 1994.¹² Australia denuncia además que la inclusión de las importaciones procedentes del Canadá, México e Israel en la determinación de la existencia de daño era incompatible con el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.¹³

12. Ni Australia ni Nueva Zelandia pueden dar a entender que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* o el GATT de 1994 impiden que los miembros de una zona de libre comercio excluyan recíprocamente sus importaciones de la aplicación de sus medidas de salvaguardia. Ello es compatible con las disposiciones del *Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia* (ANZCERTA), el cual prohíbe que Australia y Nueva Zelandia adopten medidas de salvaguardia con respecto a las mercancías incluidas en el indicado Acuerdo. También es compatible con las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que dejan abierta la posibilidad de que los miembros de una zona de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación

⁹ Informe de la USITC, presentado como Prueba documental 1 de los Estados Unidos, párrafo I-27 y II-18, n. 73.

¹⁰ Informe de la USITC, presentado como Prueba documental 1 de los Estados Unidos, párrafos I-27 y II-18, n. 73. La investigación de la USITC señaló que las importaciones de carne de cordero procedentes de México representaron menos del 1 por ciento de las importaciones totales efectuadas durante el año del período objeto de investigación para el que se dispuso de datos (1995). En consecuencia, la USITC constató que las importaciones de carne de cordero procedentes de México no representaban una parte sustancial de las importaciones totales de este tipo de carne y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave, por lo que recomendó al Presidente excluir a México de toda medida de salvaguardia.

¹¹ Proclamación 7208, de 7 de julio de 1999, modificada por la Proclamación 7214, de 30 de julio de 1999, presentadas como Prueba documental 2 de los Estados Unidos.

¹² Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafos 1.8, 6.1(V) y 7.112 a 7.114.

¹³ Primera comunicación de Australia, párrafos 11 y 259 a 265.

de una medida de salvaguardia. Queremos destacar que las partes reclamantes no pueden oponerse a esta posibilidad ya que ellas mismas están obligadas por ella.¹⁴

13. La interpretación de un artículo concreto de un Acuerdo de la OMC no puede realizarse de manera aislada. Un principio bien arraigado establece que los Acuerdos de la OMC constituyen un todo único. Por consiguiente, todas las obligaciones de la OMC son acumulativas y los Miembros tienen que cumplirlas todas simultáneamente.¹⁵

14. El propio texto del *Acuerdo sobre Salvaguardias* indica que sus disposiciones, en particular las del párrafo 2 del artículo 2, no tienen que considerarse independientemente de los artículos XIX y XXIV del GATT de 1994. En la nota 1 a pie de página del párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo se afirma, entre otras cosas: "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."¹⁶ Los negociadores del *Acuerdo sobre Salvaguardias* reconocieron claramente la existencia de una relación especial entre el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994 y que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* tenía que interpretarse de manera compatible con esa relación, en la forma en que se expresa. Por consiguiente, el *Acuerdo sobre Salvaguardias*, leído conjuntamente con otras disposiciones pertinentes de la OMC, deja abierta la posibilidad de que, como han hecho en el caso presente los Estados Unidos con arreglo al artículo 802 del TLCAN, los miembros de un acuerdo de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación de una medida de salvaguardia.

15. Ambas partes reclamantes se basan en un pasaje específico de la decisión reciente del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*¹⁷ (*Argentina - Calzado*) para apoyar su pretensión de que los Estados Unidos no aplicaron la medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de donde procedieran, según lo requerido por el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

¹⁴ El Órgano de Apelación, enfrentado a una situación similar, afirmó 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"; *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado* (*Argentina - Calzado*), informe del Órgano de Apelación, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafo 114.

¹⁵ *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, informe del Órgano de Apelación, WT/DS98/AB/R, 14 de diciembre de 1999, párrafo 74; *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafos 76 a 98. Esta constatación del Órgano de Apelación es por supuesto compatible con la norma fundamental de la interpretación de los tratados que figura en el párrafo 1 del artículo 31 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

¹⁶ Señalamos que el Órgano de Apelación, en el asunto *Argentina - Calzado*, en los párrafos 106 a 108, observó que la nota a pie de página sólo se aplica cuando adopta una medida la unión aduanera, no el Estado Miembro. Una lectura directa del texto indica que esta observación no se aplica respecto de la última frase de la nota a pie de página, cuyo texto da a entender claramente su aplicación general a todas las disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, sin ninguna excepción. En todo caso, el razonamiento del Órgano de Apelación que figura en los párrafos 84 a 95 del asunto *Argentina - Calzado* parece confirmar que el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no modifica ni tiene precedencia en lo que respecta al significado admitido del texto del artículo XIX del GATT de 1994, incluida su relación con el párrafo 8 del artículo XXIV.

¹⁷ *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafos 113 y 114.

16. A juicio del Canadá, en el asunto *Argentina - Calzado* los hechos son fundamentalmente diferentes que los que se están examinando ahora.¹⁸ En el asunto *Argentina - Calzado* los miembros del MERCOSUR quedaron excluidos de la aplicación de la medida de salvaguardia a pesar de que eran la fuente de más de la mitad de las importaciones empleadas para determinar el daño. La decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado* llegó a la conclusión siguiente:

"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. 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"¹⁹ (las cursivas son nuestras).

17. "La investigación realizada en este caso" se refiere a que la Argentina investigó y constató la existencia de daño debido a todas las fuentes, incluidas y en particular las del MERCOSUR. La Argentina no realizó ningún análisis aparte en lo que respecta a sus asociados del MERCOSUR. Por consiguiente, en virtud del párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* la Argentina tuvo que aplicar su medida de salvaguardia al daño debido a esas fuentes. En cambio, en el caso presente los Estados Unidos, basándose en sus investigaciones, constataron que las importaciones procedentes del Canadá eran insignificantes y que por consiguiente no se tenían en cuenta para determinar la amenaza de daño grave. En consecuencia, esto resulta plenamente compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretado de conformidad con la nota a pie de página 1 y la decisión en el asunto *Argentina - Calzado*, para que los Estados Unidos puedan excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de su medida de salvaguardia sobre la carne de cordero.

IV. CONCLUSIÓN

18. En consecuencia, el Canadá considera procedente afirmar que las conclusiones y recomendaciones de la USITC con respecto a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la posterior decisión de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta a la carne de cordero, son plenamente compatibles con las obligaciones de los Estados Unidos en lo que respecta a la OMC.

¹⁸ Las importaciones de la Argentina de calzado de países del MERCOSUR fueron en 1991 de sólo 1,90 millones de pares del total de 8,86 millones importados (es decir, el 21,4 por ciento), y en 1995 de aproximadamente una cuarta parte de las importaciones totales, es decir, 5,83 de los 19,84 millones de pares. En 1996 correspondió al MERCOSUR el porcentaje más elevado (el 55,7 por ciento) de las importaciones totales de 13,47 millones de pares, es decir, 7,5 millones (frente a los 5,97 millones de pares procedentes de terceros países). *Argentina - Calzado*, informe del Grupo Especial, WT/DS121/R, adoptado el 12 de enero de 2000, modificado por el informe del Órgano de Apelación, nota a pie de página 474.

¹⁹ *Argentina - Calzado*, informe del Órgano de Apelación, párrafo 113.

ANEXO 1

TEXTO COMPLETO DEL ARTÍCULO 802 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Artículo 802. Medidas globales

1. Las Partes conservan sus derechos y obligaciones conforme al artículo XIX del GATT o a cualquier otro acuerdo de salvaguardias suscrito al amparo del mismo, excepto los referentes a compensación o represalia y exclusión de una medida en cuanto sean incompatibles con las disposiciones de este artículo. Cualquier Parte que aplique una medida de emergencia conforme a aquellas disposiciones excluirá de la medida las importaciones de bienes de cada una de las otras Partes, a menos que:

- a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representen una participación sustancial en las importaciones totales; y
- b) las importaciones de una Parte consideradas individualmente o, en circunstancias excepcionales, las importaciones de varias Partes consideradas en conjunto, contribuyan de manera importante al daño serio o amenaza del mismo causado por dichas importaciones.

2. Al determinar si:

- a) las importaciones de una Parte, consideradas individualmente, representan una participación sustancial en las importaciones totales, normalmente aquéllas no se considerarán sustanciales si la Parte no es uno de los cinco proveedores principales del bien sujeto al procedimiento, con base en su participación en las importaciones durante los tres años inmediatamente anteriores; y
- b) las importaciones de una Parte o Partes contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, la autoridad investigadora competente considerará factores tales como las modificaciones en la participación de cada una de las Partes en el total de las importaciones, así como el volumen de las importaciones de cada una de las Partes y los cambios que éste haya sufrido. Normalmente no se considerará que las importaciones de una Parte contribuyen de manera importante al daño serio o amenaza del mismo, si su tasa de crecimiento durante el período en que se produjo el incremento dañino de las mismas es apreciablemente menor que la tasa de crecimiento de las importaciones totales, procedentes de todas las fuentes, durante el mismo período.

3. La Parte que aplique la medida, e inicialmente haya excluido de ella a un bien de otra Parte o Partes de conformidad con el párrafo 1, más tarde tendrá derecho a incluirlo, cuando la autoridad investigadora competente determine que un incremento súbito en las importaciones de tal bien reduce la eficacia de la medida.

4. Una Parte notificará sin demora y por escrito a las otras Partes el inicio de un procedimiento que pudiera desembocar en una medida de emergencia de conformidad con los párrafos 1 ó 3.

5. Ninguna de las Partes podrá aplicar una medida prevista en los párrafos 1 ó 3 que imponga restricciones a un bien:

- a) sin notificación previa por escrito a la Comisión, y sin dar oportunidad adecuada para realizar consultas previas con la Parte o Partes contra cuyo bien se propone la adopción de la medida, con tanta anticipación como sea factible antes de aplicarla; y
- b) que pudiera tener el efecto de reducir las importaciones del bien provenientes de otra Parte por debajo de su propia tendencia durante un período base representativo reciente, considerando un margen razonable de crecimiento.

6. La Parte que aplique una medida de conformidad con este artículo proporcionará a la Parte o Partes contra cuyo bien se haya aplicado una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes, o que lo sean respecto del valor de los gravámenes adicionales que se esperen de la medida. Si las Partes implicadas no pueden llegar a un acuerdo sobre la compensación, la Parte contra cuyo bien se aplique la medida podrá imponer medidas que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes a los de la medida adoptada de conformidad con los párrafos 1 ó 3.

ANEXO 4-2

COMUNICACIÓN ESCRITA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(19 de mayo de 2000)

SECCIÓN I - INTRODUCCIÓN

1. Las Comunidades Europeas (denominadas en adelante "las CE") acogen con satisfacción esta oportunidad de exponer sus opiniones en el procedimiento iniciado por Australia y Nueva Zelanda con respecto a la compatibilidad de la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero, con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

2. Las CE han decidido intervenir en calidad de tercero en el presente caso debido a su interés sistémico en la correcta interpretación de las disposiciones del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, así como en la correcta aplicación del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (denominado en adelante "ESD"). Muchas de las cuestiones en litigio se refieren a cuestiones de hecho con respecto a las cuales las CE no están en situación de formular observaciones. Por consiguiente, las CE limitarán su comunicación a varias cuestiones de interpretación jurídica que consideran de particular interés.

3. Como regla general, la opinión de las CE es que sólo se debería recurrir al mecanismo de salvaguardia en circunstancias excepcionales y, por tanto, sólo en situaciones de *urgencia* como ya lo indica claramente el título del artículo XIX del GATT de 1994. En términos del Órgano de Apelación, "es evidente que, en todos los sentidos, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario".¹ Sólo se debería invocar cuando se hayan cumplido todos los estrictos requisitos establecidos en las normas de la OMC, especialmente porque el recurso al mecanismo de salvaguardia interfiere en las prácticas comerciales leales de exportadores competidores. Teniendo presente estos antecedentes generales, las CE desean formular ciertas observaciones en relación con el presente caso. Por lo tanto, las CE están de acuerdo con la declaración contenida en el párrafo 7.19 de la Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda según la cual se "requiere una interpretación restringida de las disposiciones en materia de medidas de salvaguardia".

4. Con respecto a la norma de examen apropiada, las CE consideran que la función del Grupo Especial no es realizar un ejercicio *de novo*. Lo que las CE esperan del Grupo Especial, en cambio, es que haga una evaluación objetiva del asunto que se le ha sometido de conformidad con el artículo 11 del ESD.² En consonancia con la reciente interpretación que el Órgano de Apelación ha hecho de dicha disposición, esto significaría que el examen del Grupo Especial debería limitarse a evaluar objetivamente si la USITC había tomado en consideración todos los hechos pertinentes de que disponía, o que debería haber obtenido con arreglo al artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias (con inclusión de los hechos que podrían haberla apartado de una determinación positiva de

¹ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 93 (en adelante también denominado *Argentina - Calzado*); informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 86 (en adelante también denominado *Corea - Productos lácteos*).

² Informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (Hormonas)*, AB-1997-4, documentos WT/DS26/AB/R y WT/DS48/AB/R, de 16 de enero de 1998, párrafo 117.

conformidad con la última frase del párrafo 2 del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*), incluyendo un examen de cada factor enumerado en el párrafo 2 a) del artículo 4, si el informe publicado sobre la investigación contenía una explicación suficiente de cómo los hechos respaldaban la determinación efectuada y, por consiguiente, si la determinación efectuada era compatible con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y el GATT de 1994.³

5. La sección II aborda las solicitudes de resoluciones preliminares presentadas por las partes. La sección III, considera algunas de las alegaciones presentadas por Australia y Nueva Zelandia.

SECCIÓN II - SOLICITUDES DE RESOLUCIONES PRELIMINARES

Norma aplicable a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial contenida en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD

6. En su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos han solicitado al Grupo Especial que dicte una resolución preliminar con respecto a las solicitudes de establecimiento de un grupo especial presentadas por Australia y Nueva Zelandia, porque estas solicitudes eran, a su juicio, "insuficientes, desde el punto de vista jurídico" para cumplir lo requerido en el párrafo 2 del artículo 6 del ESD, dado que las partes reclamantes no hicieron indicación alguna acerca de los fundamentos de derecho de sus reclamaciones. En particular, los Estados Unidos objetan que ni Australia ni Nueva Zelandia ofrezcan en sus solicitudes "otras informaciones que aclaren exactamente por sí mismas cuáles son las obligaciones prescritas en los [artículos 2, 3 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*]⁴ que se alega que han sido infringidas".⁵

7. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD establece los requisitos que debe reunir la solicitud de establecimiento de un grupo especial. La parte pertinente dispone lo siguiente:

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

³ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 121. Informe del Grupo Especial sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, de 21 de junio de 1999, párrafo 7.30 (denominado en adelante *Corea - Productos lácteos*).

⁴ Los Estados Unidos no afirman haber sufrido perjuicio sustancial debido a las reclamaciones de los reclamantes en relación con los artículos I, II y XIX del GATT de 1994 y con los artículos 5, 11 y 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, puesto que fue posible para los Estados Unidos determinar de cuáles disposiciones se trataría en el contexto del presente procedimiento (véase carta de los Estados Unidos de fecha 5 de mayo, página 3, párrafo 6). Por ello, las observaciones de las CE mencionadas *supra* se refieren sólo a las tres disposiciones del *Acuerdo sobre Salvaguardias* a las que se refirieron los Estados Unidos (es decir, a los artículos 2, 3 y 4).

⁵ Carta de los Estados Unidos, de 5 de mayo de 2000, página 1, párrafo 1.

8. En *Corea - Productos lácteos*⁶, el Órgano de Apelación ha precisado recientemente sus afirmaciones anteriores con respecto a los requisitos exactos del párrafo 2 del artículo 6 del ESD. De hecho, en *CE - Banano* mantuvo que basta que los reclamantes "enumeren las disposiciones de los Acuerdos concretos que se alega que han sido vulnerados, sin exponer argumentos detallados acerca de cuáles son los aspectos concretos de las medidas en cuestión en relación con las disposiciones concretas de esos Acuerdos".⁷ En aquella ocasión, el Órgano de Apelación también especificó que la solicitud de establecimiento de un grupo especial debe ser "suficientemente precisa" por dos razones: porque constituye la base del mandato del grupo especial y porque "informa a la parte contra la que se dirige la reclamación y a los terceros de cuál es el fundamento jurídico de la reclamación".⁸

9. Al considerar la misma cuestión en *Corea - Productos lácteos*, el Órgano de Apelación ha aclarado que la identificación de las disposiciones del Acuerdo que se alega que han sido vulneradas es "siempre necesaria" y constituye un "requisito previo mínimo" de la presentación de los fundamentos de derecho de la reclamación. Si bien en algunos casos esto puede bastar para cumplir la norma del párrafo 2 del artículo 6 del ESD, en otros, por ejemplo cuando un artículo contiene varias obligaciones distintas, es probable que la mera enumeración de los artículos del Acuerdo no sea suficiente para informar al demandado y a los terceros de los fundamentos de derecho de la reclamación.⁹ En *Corea - Productos lácteos*, estas consideraciones llevaron al Órgano de Apelación a afirmar que, aunque cada uno de los artículos enumerados contenía varias obligaciones distintas y la solicitud del establecimiento del grupo especial presentada por el reclamante debería haber sido más detallada, el demandado no demostró que la mera enumeración de los artículos que se alegaba que habían sido violados hubiera perjudicado su capacidad de defenderse.

10. En sus solicitudes de establecimiento de este Grupo Especial, Nueva Zelandia y Australia se han limitado a enumerar los artículos pertinentes que alegan que han sido infringidos por los Estados Unidos, sin tomar en consideración que cada uno de los artículos enumerados, en particular los artículos 2, 3 y 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, están compuestos de muchos párrafos, cada uno de los cuales establece distintas obligaciones.

11. Las CE, dado que sólo dispusieron de las solicitudes de establecimiento del Grupo Especial, no han podido saber los fundamentos jurídicos exactos de las alegaciones formuladas por Australia y Nueva Zelandia al amparo de los artículos 2, 3 y 4 hasta que recibieron sus primeras comunicaciones escritas. Esto ha menoscabado la capacidad de las CE de ejercer plenamente sus derechos procesales en este procedimiento.

12. Por definición, las CE no han tenido conocimiento de la evolución del asunto con anterioridad a la solicitud de establecimiento del Grupo Especial, en particular por lo que respecta a las consultas celebradas entre las principales partes en la diferencia, ni de otras circunstancias específicas de este caso que sugieran que los Estados Unidos estaban informados de los fundamentos jurídicos exactos de la reclamación, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD. Por lo tanto, estas circunstancias no pueden en absoluto haber aumentado las posibilidades de que las CE protejan de manera efectiva sus derechos como tercero. Habida cuenta de la afirmación del Órgano de Apelación

⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999.

⁷ Informe del Órgano de Apelación sobre *Comunidades Europeas - Régimen para la importación, venta y distribución de banano*, AB-1997-3, WT/DS27/AB/R, de 9 de septiembre de 1997, párrafo 141 (denominado en adelante *CE - Banano*).

⁸ *Ibid.*, párrafo 142.

⁹ Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Productos lácteos*, párrafos 114 y siguientes.

en *CE - Banano* de que el objetivo de las solicitudes de establecimiento de grupos especiales es informar a la parte demandada y a los terceros¹⁰, resulta claro que ese objetivo debe cumplirse en beneficio de *todos los participantes* en los procedimientos de solución de diferencias.

Por último, por lo que respecta al momento exacto en que los Estados Unidos deberían haber planteado la cuestión, las CE observan que la norma 13 de los procedimientos de trabajo del Grupo Especial dispone que "[l]as partes presentarán las solicitudes de resoluciones preliminares a más tardar en su Primera comunicación al Grupo Especial". Por lo tanto, los Estados Unidos han tenido la oportunidad de presentar solicitudes de resoluciones preliminares hasta el día en que debían presentar su Primera comunicación escrita incluido. Las CE observan que los Estados Unidos presentaron su solicitud con anterioridad a dicha fecha, es decir, el 5 de mayo de 2000.

Tras haber expuesto las consideraciones jurídicas mencionadas *supra* con respecto al párrafo 2 del artículo 6 del ESD, las CE quedan a la espera de que el Grupo Especial llegue a una conclusión adecuada para el presente caso.

Exclusión de la legislación de los Estados Unidos del mandato del Grupo Especial

12. En la sección B de su carta de 5 de mayo de 2000, los Estados Unidos plantean otra cuestión que solicitan al Grupo Especial que decida como cuestión preliminar. Concretamente, los Estados Unidos solicitan que el Grupo Especial decida que "la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con las obligaciones de los Estados Unidos en el marco del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no forma parte del mandato del Grupo Especial y por lo tanto no está comprendida en el ámbito de la presente diferencia".¹¹

13. El párrafo 2 del artículo 6 del ESD requiere que se identifique la medida que se alega que ha violado las normas de la OMC. Este requisito se refiere a las *alegaciones*. El Órgano de Apelación ha recordado que esta obligación se exige no sólo por lo que respecta a medidas concretas de aplicación, sino también a medidas normativas.¹² Las CE no leen ninguna alegación con respecto a la legislación estadounidense en materia de salvaguardias *como tal* ni en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial de Nueva Zelanda ni en la de Australia. Al contrario, ambos reclamantes limitan sus alegaciones a la medida específica de salvaguardia impuesta a las importaciones de carne de cordero. Por lo tanto, las CE están de acuerdo con la opinión de los Estados Unidos¹³ de que la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias con las normas de la OMC no está comprendida en el mandato del Grupo Especial. Sin embargo, las CE sostienen que ello en modo alguno es óbice para que un reclamante *se refiera* al texto de la legislación estadounidense que constituya el fundamento jurídico de la medida impugnada en apoyo de una alegación con respecto a la segunda. Por ello, en el caso que nos ocupa, la aplicación del criterio de "causa sustancial" por parte de la USITC queda comprendida en el mandato del Grupo Especial, aun cuando la legislación de los Estados Unidos en materia de salvaguardias no ha sido mencionada en la solicitud de establecimiento del Grupo Especial.

¹⁰ Informe del Órgano de Apelación sobre *CE - Banano*, párrafo 141.

¹¹ Carta de los Estados Unidos de fecha 5 de mayo de 2000, página 6.

¹² Informe del Grupo Especial, *Comunidades Europeas - Clasificación aduanera de determinado equipo informático*, WT/DS62/R, WT/DS67/R y WT/DS68/R, de 5 de febrero de 1998, párrafo 65.

¹³ Solicitud de resoluciones preliminares, de 5 de mayo de 2000, presentada por los Estados Unidos, párrafo 17.

14. Nueva Zelandia y Australia parecen estar de acuerdo con las CE en esta cuestión. Nueva Zelandia, en su respuesta a la carta de los Estados Unidos de 5 de mayo de 2000, afirma en primer lugar que "no ha solicitado del Grupo Especial una constatación sobre la compatibilidad de la legislación de los Estados Unidos con el Acuerdo sobre Salvaguardias".¹⁴ Sin embargo, Nueva Zelandia considera que "la cuestión de la compatibilidad del criterio de causa sustancial aplicado por la USITC y el Acuerdo sobre Salvaguardias está claramente comprendida en el mandato del Grupo Especial".¹⁵ Australia también aclara que "no solicita al Grupo Especial que formule una constatación en el sentido de que la propia legislación de los Estados Unidos es incompatible con las obligaciones que éstos han asumido en virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, el GATT de 1994 y el párrafo 4 del artículo XVI del Acuerdo sobre la OMC".¹⁶ Al igual que Nueva Zelandia, Australia solicita al Grupo Especial que formule una constatación de que *esta medida* es incompatible con las prescripciones del Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos II y XIX del GATT de 1994.

Información comercial confidencial

15. Algunos de los datos en los que se basan las constataciones de la USITC han sido omitidos en el informe público disponible para examen. En determinadas partes del informe en las que se discuten hechos que pueden ser pertinentes para determinar si se adopta una medida de salvaguardia compatible con las normas de la OMC (o no) hay "asteriscos" que reemplazan a los datos y cifras reales, lo que hace que las constataciones de la USITC -que están basadas en estos datos secretos- no puedan ser verificadas ni por las partes ni por los terceros en esta diferencia, ni tampoco por el Grupo Especial.

16. Australia ha pedido al Grupo Especial que pronuncie una resolución preliminar sobre si los Estados Unidos deberían facilitar determinada información confidencial omitida en el informe de la USITC.¹⁷ Australia sostiene que si los Estados Unidos no están dispuestos a proporcionar dicha información, el Grupo Especial debería hacer inferencias negativas de la renuencia de los Estados Unidos a cooperar en la facilitación de información. Nueva Zelandia, si bien no solicita al Grupo Especial que formule una resolución preliminar, mantiene que "un Miembro no puede apoyarse en una información que no haya sido revelada para demostrar que está cumpliendo sus obligaciones dimanantes del Acuerdo sobre Salvaguardias y del GATT de 1994".¹⁸

17. Las CE sostienen que, por un principio del derecho, a un Miembro no debería permitírsele que se base en hechos no divulgados para adoptar una medida de salvaguardia, si tales hechos no pueden ser examinados ni por las partes ni por los terceros ni por el Grupo Especial en un procedimiento de solución de diferencias. Las CE están de acuerdo con la observación formulada por Nueva Zelandia de que el párrafo 2 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* no exime a un Miembro de revelar información en el curso de actuaciones sustanciadas en el marco del ESD cuando la medida de salvaguardia que haya impuesto sea impugnada por otro Miembro.¹⁹ Las autoridades estadounidenses deben proporcionar "un análisis detallado del caso objeto de investigación, acompañado de una demostración de la pertinencia de los factores examinados" (párrafo 2 c) del

¹⁴ Respuesta de Nueva Zelandia, de 17 de mayo de 2000, párrafo 47.

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 53.

¹⁶ Comentarios de Australia, de 17 de mayo de 2000, párrafo 49.

¹⁷ Primera comunicación escrita de Australia, párrafos 15-18.

¹⁸ Primera comunicación de Nueva Zelandia, párrafos 7.22 a 7.25.

¹⁹ *Ibidem*, párrafo 7.23.

artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*) y los Estados Unidos no pueden sustraerse a esta obligación multilateral aduciendo requisitos de legislación nacional.

18. Las CE consideran que un Grupo Especial está facultado, si está convencido de que una norma del ESD sobre confidencialidad resulta insuficiente en el caso que nos ocupa, para adoptar procedimientos de trabajo complementarios, incluso basados en propuestas razonables formuladas por las partes en la diferencia. Las CE estiman que la adopción de tales procedimientos, cuando se requiera, podría ser un medio de lograr un equilibrio entre los intereses estadounidenses relativos a la información confidencial y la necesidad de respetar las debidas garantías procesales y el principio de igualdad procesal. Las CE mantienen que si el Grupo Especial no adoptara procedimientos de trabajo complementarios en el presente caso, debería llevar a cabo su examen sobre la base del expediente tal como se encuentra, lo que tendría como consecuencia lógica que los hechos u otra información que no fueran revelados deberían considerarse como "no examinados" por las autoridades nacionales.

19. Por último, las CE observan que los Estados Unidos han solicitado la ayuda de Nueva Zelandia y Australia para obtener el consentimiento de los productores que han facilitado la información confidencial a la USITC.²⁰ Aun cuando los reclamantes aceptaran esta solicitud de los Estados Unidos, es evidente que, más tarde, no podrían ser considerados responsables o colocados, de algún otro modo, en una situación más desfavorable si los productores pertinentes no dieran su consentimiento.

SECCIÓN III - ALEGACIONES Y ARGUMENTOS CON RESPECTO A CUESTIONES DE DERECHO

Los Estados Unidos no han demostrado una "evolución imprevista de las circunstancias"

20. Las CE manifiestan su pleno apoyo al razonamiento expuesto por el Órgano de Apelación en *Argentina - Calzado y Corea - Productos lácteos* con respecto al requisito de la "evolución imprevista de las circunstancias" contenido en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994. Como declaró el Órgano de Apelación, "la evolución de las circunstancias que ha llevado a que las importaciones de [carne de cordero] hayan aumentado en tal cantidad y se realicen en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales [debe haber sido] 'inesperada'".²¹ Asimismo, de acuerdo con el Órgano de Apelación "[la primera parte del párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994] describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe *demonstrarse* 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".²²

21. Por lo tanto, la USITC tenía la obligación de *demonstrar* en su investigación que el aumento de las importaciones en este caso se produjo "como consecuencia de la evolución imprevista de las

²⁰ Solicitud de resoluciones preliminares presentada por los Estados Unidos, de 5 de mayo de 2000, párrafo 23.

²¹ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 91; informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 84.

²² Informe del Órgano de Apelación sobre *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-9, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 85; informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 92 [sin cursivas en el original].

circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ...".²³ La opinión de las CE es que tal *demonstración* requiere una descripción verificable, es decir, una determinación en el expediente de la investigación, que indique claramente cuál fue la "evolución imprevista de las circunstancias" que había causado ("llevado a" en palabras del Órgano de Apelación) un aumento de las importaciones de carne de cordero, que a su vez causó la (supuesta) amenaza de daño grave. La afirmación del Órgano de Apelación deja claro que tal demostración no puede ser realizada *ex post facto*, por ejemplo en una comunicación escrita formulada en el marco de un procedimiento de solución de diferencias. Además, el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* requiere que las autoridades competentes expongan en su informe "las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho". Las CE no han encontrado en el informe de la USITC ninguna referencia específica a una determinación que establezca cuál fue la "evolución imprevista de las circunstancias" que causó el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero.

22. Aun en el caso de que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que el informe de la USITC contenía efectivamente tal determinación, en opinión de las CE la evolución de las circunstancias citada por los Estados Unidos no apoya tal determinación: los Estados Unidos, en su Primera comunicación escrita, señalan fundamentalmente un aumento de las importaciones, cuya composición por productos en el último período fue diferente a la del período inicial²⁴, que tuvo como resultado una mayor participación de los importadores en el mercado. Las CE sostienen que el incremento súbito de las importaciones de carne de cordero (cualquiera que sea su composición por productos) no puede ser la causa de un aumento de las importaciones de carne de cordero. Las autoridades estadounidenses no pueden cumplir sus obligaciones dimanantes del artículo XIX del GATT de 1994 refiriéndose a la naturaleza misma de las importaciones que han registrado un aumento. Extraer una conclusión diferente llevaría a un razonamiento circular.

23. Los reclamantes han expuesto argumentos según los cuales en 1995 podía haberse previsto la evolución de algunas circunstancias, tales como la disminución a largo plazo de la producción nacional de cordero y la supresión de las subvenciones previstas en la Ley de la lana. Las CE, como tercero en la presente diferencia, no tienen que adoptar necesariamente una posición con respecto a si *esta* evolución de las circunstancias podría considerarse "imprevista" o "inesperada".

Los Estados Unidos han determinado incorrectamente su "rama de producción nacional"

24. Las CE sostienen que la estructura del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 1 c) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* deja claro que la rama de producción nacional pertinente se determina sólo por el producto importado en cuestión. Por tanto, con el fin de confirmar qué rama de producción puede incluirse en el análisis de daño, el punto de partida básico es determinar el "producto" pertinente cuyas importaciones han aumentado. El segundo paso consiste en analizar, tomando como base este producto, qué rama de producción produce productos "similares" o "directamente competidores". El texto de los artículos mencionados *supra* debería interpretarse en forma restringida (como las CE han mantenido anteriormente) en el sentido de que puede considerarse que *sólo esos* productores constituyen la "rama de producción nacional" si producen productos que

²³ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 98 [sin cursivas en el original].

²⁴ Entre 1995 y 1997, las importaciones de carne de cordero fresca o refrigerada aumentaron un 101 por ciento, mientras que las importaciones de cordero congelado aumentaron un 11 por ciento. Véase el párrafo 56 de la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos.

sean "similares" o "directamente competidores". Por lo tanto, si un productor no produce ninguno de esos productos, *por definición* no puede considerarse pertinente para la "rama de producción nacional".

25. En el presente caso, las importaciones de carne de cordero procedentes de Nueva Zelanda y Australia han aumentado durante el período objeto de investigación. Por ello, la cuestión pertinente es qué "rama de producción nacional" estadounidense produce un producto que es "similar" a la carne de cordero importada o "directamente competidor" con ella. La USITC consideró que "el producto nacional 'similar' a la carne de cordero importada es la carne de cordero que se produce en el país".²⁵ Sin embargo, al pasar a examinar la rama de producción de corderos en pie, la USITC no procedió a determinar si ese sector también producía "productos directamente competidores" o "similares", sino que aplicó un criterio que no se encuentra en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Examinó 1) si existía una línea de producción continua desde el producto no elaborado hasta el elaborado y 2) si había una coincidencia sustancial entre los criadores y los elaboradores por lo que respecta al interés económico.

26. Las CE no pueden encontrar un criterio de esa índole en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y consideran que la interpretación amplia del apartado 1 c) del artículo 4 que sugieren los Estados Unidos en el párrafo 69 de su Primera comunicación escrita no se ajusta al texto estricto del Acuerdo, que se refiere simplemente al "conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores". Por consiguiente, el criterio que hay que aplicar es si un productor produce un producto "similar" o un "producto directamente competidor". Las CE no pueden evitar llegar a la conclusión de que la USITC, en su informe, no realizó este análisis respecto de la rama de producción de corderos en pie.

El criterio que se ha de fijar para determinar la existencia de "amenaza de daño grave" debería ser riguroso

27. Las CE no formularán observaciones relativas a los argumentos de carácter eminentemente fáctico expuestos por las partes en la presente diferencia con respecto a la constatación de "amenaza de daño" por parte de la USITC y el análisis subyacente. Sin embargo, las CE querrían aprovechar la oportunidad ofrecida por esta Comunicación de tercero para hacer una observación general en relación con el criterio que el Grupo Especial fijará con respecto a esta cuestión.

28. Las CE mantienen que, puesto que una medida de salvaguardia constituye una medida extraordinaria que interfiere negativamente en el comercio leal practicado por exportadores competidores, cualquier interpretación que el Grupo Especial haga de la expresión "amenaza de daño grave" debería reflejar el criterio más riguroso. Como el Órgano de Apelación declaró en *Argentina - Calzado*: "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."²⁶

²⁵ Informe de la USITC, I-12.

²⁶ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 94.

29. Las CE solicitan al Grupo Especial que tome en consideración que el criterio que fije en el presente caso ejercerá una fuerte influencia en la interpretación que futuros grupos especiales hagan del concepto de "amenaza de daño grave", definido en el *Acuerdo sobre Salvaguardias* como "la clara inminencia de un daño grave". Las CE instan al Grupo Especial a que adopte una decisión sobre este asunto a la luz de las declaraciones del Órgano de Apelación mencionadas *supra*.

La USITC ha aplicado incorrectamente el criterio con respecto a la "relación de causalidad"

30. Las CE limitarán sus observaciones sobre la relación de causalidad a una cuestión que es motivo de preocupación para ellas, es decir, la aplicación por la USITC del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, que establece los requisitos relativos a la relación de causalidad. Esta disposición dispone lo siguiente:

"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."

31. En el presente asunto, la USITC ha procedido de la siguiente manera: en primer lugar, ha determinado que el aumento de las importaciones constituye "una causa importante de la amenaza de daño grave" y, en segundo lugar, ha determinado si el aumento de las importaciones es "una causa que es importante y no lo es menos que cualquier otra causa". A las CE les preocupa que estas determinaciones no sean suficientes para demostrar que se ha satisfecho el riguroso criterio establecido en el párrafo 2 b) del artículo 4.

32. Esta disposición requiere que la amenaza de daño grave que deba reparar la medida de salvaguardia sea causada solamente por el aumento de las importaciones. Aunque otras causas pueden agravar la amenaza de daño grave, aún debe demostrarse que si esas causas se sustraen el aumento de las importaciones *por sí solo* causa una amenaza de daño grave. El párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dispone que la medida de salvaguardia sólo es aplicable para prevenir o reparar el daño grave causado por las importaciones, con exclusión de otros factores que contribuyan al daño.

33. Ciertamente, en caso de que concurren varias causas de daño, la USITC se ve impedida de investigar la única cuestión importante, es decir, si *solamente* el aumento de las importaciones es la causa de la amenaza de daño grave. Sin embargo, la USITC investiga una cuestión diferente, es decir, si existe una causa única "más importante" que el aumento de las importaciones.

34. Si el aumento de las importaciones, aun cuando sea más importante que ninguna otra causa, no constituye más que una "causa sustancial" de la amenaza de daño grave, como mínimo existe la posibilidad de que el umbral de la "causalidad" requerido por el *Acuerdo sobre Salvaguardias* no se alcance. Los antecedentes legislativos citados por los Estados Unidos en su Primera comunicación escrita²⁷ no disipan la inquietud de las CE, ya que incluso una causa "importante" de daño podría no llegar a alcanzar el umbral de que el aumento de las importaciones *por sí solo* cause daño grave o amenaza de daño grave. Por consiguiente, las CE apoyan el argumento expuesto por

²⁷ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 121.

Nueva Zelanda²⁸ en el sentido de que los Estados Unidos han aplicado un *criterio menos riguroso* independientemente de si, en el presente caso, el resultado final pueda ser que no se constate ninguna violación efectiva del párrafo 2 b) del artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, cuestión con respecto a la cual las CE en esta ocasión no adoptan ninguna posición.

Interpretación correcta del término "necesaria" del párrafo 1 del artículo 5

35. Las partes principales en esta diferencia discrepan con respecto al significado del término "necesaria" que aparece en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. El párrafo 1 del artículo 5 dispone que: "Un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".²⁹ Las CE sostienen que a la vista de la redacción de esta disposición resulta claro que es la *aplicación* de la medida -no la medida como tal- la que debería mantenerse dentro de los límites de lo que es "necesario" para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

36. Las CE señalan que el término "necesario" se emplea en el resto del Acuerdo sobre la OMC (especialmente en las disposiciones que se apartan del principio de liberalización consagrado en el mismo). El propio artículo XIX contiene un texto prácticamente idéntico y autoriza la adopción de medidas de salvaguardia "en la medida y durante el tiempo que sean necesari[a]s para prevenir o reparar un daño grave". Asimismo, el artículo XX del GATT de 1994 permite que se tomen medidas si, por ejemplo, son "a) necesarias para proteger la moral pública" o "b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales".

37. Las CE sostienen que el propósito del requisito de la "necesidad" es evitar que se abuse de las medidas de salvaguardia, las que se reconoce que "por su carácter o tenor entrañan limitaciones o restricciones y afectan tanto a los países Miembros y sus derechos o privilegios como a los particulares y sus actos".³⁰ A la luz de esta caracterización, en *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, el Órgano de Apelación llegó a la conclusión de que no se le deberían dar a los Miembros importadores "mayores posibilidades de limitar la entrada en su territorio de mercancías respecto de cuya exportación no se hubiera alegado ni probado una práctica comercial desleal, como dumping, fraude o engaño en cuanto al origen de las mercancías"³¹ adoptando una medida de salvaguardia que fuera más allá de los límites estrictos establecidos en las disposiciones pertinentes de la OMC, si tal medida tuviera como resultado excluir un número mayor de mercancías del territorio del Miembro importador.³²

²⁸ Primera comunicación escrita de Nueva Zelanda, párrafo 7.73.

²⁹ Sin subrayar en el original.

³⁰ Véase el informe del Órgano de Apelación en *Estados Unidos - Restricciones aplicadas a las importaciones de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales*, de 10 de febrero de 1997, WT/DS24/AB/R, página 16.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

38. El Órgano de Apelación declaró en *Corea - Productos lácteos* que los Miembros deben aplicar una medida que en su conjunto no sea "más restrictiva de lo necesario".³³ Por lo tanto, si la medida que se aplicase rebasara el umbral de lo que fuera necesario, el Miembro violaría el párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. En otras palabras, si pudiera aplicar una medida que fuera menos restrictiva y que al mismo tiempo lograra el objetivo de prevenir o reparar el daño grave, debería aplicarse dicha medida. De hecho, esto no es ni más ni menos que el "criterio de la menor restricción del comercio", que las CE no tienen dificultad en reconocer en el texto de la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*.

39. Una cuestión importante por lo que respecta al criterio de "necesidad" del párrafo 1 del artículo 5 es si los Estados Unidos deberían haber justificado, explicado o demostrado de otra manera que la medida que aplicaron "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste".³⁴ Los reclamantes argumentan que los Estados Unidos estaban sujetos a dicha obligación, ya que el párrafo 1 del artículo 3 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* dispone que "[l]as autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho".

40. Las CE consideran que, si bien nada impide a las autoridades competentes que lo hagan en el informe de la investigación, la última frase del párrafo 1 del artículo 3 no obliga a dichas autoridades a publicar en ese informe información que explique de qué manera la medida aplicada cumple los requisitos contenidos en la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. El título del párrafo 1 del artículo 3, así como su contenido, se refieren solamente a la investigación, no a la medida en sí misma ni a su aplicación. Además, como el Órgano de Apelación dejó claro en *Corea - Productos lácteos*, la primera frase del párrafo 1 del artículo 5 no impone ninguna obligación de presentar una "justificación clara" de su observancia en el marco de esa disposición. El Órgano de Apelación declaró: "Revocamos la constatación general del Grupo Especial [...] según la cual el párrafo 1 del artículo 5 obliga a un Miembro a explicar, en el momento en que formule las recomendaciones y determinaciones relativas a la aplicación de una medida de salvaguardia, que su medida es necesaria para reparar el daño grave y facilitar el reajuste".³⁵

41. Entonces, ¿cómo pueden los Miembros (o un grupo especial en el marco de un procedimiento de solución de diferencias) verificar en qué razones se ha basado el Miembro que adopta la medida de salvaguardia para cumplir el criterio de "necesidad"? Las CE consideran que los elementos pertinentes a tal efecto podrían recogerse convenientemente en la notificación presentada al Comité de Salvaguardias en el marco del párrafo 2 del artículo 12 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Esta disposición exige que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia proporcione al Comité (y, por lo tanto, a todos los Miembros de la OMC) "toda la información pertinente", que incluye -pero no se limita a- la información relativa a la medida propuesta, la fecha propuesta de su introducción, la duración prevista y el calendario para su liberalización progresiva, de modo que se permita a los Miembros de la OMC verificar si la medida propuesta está en conformidad con el

³³ Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 103.

³⁴ Informe del Órgano de Apelación en *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, AB-1999-8, WT/DS98/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 96.

³⁵ *Ibidem*, párrafo 103.

Acuerdo sobre Salvaguardias. Como el Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Productos lácteos* declaró con respecto al objeto y fin del artículo 12:

"... la notificación tiene fundamentalmente un propósito de transparencia e información. Al velar por la transparencia, el artículo 12 permite que los Miembros, por conducto del Comité de Salvaguardias, examinen las medidas. Otro propósito de la notificación de la constatación de existencia de daño grave y de la medida propuesta es comunicar a los Miembros las circunstancias del caso y las conclusiones de la investigación, junto con las intenciones particulares del país importador. Esto hace posible que todo Miembro interesado decida si va a solicitar consultas con el país importador, que podrían dar lugar a la modificación de la medida propuesta y/o a una compensación."³⁶

42. Por lo tanto, el contenido de la notificación del párrafo 2 del artículo 12 debería permitir a los Miembros examinar la medida y *toda* la información pertinente en relación con su aplicación que, ciertamente, puede incluir información que permita a los Miembros examinar si el requisito de "necesidad" contenido en el párrafo 1 del artículo 5 se ha cumplido. Durante las subsiguientes consultas, que tienen lugar *antes* de que se aplique la medida, la información facilitada por el Miembro que se proponga aplicar la medida puede ser objeto de un examen ulterior, incluso con respecto a las razones por las que el Miembro considera que la medida "guarda proporción con los objetivos de prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste" y por lo tanto que cumple la primera frase del párrafo 1 del artículo 5. Como reconoce el Órgano de Apelación en *Corea - Productos lácteos*, "el suministro [de toda la información pertinente] al Comité de Salvaguardias no impone una carga excesiva al Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia, por cuanto esa información está o debería estar fácilmente a su alcance."³⁷

Exclusión inadecuada de determinados países del alcance de la medida

43. El Órgano de Apelación, en su informe sobre *Argentina - Calzado*³⁸ concluyó 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 los Estados miembros del MERCOSUR".

44. Las CE sostienen que el *principio de paralelismo* que establece el Órgano de Apelación en el caso del *Calzado* también debería aplicarse al presente caso. La investigación de la USITC constató la existencia de una amenaza de daño grave como consecuencia de importaciones procedentes de *todas* las fuentes, que comprendían importaciones procedentes de países con los que los Estados Unidos habían constituido zonas de libre comercio, entre ellos el Canadá, México e Israel. A continuación, los Estados Unidos impusieron su medida de salvaguardia sólo a países no pertenecientes a las zonas de libre comercio, excluyendo, de ese modo, al Canadá, México e Israel.

³⁶ Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto *Corea - Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos*, WT/DS98/R, de 21 de junio de 1999, párrafo 7.126.

³⁷ *Ibidem*, párrafo 111.

³⁸ Informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 114.

45. Las CE, sostienen que, como consecuencia del razonamiento del Órgano de Apelación mencionado *supra*, los Estados Unidos podrían haber constatado una amenaza de daño grave tomando como base *todas* las importaciones o, como alternativa, haber excluido del ámbito de la investigación las importaciones procedentes de aquellos países con los que los Estados Unidos han constituido una zona de libre comercio y haber constatado la existencia de una amenaza sobre la base de las importaciones de todos los demás países. Si se establece una relación de causalidad, la cuestión de la aplicación de la medida de salvaguardia en forma compatible con el *principio de paralelismo* resulta pertinente.³⁹ Con arreglo a la primera opción, la medida de salvaguardia también tendría que aplicarse a los productos originarios de los demás miembros de la zona de libre comercio. Conforme a la segunda, los productos originarios de los demás miembros de la zona de libre comercio no estarían sujetos a la medida.

46. Las CE consideran que una determinación de amenaza de daño grave causada por importaciones procedentes de todas las fuentes, seguida por una exclusión de determinados países de la medida de salvaguardia sobre la base de la importancia de su contribución individual, no encuentra apoyo en el *Acuerdo sobre Salvaguardias*. La única excepción a este respecto se da en relación con los países en desarrollo Miembros, como establece el párrafo 1 del artículo 9. Sin embargo, no es posible encontrar ninguna excepción similar en relación con países que son miembros de una zona de libre comercio. Las CE sostienen que el Grupo Especial no tiene ninguna razón para adoptar en el presente caso una decisión diferente de la que adoptó el Órgano de Apelación en el caso *Argentina - Calzado*.

Los Estados Unidos interpretan erróneamente la obligación contenida en el párrafo 1 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias

47. Los Estados Unidos alegan en su Primera comunicación escrita que "la única obligación impuesta por el párrafo 1 del artículo 8 a un Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia es procurar una oportunidad para que se celebren consultas previas. Los Estados Unidos cumplieron esa obligación".⁴⁰ Las CE discrepan de una lectura tan restringida de esta disposición. La obligación de dar una oportunidad para que se celebren consultas previas figura en el párrafo 3 del artículo 12, que establece que el Miembro que se proponga aplicar una medida de salvaguardia "dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas ...". El párrafo 1 del artículo 8 obliga ("procurará") a los Miembros a procurar "mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente [...] para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida".

48. Las CE sostienen que el término "procurar" ha de tener algún significado (un significado que vaya más allá del requisito puramente de procedimiento consistente en ofrecer la celebración de consultas, que ya está previsto en el párrafo 3 del artículo 12). El diccionario *The New Shorter Oxford English Dictionary*⁴¹ explica este término como "to exert oneself" (esforzarse), "try, make an effort for a specified object, attempt strenuously" (intentar, hacer un esfuerzo dirigido a un fin específico, tratar con tenacidad de hacer algo); y esto confirma la exigencia de que los Miembros procuren, de buena fe, mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. Las CE

³⁹ Véase, como confirmación de este enfoque, el informe del Órgano de Apelación sobre *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 111 y siguientes.

⁴⁰ Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 262.

⁴¹ *New Shorter Oxford English Dictionary* (1993), página 816.

consideran que tal esfuerzo debería ser algo más que la mera oferta de consultas y, por lo tanto, debería constituir una indicación clara (que comporte una oferta inicial por lo menos) de la forma que el Miembro que se propone adoptar la medida sugeriría mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida.

49. Por último, las CE no consideran que esta interpretación del requisito contenido en el párrafo 1 del artículo 8 en modo alguno "incitaría a los Miembros a encontrar, fuera del Acuerdo sobre Salvaguardias, métodos para proteger a sus ramas de producción nacional dañadas", como lo sugieren los Estados Unidos.⁴² De hecho, si sus ramas de producción nacional sufrieran un daño grave o se enfrentarían a una amenaza de daño grave, una oferta inicial de la forma sugerida por el Miembro que se proponga adoptar la medida para mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente para los Miembros exportadores que se verían afectados por tal medida, más bien *fortalecería* el apoyo multilateral en favor del mecanismo de salvaguardias.

⁴² Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, párrafo 266.

ANEXO 4-3

DECLARACIÓN ORAL DEL CANADÁ

(25 de mayo de 2000)

INTRODUCCIÓN

El Gobierno del Canadá agradece esta oportunidad de expresar sus opiniones al Grupo Especial sobre algunas cuestiones que se plantean en la presente diferencia. El Canadá se reservó el derecho a participar en calidad de tercero en este procedimiento debido a su interés sustancial en la cuestión, en especial con respecto a la pretensión de las partes reclamantes relativa a la exclusión del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos sobre la carne de cordero.

Apoyamos plenamente la postura de los Estados Unidos en esta cuestión concreta. Mantenemos que las conclusiones y recomendaciones de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión posterior de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son compatibles con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud de los Acuerdos de la OMC, en particular el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Sostenemos asimismo que la pretensión en contrario de las partes reclamantes es infundada y como tal debe ser rechazada por el Grupo Especial.

ARGUMENTACIÓN

Las partes reclamantes presentan reclamaciones jurídicas en virtud del GATT de 1994 y del *Acuerdo sobre Salvaguardias* en lo que respecta a la decisión de los Estados Unidos de excluir las importaciones procedentes del Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero. Las partes reclamantes afirman que con ello los Estados Unidos incumplieron las obligaciones impuestas por el artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*. Además, Australia pretende que se vulneró el artículo 4 del *Acuerdo sobre Salvaguardias* y Nueva Zelandia afirma además que hubo infracción del artículo I del GATT de 1994.

El Canadá quedó exento de la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos después que la USITC constatará que las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá y de México no representaban, considerados individualmente, una participación sustancial en las importaciones totales de carne de esta clase y no contribuían de manera importante a la amenaza de daño grave. Todo ello se llevó a cabo de conformidad con las obligaciones contraídas por los Estados Unidos en virtud del *Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), en especial el artículo 802.

Por las razones que se explican totalmente en nuestra comunicación escrita, el Canadá afirma que ni el *Acuerdo sobre Salvaguardias* ni el GATT de 1994 impiden que los miembros de zonas de libre comercio excluyan sus importaciones recíprocas de la aplicación de sus medidas de salvaguardia. No creemos que las partes reclamantes cuestionen esta afirmación, habida cuenta de que esa exclusión es compatible con las disposiciones del *Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia*.

El Canadá observa que las partes reclamantes, para apoyar su pretensión de que los Estados Unidos no aplicaron su medida de salvaguardia a todas las importaciones independientemente de la fuente de que procedieran, con arreglo a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo*

sobre *Salvaguardias*, se basan en un pasaje específico de la reciente decisión del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las exportaciones de calzado (Argentina - Calzado)*.¹

Como se expone claramente en nuestra comunicación escrita, a juicio del Canadá los hechos que concurren en el asunto *Argentina - Calzado* son fundamentalmente diferentes de los que aquí se examinan. Permítasenos aprovechar esta oportunidad para destacar las diferencias fundamentales.

En el asunto *Argentina - Calzado*, la Argentina investigó y constató la existencia de daño debido a todas las fuentes, incluidas y en particular las fuentes del MERCOSUR. Sin embargo, la Argentina no realizó un análisis aparte con respecto a sus asociados del MERCOSUR. Como resultado de ello, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, el Órgano de Apelación constató que al aplicar medidas de salvaguardia "basadas en la investigación realizada en este caso"² la Argentina también debió aplicar esas medidas a las importaciones procedentes de todas las fuentes, con inclusión de las de otros Estados miembros del MERCOSUR. En cambio, en el presente caso los Estados Unidos, basándose en un análisis por separado, constataron que las importaciones procedentes del Canadá eran insignificantes y que por consiguiente no influían en la amenaza de daño grave. En consecuencia, el Canadá afirma que la exclusión por los Estados Unidos de la aplicación de su medida de salvaguardia sobre la carne de cordero en lo que se refiere a las importaciones procedentes del Canadá es plenamente compatible con el párrafo 2 del artículo 2 del *Acuerdo sobre Salvaguardias*, interpretado con arreglo al artículo XXIV del GATT de 1994 y la decisión en el asunto *Argentina - Calzado*.

Finalmente, señalamos que la CE, en su presentación en calidad de tercero, afirma que el *principio de paralelismo* -criterio jurídico propuesto por la CE en otra diferencia- debería aplicarse al caso presente. La CE sostiene que el Órgano de Apelación confirmó este llamado *principio* en su informe del asunto *Argentina - Calzado*. No obstante, está claro que las conclusiones jurídicas del Órgano de Apelación relativas a esta cuestión están vinculadas directamente a los hechos concretos del asunto *Argentina - Calzado* y que por consiguiente no pueden constituir la base de tal confirmación.

CONCLUSIÓN

En consecuencia, nos permitimos informar al Grupo Especial que las conclusiones y recomendaciones de la USITC relativas a las importaciones de carne de cordero procedentes del Canadá, así como la decisión posterior de los Estados Unidos de eximir al Canadá de la aplicación de la medida de salvaguardia sobre la carne de cordero, son plenamente compatibles con las obligaciones contraídas en la OMC por los Estados Unidos.

¹ Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, WT/DS121/AB/R, adoptado el 12 de enero de 2000, párrafos 113 y 114.

² Informe del Órgano de Apelación en el asunto *Argentina - Calzado*, véase la nota anterior, párrafo 112.

ANEXO 4-4

DECLARACIÓN ORAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(25 de mayo de 2000)

Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial:

Gracias por ofrecer hoy a las Comunidades Europeas [CE] la oportunidad de exponer sus opiniones en este procedimiento.

1. El presente caso ofrece una ocasión de deducir las debidas consecuencias de la amplia afirmación del Órgano de Apelación en el sentido de que

"[N]o 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 (...) de carácter *extraordinario*. Y, su carácter *extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos previos para la adopción de tales medidas*." ¹

2. Este caso plantea varias cuestiones sistémicas con respecto a la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias y los Anexos del Acuerdo sobre la OMC en general. Las CE han abordado las más importantes en su comunicación de tercero y remiten al Grupo Especial a su argumentación, que figura en la misma. Además, las CE lamentan que, tras haberse reducido de siete a cuatro días el plazo de que disponían para formular observaciones sobre la Primera comunicación escrita de los Estados Unidos, de 80 páginas de extensión, en vista del nuevo cambio, imprevisto y en extremo tardío, del calendario del Grupo Especial, hoy no se hallen en posición de exponer sus puntos de vista con más detalle.

3. Sin embargo, hay un aspecto sobre el que hoy las CE querrían formular observaciones, habida cuenta de la comunicación de tercero del Canadá. La comunicación del Canadá sostiene en primer lugar que

"el *Acuerdo sobre Salvaguardias* leído conjuntamente con otras disposiciones pertinentes de la OMC, deja abierta la posibilidad de que, como han hecho en el caso presente los Estados Unidos con arreglo al artículo 802 del TLCAN, los miembros de un acuerdo de libre comercio puedan excluir a otros miembros de la aplicación de una medida de salvaguardia". ²

Las "otras disposiciones pertinentes de la OMC" a las que se refiere el Canadá son el artículo XIX y el párrafo 8 del artículo XXIV del GATT de 1994.

¹ Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 76 (cursivas añadidas).

² Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 14.

4. Asimismo, el Canadá sostiene que en el caso *Argentina - Calzado* los hechos eran diferentes de los que se examinan en la presente diferencia.³

5. Las CE discrepan enérgicamente en ambos puntos. Las CE querrían recordar que en *Argentina - Calzado* el Órgano de Apelación concluyó lo siguiente:

"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." ⁴

6. Las CE sostienen que el *principio de paralelismo* expuesto por el Órgano de Apelación en el caso del *Calzado* es válido y aplicable también en este caso, independientemente de la cuestión de la relación existente entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y los artículos XIX y XXIV del GATT. Al llegar a la conclusión mencionada *supra*, el Órgano de Apelación también dejó en claro que la relación entre el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 era una cuestión distinta que no consideraba necesario abordar en ese caso. El Órgano de Apelación señaló que

"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*." ⁵

7. Contrariamente a la afirmación del Canadá, los hechos de este caso son notablemente semejantes a los que estaban en litigio en *Argentina - Calzado*, que el Órgano de Apelación tomó como base para pronunciarse. De hecho, la investigación de la USITC estaba basada en importaciones procedentes de *todas* las fuentes⁶, incluyendo las importaciones procedentes de países con los que los Estados Unidos habían concertado acuerdos de libre comercio, como el Canadá, México e Israel. Los Estados Unidos aplicaron su medida de salvaguardia sólo a países con los que no habían concertado acuerdos de libre comercio, excluyendo por lo tanto al Canadá, México e Israel.

³ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 17.

⁴ Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 114 (cursivas añadidas).

⁵ Informe del Órgano de Apelación en *Argentina - Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*, AB-1999-7, documento WT/DS121/AB/R, de 14 de diciembre de 1999, párrafo 109 (cursivas añadidas).

⁶ Véanse el informe de la USITC, página I-15 (último párrafo) y el informe de la USITC, cuadro 7, página II-21. Las cifras en las que se basa la constatación del "aumento de las importaciones" de la página 15 son el "total de las importaciones de los Estados Unidos" del cuadro 7.

8. El Canadá sugiere que este caso es diferente del que se examinó en *Argentina - Calzado* porque la USITC llevó a cabo un análisis separado con respecto a los países con los que los Estados Unidos habían concertado acuerdos de libre comercio y especialmente debido a que "basándose en sus investigaciones, [constató] que las importaciones procedentes del Canadá eran *insignificantes* y, *por lo tanto*, no se tenían en cuenta para determinar la amenaza de daño grave".⁷

9. El hecho de si las importaciones procedentes de socios en acuerdos de libre comercio representaron una parte mayor o menor del total de las importaciones no es uno pertinente que permita distinguir el presente caso de los argumentos de hecho y de derecho expuestos en *Argentina - Calzado*.

10. En primer lugar, las autoridades argentinas no excluyeron las importaciones procedentes del MERCOSUR de la aplicación de la medida de salvaguardia basándose en su importancia relativa; ni siquiera ponderaron ese factor al adoptar su decisión. Simplemente dispensaron a las importaciones procedentes del MERCOSUR de la aplicación de la medida, tras incluir las importaciones procedentes de todas las fuentes en su investigación del "aumento de las importaciones".

11. Del mismo modo, la USITC investigó las importaciones procedentes de todas las fuentes y después excluyó de la aplicación de la medida a las importaciones procedentes de países copartícipes en acuerdos de libre comercio. Si se consideró que las importaciones procedentes de estos países no constituían una amenaza de daño grave, fue sólo porque la USITC aplicó el criterio de "causa sustancial", incompatible con las normas de la OMC, acerca del cual las CE ya han formulado observaciones en su comunicación de tercero.

12. En todo caso, aun cuando las importaciones procedentes del MERCOSUR hubieran sido más que "insignificantes", el Órgano de Apelación no atribuyó ninguna importancia a este hecho en su constatación.

13. El único factor pertinente es si la autoridad investigadora concluyó que los requisitos para la aplicación de una medida se cumplían al investigar y tomar en consideración el efecto de las importaciones procedentes de países con los que se había concertado un ALC, entre otras.

14. En vista de lo expuesto anteriormente, los argumentos del Canadá no pueden en modo alguno apoyar la omisión por parte de la USITC de las importaciones procedentes de países copartícipes en acuerdos de libre comercio del ámbito de esta medida. Por consiguiente, las CE confirman la posición expresada en su comunicación de tercero y sostienen que la medida de los Estados Unidos no es compatible con las normas de la OMC.

15. Señor Presidente, distinguidos miembros del Grupo Especial, con esto concluye la intervención de las CE. Las CE responderán por escrito gustosamente a cualquier pregunta que se les haga llegar.

Gracias por su atención.

⁷ Primera comunicación escrita del Canadá, párrafo 17 (cursivas añadidas).

ANEXO 5-1

(WT/DS177/4)

ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA CONTRA LAS IMPORTACIONES DE CORDERO FRESCO, REFRIGERADO O CONGELADO PROCEDENTES DE NUEVA ZELANDIA

Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por Nueva Zelandia

La siguiente comunicación, de fecha 14 de octubre de 1999, dirigida por la Misión Permanente de Nueva Zelandia al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que presente la siguiente solicitud en nombre de Nueva Zelandia para que se examine en la próxima reunión del Órgano de Solución de Diferencias.

En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 - Para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos de América, publicados en el volumen 64, N° 131, páginas 37389-37392, del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y en el volumen 64, N° 132, páginas 37393-37394, del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos de América impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado.^{1,2}

Nueva Zelandia considera que esta medida es incompatible con las obligaciones que incumben a los Estados Unidos en virtud de las disposiciones siguientes:

- i) artículos 2, 3, 4, 5, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias; y
- ii) artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

En una comunicación de fecha 16 de julio de 1999 (distribuida como documento WT/DS177/1), el Gobierno de Nueva Zelandia solicitó la celebración de consultas con el Gobierno de los Estados Unidos de América de conformidad con el artículo 4 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1 del artículo XXII del GATT de 1994 en relación con la medida de salvaguardia impuesta por los Estados Unidos de América a las importaciones de carne de

¹ Como figura en las partidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20, y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas de los Estados Unidos según el Sistema Armonizado.

² Parte de esta información figura también en las notificaciones al Comité de Salvaguardias presentada por los Estados Unidos de conformidad con el párrafo 1 c) del artículo 12 del Acuerdo (G/SG/N/10/USA/3, G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1, G/SG/N/11/USA/3 y G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1).

cordero. Las consultas se celebraron el 26 de agosto de 1999 pero no dieron lugar a una solución de la diferencia.

En consecuencia, Nueva Zelanda solicita que de conformidad con el artículo 6 del ESD y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias se establezca un grupo especial, con el mandato uniforme enunciado en el artículo 7 del ESD, para que examine la medida en cuestión.

Como se ha indicado *supra*, Nueva Zelanda pide asimismo que esta solicitud de establecimiento de un grupo especial se examine en la próxima reunión del Órgano de Solución de Diferencias prevista para el 27 de octubre de 1999.

ANEXO 5-2

(WT/DS178/5)

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA DE SALVAGUARDIA RESPECTO
DE LAS IMPORTACIONES DE CARNE DE CORDERO
PROCEDENTES DE AUSTRALIA**

Solicitud de establecimiento de un grupo especial
presentada por Australia

La siguiente comunicación, de fecha 14 de octubre de 1999, dirigida por la Misión Permanente de Australia al Presidente del Órgano de Solución de Diferencias, se distribuye de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ESD.

Las autoridades de mi país me han encomendado que solicite el establecimiento de un grupo especial de conformidad con el artículo XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 1994), los artículos 4 y 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD) y el artículo 14 del Acuerdo sobre Salvaguardias, en relación con la medida de salvaguardia definitiva impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cordero.^{1,2}

En virtud de la "Proclamación 7208 de 7 de julio de 1999 para facilitar el ajuste positivo a la competencia que suponen las importaciones de carne de cordero" y del "Memorándum de 7 de julio de 1999 sobre las medidas tomadas en virtud del artículo 203 de la Ley de Comercio de 1974 con respecto a la carne de cordero", del Presidente de los Estados Unidos, publicados en el volumen 64, Nº 131, páginas 37389-37392 del *Federal Register*, el 9 de julio de 1999, y en el volumen 64, Nº 132, páginas 37393-37394 del *Federal Register*, el 12 de julio de 1999, respectivamente, los Estados Unidos impusieron, con efecto a partir del 22 de julio de 1999, una medida de salvaguardia definitiva en forma de contingente arancelario a las importaciones de carne de cordero.³

El 23 de julio de 1999, Australia solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos con miras a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria. La solicitud se distribuyó en el documento WT/DS178/1 (y Corr.1), de fecha 29 de julio de 1999. En las consultas, que se celebraron en Ginebra el 26 de agosto de 1999, no se llegó a una solución satisfactoria de la cuestión.

¹ G/SG/N/10/USA/3-G/SG/N/11/USA/3 y G/SG/N/10/USA/3/Suppl.1-G/SG/N/11/USA/3/Suppl.1.

² Que abarcan la carne de cordero fresca, refrigerada o congelada, según se indica en las subpartidas 0204.10.00, 0204.22.20, 0204.23.20, 0204.30.00, 0204.42.20 y 0204.43.20 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos.

³ Modificada posteriormente en virtud de la "Proclamación 7214 de 30 de julio 1999 para la administración eficaz y equitativa de las medidas adoptadas respecto de las importaciones de carne de cordero y otros fines" del Presidente de los Estados Unidos de América, publicada en el volumen 64, Nº 149, páginas 42265-42267 del *Federal Register*, el 4 de agosto de 1999.

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

- a) los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 11 y 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias, y
- b) los artículos I, II y XIX del GATT de 1994.

Australia solicita que el grupo especial que examine el asunto sea establecido con el mandato uniforme.

Australia solicita que la presente solicitud se incluya en el orden del día de la reunión del Órgano de Solución de Diferencias que ha de celebrarse el 27 de octubre de 1999.
