

**ESTADOS UNIDOS - MEDIDA QUE AFECTA
A LAS IMPORTACIONES DE CAMISAS Y
BLUSAS DE TEJIDOS DE LANA
PROCEDENTES DE LA INDIA**

Informe del Grupo Especial

El informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto Estados Unidos - Medida que afecta a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India se distribuye a todos los Miembros, de conformidad con el ESD. El informe se distribuye como documento de distribución general a partir del 6 de enero de 1997 con arreglo a los Procedimientos para la distribución y supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC (WT/L/160/Rev.1). Se recuerda a los Miembros que, en virtud de lo dispuesto en el ESD, solamente las partes en la diferencia podrán recurrir en apelación contra un informe de un grupo especial, que la apelación tendrá únicamente por objeto las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por éste y que no habrá comunicaciones *ex parte* con el Grupo Especial o el Órgano de Apelación en relación con asuntos sometidos a la consideración del Grupo Especial o del Órgano de Apelación.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CRONOLOGÍA DE LOS ACONTECIMIENTOS	2
Los Estados Unidos solicitan la celebración de consultas al amparo del AMF en diciembre de 1994	2
Los Estados Unidos solicitan la celebración de consultas con arreglo al ATV en abril de 1995	2
Los Estados Unidos imponen limitaciones a las importaciones procedentes de la India en julio de 1995	3
Examen por el Órgano de Supervisión de los Textiles	3
La India solicita el examen de la conclusión del OST en octubre de 1995	4
La India solicitó el establecimiento de un grupo especial en marzo de 1996	4
III. ALEGACIONES DE LAS PARTES	4
La solicitud de la India	4
La solicitud de los Estados Unidos	5
Observaciones sobre la solicitud presentada al Grupo Especial	5
IV. COMUNICACIONES DE TERCEROS	6
Comunicación del Canadá	6
Comunicación de las Comunidades Europeas	8
Comunicación de Noruega	9
Comunicación del Pakistán	10
V. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES	11
A. Introducción	11
B. La carga de la prueba	11
C. La norma de examen	13
El caso de los sombreros de fieltro	15
D. El artículo 6 del ATV	19
El mecanismo de salvaguardia del ATV	19
Análisis jurídicos sugeridos por las Partes respecto del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave	21
Informe sobre la situación del mercado	26
Fuentes de los datos facilitados por los Estados Unidos	26
E. Demostración de la existencia de perjuicio grave por los Estados Unidos	28
Examen de las variables económicas por la India	29
Examen de las variables económicas por los Estados Unidos	30
La rama de producción y los productos	31
i) Naturaleza del sector de la lana en los Estados Unidos	31
ii) ¿Qué constituye el mercado interno?	34
iii) Productos de fabricación nacional	35

	<u>Página</u>
F. Nexo causal entre el aumento de las importaciones y la situación de la rama de producción nacional	50
G. Atribución a la India	54
Examen por el OST de la medida adoptada por los Estados Unidos	55
H. Situación de las demás informaciones pertinentes	56
El empleo en las "demás informaciones pertinentes"	59
Los establecimientos en las "demás informaciones pertinentes"	60
I. Consultas y aprobación de las medidas por el OST: Requisitos adicionales de procedimiento	60
J. Fecha de la medida de salvaguardia	65
Apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII del GATT de 1994	67
Aumento especulativo de las importaciones	69
Circunstancias excepcionales y críticas	71
K. Artículo 2 del ATV	72
VI. REEXAMEN INTERMEDIO	72
VII. CONCLUSIONES	74
A. Introducción	74
B. Alegaciones de las partes	75
C. Cuestiones generales de interpretación	76
1. Carga de la prueba	76
2. Norma de examen	77
3. El papel del procedimiento en el OST frente al papel del mecanismo de solución de diferencias previsto en el ESD	79
D. Examen de la determinación formulada por los Estados Unidos	81
1. Artículo 6 del ATV	81
2. Reclamación de la India con respecto a los requisitos de fondo establecidos en el artículo 6 del ATV	83
3. Evaluación general de la determinación formulada por los Estados Unidos	89
4. Perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave	90
5. La obligación de celebrar consultas y la presunta necesidad de la aprobación por el OST	91
E. Presunta aplicación retroactiva de la salvaguardia	92
F. Reclamación de la India en el sentido de que se infringió el artículo 2 del ATV	92
VII. CONCLUSIONES	92

I. INTRODUCCIÓN

1.1 En una comunicación de fecha 14 de marzo de 1996, la India solicitó que en la reunión siguiente del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) se estableciera un grupo especial con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994, el artículo 6 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el párrafo 10 del artículo 8 y otras disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) (WT/DS33/1 y Corr. 1). Este asunto se planteó a raíz de una limitación introducida por los Estados Unidos con respecto a las exportaciones de la India de camisas y blusas de tejidos de lana (categoría 440 de los Estados Unidos) al amparo del artículo 6 del ATV.

1.2 La India señaló que el asunto había seguido sin resolverse a pesar de las consultas bilaterales celebradas entre la India y los Estados Unidos con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del ATV en abril y junio de 1995; el examen del asunto por el Órgano de Supervisión de los Textiles (OST), con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, en agosto y septiembre de 1995; la comunicación enviada al OST con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV, dentro del mes siguiente a la recomendación formulada por el OST con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, explicando los motivos por los que la India no podía seguir las recomendaciones de dicho Órgano; y el examen del asunto por el OST con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV en noviembre de 1995. En consecuencia, la India consideró que había cumplido todos los requisitos establecidos en el párrafo 10 del artículo 8 del ATV para recurrir directamente al párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994. En la reunión celebrada el 17 de abril de 1996, en respuesta a la petición de la India, el OSD estableció un grupo especial con el mandato uniforme, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del ESD (WT/DSB/M/14).

1.3 El 27 de junio de 1996, el OSD informó a los Miembros que el mandato y la composición del grupo especial (WT/DS33/2) eran los indicados a continuación:

Mandato

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes de los acuerdos abarcados que ha invocado la India en el documento WT/DS/33/1, el asunto sometido al OSD por la India en ese documento y formular conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dichos acuerdos."

Composición

Presidente: Sr. Jacques Bourgeois

Miembros: Sr. Robert Arnott
Sr. Wilhelm Meier

Cinco Miembros se reservaron el derecho de participar como terceros en las actuaciones del Grupo Especial; a saber: el Canadá, las Comunidades Europeas, Noruega, el Pakistán y Turquía.

1.4 El Grupo Especial se reunió con las partes en la diferencia los días 9 y 10 de septiembre y 4 de octubre de 1996, y presentó sus constataciones y conclusiones completas a las partes en la diferencia el (12 de noviembre de 1996).

II. CRONOLOGÍA DE LOS ACONTECIMIENTOS

Los Estados Unidos solicitan la celebración de consultas al amparo del AMF¹ en diciembre de 1994

2.1 Desde el comienzo del AMF, en 1974, las exportaciones de productos textiles y del vestido de la India dirigidas a los Estados Unidos se han regido por acuerdos bilaterales celebrados al amparo del artículo 4 del AMF. El último Acuerdo Bilateral sobre textiles celebrado entre la India y los Estados Unidos expiró el 31 de diciembre de 1994 y, con efecto a partir del 1º de enero de 1995, el comercio de productos textiles y de vestido entre ambos Miembros se ha regido por el ATV.

2.2 En el último de los acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y la India mencionados, las exportaciones de la India de varias categorías de productos de algodón y de fibras sintéticas o artificiales estaban sujetas a límites contingentarios específicos (grupo I) y las categorías de productos que no lo estaban, además de todas las prendas de vestir de mezclas de seda y las prendas de vestir de fibras vegetales, estaban sujetas a un límite aplicado a un grupo de productos (el grupo II). Los productos de lana (grupo III) no estaban sujetos a límites específicos ni a límites aplicables a un grupo pero estaban sometidos a un mecanismo de consultas en el marco del Acuerdo Bilateral.

2.3 El 30 de diciembre de 1994, los Estados Unidos presentaron una solicitud de celebración de consultas con la India al amparo de los párrafos 19 y 20 del Acuerdo Bilateral a efectos de establecer limitaciones a las exportaciones de la India dirigidas a los Estados Unidos de camisas y blusas de tejidos de lana (categoría 440, en el grupo III).² La solicitud de celebración de consultas, acompañada por un Informe titulado "Informe sobre la situación del mercado, camisas y blusas de tejidos de lana: categoría 440", indicaba que los Estados Unidos habían llegado a la conclusión de que el nivel de las importaciones procedentes de la India de esta categoría de productos estaba creando un riesgo real de perturbación de la rama de producción estadounidense.

2.4 El 18 de abril de 1995, en Ginebra, se celebraron consultas entre la India y los Estados Unidos de conformidad con la solicitud presentada en diciembre de 1994. La India consideró que la solicitud de celebración de consultas, presentada un día antes de la expiración del AMF y del Acuerdo Bilateral sobre textiles, había dejado de ser válida en abril de 1995; a partir del 1º de enero de 1995 de ese mismo año, el marco para el comercio internacional de textiles estaba constituido por el ATV y por los demás Acuerdos de la OMC.

Los Estados Unidos solicitan la celebración de consultas con arreglo al ATV en abril de 1995

2.5 El mismo día, 18 de abril de 1995, los Estados Unidos solicitaron nuevas consultas con la India con respecto a, entre otras, la categoría 440, en virtud del mecanismo de salvaguardia de transición previsto en el artículo 6 del ATV. Los Estados Unidos retiraron la solicitud de consultas que habían presentado el 30 de diciembre de 1994 pues la India consideró que había dejado de ser válida con la entrada en vigor del ATV. La solicitud de consultas, en forma de una Nota Diplomática, indicaba que los Estados Unidos habían llegado a la conclusión de que un incremento brusco y sustancial de las importaciones de esta categoría procedentes de la India estaba "causando un perjuicio grave, o una amenaza real de perjuicio grave, a la rama de producción de los Estados Unidos", e iba acompañada de un "Informe sobre la existencia de perjuicio grave (denominado en adelante Informe sobre la situación del mercado) en el que se alegaba que un incremento brusco y sustancial de las importaciones de camisas

¹Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles ("Acuerdo Multifibras" o "AMF").

²La medida adoptada por los Estados Unidos también abarcaba otras dos categorías de productos, chaquetas de lana, etc. para hombres y niños (categoría 434, del grupo III) y chaquetas de lana, etc. para mujeres y niñas (categoría 435, del grupo III) que no están incluidas en este asunto.

y blusas de tejidos de lana, categoría 440, estaba causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense que produce camisas y blusas de tejidos de lana. Los Estados Unidos propusieron un límite contingentario para las exportaciones de la categoría 440 de 76.698 docenas. La solicitud de consultas se publicó oficialmente en el *Federal Register* de los Estados Unidos el 23 de mayo de 1995 (60 Fed. Reg. 27274).

2.6 Se celebraron nuevas conversaciones entre ambas delegaciones en Ginebra, el 19 de abril de 1995, a pedido de los Estados Unidos. No obstante, dado que la solicitud de celebración de consultas se había presentado solamente el día anterior, la India no tuvo tiempo de completar su examen del Informe sobre la situación del mercado y, en consecuencia, consideró que estas consultas tenían carácter preliminar. Durante el curso de las mismas, la India pidió a los Estados Unidos que aclararan una serie de aspectos técnicos planteados en el Informe sobre la situación del mercado. En los días 14 a 16 de junio de 1995 se celebraron nuevas consultas en Washington, que no dieron lugar a ninguna solución mutuamente convenida del asunto.

Los Estados Unidos imponen limitaciones a las importaciones procedentes de la India en julio de 1995

2.7 El 14 de julio de 1995, dado que no se había alcanzado ninguna solución mutuamente convenida dentro del plazo de 60 días fijado para las consultas en el ATV, los Estados Unidos informaron a la India que aplicarían una limitación a las importaciones procedentes de la India de los productos comprendidos en la categoría 440, a partir del 18 de abril de 1995 y hasta el 17 de abril de 1996. El nivel de la limitación se fijó en 76.698 docenas por el primer período de 12 meses.

Examen por el Órgano de Supervisión de los Textiles

2.8 Los Estados Unidos, en cumplimiento del párrafo 10 del artículo 6 del ATV, notificaron la limitación al OST. El OST examinó el asunto en las reuniones celebradas del 28 de agosto al 1º de septiembre y del 12 al 15 de septiembre de 1995 y oyó las exposiciones de los Estados Unidos y de la India.³ Con respecto a la categoría 440, los Estados Unidos presentaron al OST un documento que contenía información sobre la situación de la rama de producción estadounidense de camisas y blusas de tejido de lana ("Other Relevant Information").

2.9 Con respecto a la categoría 440, el OST constató lo siguiente:

"Durante su examen en virtud de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 de la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos contra las importaciones de la categoría 440 procedentes de

³Se aplicaban también limitaciones a las categorías 434 y 435, y en su reunión del 28 de agosto al 1º de septiembre de 1995 el OST examinó las tres medidas. Con respecto a la categoría 434, constató "que no se había demostrado la existencia de un perjuicio grave ni de una amenaza real de perjuicio grave y recomendó que los Estados Unidos revocaran la medida". Los Estados Unidos revocaron esa medida. Con respecto a la categoría 435, el OST constató que no se había demostrado la existencia de un perjuicio grave, pero no pudo alcanzar un consenso sobre la existencia de una amenaza real de perjuicio grave. El OST volvió a examinar el asunto relacionado con la categoría 435, que había sido planteado por la India con arreglo al párrafo 6 del artículo 8 del ATV durante su reunión de los días 13 a 17 de noviembre de 1995. No obstante, el Órgano no pudo formular ninguna recomendación además de las conclusiones a las que había llegado durante su reunión anterior. Dado que el asunto relacionado con la categoría 435 no había sido resuelto por el OST, la India lo presentó al Órgano de Solución de Diferencias (OSD). El 23 de abril de 1996, la India fue informada de que los Estados Unidos habían eliminado las limitaciones impuestas a la categoría 435, a través de una notificación en el *Federal Register* del 23 de abril de 1996. A la luz de lo precedente, la India puso término a las actuaciones en virtud del ESD, sin perjuicio de su posición con respecto a la incompatibilidad de la medida estadounidense o con respecto a las diversas cuestiones de hecho y de derecho que la India había expuesto en líneas generales en su solicitud de establecimiento de un grupo especial.

la India, el OST constató que se había demostrado la amenaza real de causar un perjuicio grave y que, con arreglo al párrafo 4 del artículo 6, esa amenaza podía atribuirse al incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la India." (G/TMB/R/3)

La India solicita el examen de la conclusión del OST en octubre de 1995

2.10 La India envió una comunicación al OST, de fecha 16 de octubre de 1995, comunicándole su imposibilidad de ajustarse a las recomendaciones y explicándole las razones de esa imposibilidad, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 8 del ATV. La India solicitó al OST que examinara a fondo las razones que había dado y que recomendara a los Estados Unidos que revocaran la limitación impuesta a las exportaciones de la India de la categoría 440.

2.11 El OST examinó el asunto planteado por la India en su reunión de los días 13 a 17 de noviembre de 1995, e hizo en su informe la declaración siguiente:

"El OST examinó la cuestión que le había remitido la India, de conformidad con el párrafo 10 del artículo 8, en su carta de 16 de octubre de 1995. El OST escuchó la exposición de la India, y consideró los elementos aducidos. El OST no pudo formular ninguna recomendación además de las conclusiones a las que había llegado en su reunión del 12 al 15 de septiembre de 1995 (G/TMB/R/3, párrafo 26). Por consiguiente, el OST dio por terminado su examen de la cuestión." (G/TMB/R/6)

La India solicita el establecimiento de un grupo especial en marzo de 1996

2.12 Dado que el asunto relativo a la categoría 440 seguía sin resolverse, la India sometió el asunto al OSD. El 14 de marzo de 1996, la India presentó al OSD una solicitud de establecimiento de un grupo especial con respecto a esa limitación, al amparo del párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994, el artículo 6 del ESD y el párrafo 10 del artículo 8 y otras disposiciones pertinentes del ATV. La India solicitó que se estableciera el grupo especial con el mandato uniforme enunciado en el artículo 7 del ESD (WT/DS33/1). En la reunión celebrada el 17 de abril de 1996, el OSD acordó establecer el grupo especial con respecto a la categoría 440 con el mandato uniforme solicitado por la India (WT/DS33/2).

2.13 El 18 de abril de 1996, los Estados Unidos anunciaron la continuación de la limitación impuesta a la categoría 440 hasta el 17 de abril de 1997.

2.14 El 24 de junio de 1996, se constituyó este Grupo Especial. (WT/DS33/2, de fecha 27 de junio de 1996.)

III. ALEGACIONES DE LAS PARTES

La solicitud de la India

3.1 En su solicitud de establecimiento de un grupo especial (WT/DS33/1), la India solicitó que el Grupo Especial considerara y concluyera que:

- i) La limitación introducida por los Estados Unidos el 14 de julio de 1995 sobre las importaciones de la categoría 440 (camisas y blusas de tejidos de lana) procedentes de la India y con efecto a partir del 18 de abril de 1995 era incompatible con los artículos 6, 8 y 2 del ATV.

- ii) La medida adoptada por los Estados Unidos al imponer la limitación sobre las importaciones de la categoría 440 procedentes de la India anulaba o menoscaba las ventajas dimanantes para la India del Acuerdo sobre la OMC, del GATT de 1994 y, en particular del ATV.
- iii) El Gobierno de los Estados Unidos debía poner la medida en conformidad con el ATV, revocando la limitación impuesta por los Estados Unidos a las importaciones de la categoría 440 procedentes de la India.

3.2 La India también solicitó que el Grupo Especial formulara una conclusión suplementaria en el sentido de que:

- i) De conformidad con el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, en particular el artículo 6, la carga de la prueba de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave incumbía a los Estados Unidos como Miembro importador. Por lo tanto, los Estados Unidos tenían, al comienzo del procedimiento, la opción de alegar la existencia de "perjuicio grave" o de "amenaza real". Estas dos situaciones no eran intercambiables porque los requisitos relativos a los datos variaban según la situación elegida. No sería válido transferir una salvaguardia de transición a una situación de amenaza real como consecuencia de no haber sido aceptada la alegación de perjuicio grave.
- ii) No había ninguna disposición en el ATV por la cual los Estados Unidos, como Miembro importador, pudieran imponer una limitación con efecto retroactivo.

La solicitud de los Estados Unidos

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

- i) La aplicación y el mantenimiento por los Estados Unidos de una limitación de salvaguardia con respecto a las camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India era compatible con el artículo 6 del ATV;
- ii) la limitación no era incompatible con el artículo 2 ni con ninguna otra disposición del ATV; y
- iii) la medida no anulaba ni menoscababa las ventajas resultantes para la India en virtud del ATV o del GATT de 1994.

Observaciones sobre la solicitud presentada al Grupo Especial

3.4 Los Estados Unidos hicieron referencia a la solicitud formulada por la India al Grupo Especial en la que, al parecer, se buscaba una medida correctiva determinada con respecto a esta diferencia, y expresaron la opinión de que ese tipo de medida estaba fuera del alcance del mandato del Grupo Especial previsto en el ESD. La India había solicitado al Grupo Especial que interpretara el párrafo 1 del artículo 19 del ESD de modo tal que exigiera la supresión de la limitación para poner esa medida "en conformidad" con el acuerdo pertinente. Los Estados Unidos se habían opuesto a la aseveración de la India en el sentido de que poner una medida de salvaguardia en conformidad con el ATV o, supuestamente, con el GATT de 1994, en cuanto fuese pertinente, requería el retiro de la limitación. En cambio, era claro que el ESD contenía instrucciones expresas para los grupos especiales de la OMC con respecto a la única y sola recomendación que podía ofrecerse correctamente en caso de que se constatará que las medidas adoptadas por un Miembro no estuvieran en conformidad con las obligaciones

que le correspondían: poner las medidas en conformidad con esas obligaciones. Era una práctica bien arraigada en el marco del GATT de 1947 que se evitara la recomendación de medidas correctivas determinadas, tales como el retiro o modificación de una medida, y esa práctica se había reflejado en una norma incorporada al párrafo 1 del artículo 19 del ESD, que disponía lo siguiente: "Cuando un grupo especial o el Órgano de Apelación lleguen a la conclusión de que una medida es incompatible con un acuerdo abarcado, recomendarán que el Miembro afectado la ponga en conformidad con ese acuerdo." Y no que dicho Miembro "retire" la medida.

3.5 La India tomó nota con preocupación de las opiniones formuladas por los Estados Unidos, indicadas en el párrafo precedente, y preguntó a los Estados Unidos cuáles eran las opciones jurídicas que deseaba reservarse al exponer esas opiniones. La India subrayó que no había solicitado al Grupo Especial que formulara una recomendación relativa a la cuestión de la aplicación, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 19, primera frase, del ESD, sino que ejerciera la facultad discrecional que le confería el párrafo 1 del artículo 19 en la segunda frase, en virtud de la cual, además de formular recomendaciones podía "sugerir la forma en que el Miembro afectado podría aplicarlas". A juicio de la India, no había alternativas, y los Estados Unidos tampoco habían podido indicar ninguna, en cuanto a la manera en que una medida de salvaguardia adoptada en forma incompatible con el artículo 6 del ATV podía ponerse en conformidad. La explicación de la segunda frase del párrafo 1 del artículo 19 del ESD respondía a una necesidad de economía del procedimiento; su objetivo era reducir la probabilidad de un segundo procedimiento sobre la aplicación de los resultados del primero. Por consiguiente, sería perfectamente compatible no sólo con el texto sino con el espíritu de esa disposición que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que no había ninguna otra alternativa al retiro de la medida en el caso objeto de examen y que sugiriera, por lo tanto, que los Estados Unidos aplicaran la recomendación del Grupo Especial retirando la limitación impuesta.

IV. COMUNICACIONES DE TERCEROS

4.1 En la primera reunión sustantiva del Grupo Especial, celebrada el 10 de septiembre de 1996, cuatro Miembros (el Canadá, la CE, Noruega y el Pakistán), que habían señalado sus intereses en esta materia en calidad de terceros en la reunión del OSD celebrada el 17 de abril de 1996 (DS33/2, párrafo 4), presentaron sus comunicaciones. Turquía también había indicado sus intereses como tercero y asistió a la reunión del Grupo Especial, pero no presentó una comunicación.

Comunicación del Canadá

4.2 El Canadá señaló que tenía un interés sustancial en varias cuestiones relacionadas con la interpretación del ATV planteadas por las partes en la diferencia, en particular las siguientes: i) la cuestión de la posibilidad de que un Miembro mantuviera una limitación en ausencia de una "aprobación" del OST; ii) la fecha apropiada de aplicación efectiva de una medida de limitación; iii) el tipo de información que un Miembro debía presentar al OST para justificar la solicitud de celebración de consultas y el trato dado a la información adicional presentada al OST; y iv) si el Miembro que formulaba la solicitud debía concretar desde el comienzo el fundamento de la misma.

4.3 El Canadá observó que la India había solicitado, entre otras cosas, que el Grupo Especial estableciera como conclusión suplementaria que, como el OST no había aprobado específicamente la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos, esto suponía que el OST no había considerado que la medida de salvaguardia estaba justificada y que, por lo tanto, los Estados Unidos tenían la obligación jurídica de retirar la limitación. A juicio del Canadá, esa interpretación era demasiado restrictiva y limitaría indebidamente la capacidad de los Miembros de adoptar medidas de salvaguardia según lo preceptuado en el ATV. Si bien al OST le incumbía una función importante en el examen de las medidas de salvaguardia, ninguna disposición del ATV exigía que el OST tuviera que "aprobar" una medida de salvaguardia para que ésta pudiera mantenerse. Por el contrario, durante las negociaciones

de la Ronda Uruguay que culminaron en la concertación del ATV, varios participantes habían propuesto que se exigiera una decisión positiva del órgano multilateral de examen (actualmente el OST) para que la medida de limitación se pudiera mantener. El Canadá observó que ninguna de esas propuestas se había incorporado al ATV, lo que suponía un rechazo implícito del punto de vista que en este caso propugnaba la India.

4.4 En opinión del Canadá, si el OST debiera aprobar concretamente cada una de las medidas de salvaguardia que se adoptaran, sería sumamente difícil que ningún Miembro utilizara la cláusula de salvaguardia del ATV porque bastaría la oposición de un solo miembro del OST para impedir el consenso. Tal resultado sería claramente contrario al propósito del ATV, que concedía explícitamente a los Miembros la facultad de determinar si se debía adoptar una medida de salvaguardia.

4.5 El Canadá recordó que la India había sugerido que los Estados Unidos habían actuado de manera incorrecta al aplicar la medida de limitación a partir de la fecha de la solicitud de consultas con la India con arreglo al artículo 6 del ATV. El Canadá hizo notar a este respecto que el ATV nada decía respecto de cuál debía ser la fecha efectiva de aplicación de una medida de salvaguardia. Al no existir una prohibición concreta, era posible que un Miembro importador aplicara la medida de salvaguardia a partir de la fecha de la solicitud de consultas. Era más acertado aplicar la limitación en una fecha lo más próxima posible a la fecha de la solicitud a fin de evitar la eventualidad de que el mercado interno se viera inundado por importaciones entre la fecha de la solicitud y la terminación de las consultas. Otro elemento que se debía tener en cuenta era que el cálculo del nivel de limitación, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 6 del ATV, se basaba en la fórmula del Acuerdo Multifibras: los primeros 12 de los últimos 14 meses anteriores al mes en el que se hubiera hecho la solicitud de consultas. La base lógica de este cálculo era evitar que se incluyeran en el nivel de base las cantidades que por lo general constituían la parte más importante del brusco aumento de las importaciones que había dado lugar a la solicitud de consultas. El cálculo de esta fórmula respaldaba el argumento de que lo más conveniente era aplicar toda limitación en fecha tan próxima como fuera posible de la fecha de la solicitud de consultas.

4.6 El Canadá también se refirió al argumento de la India, de que el examen a cargo del OST se debía haber realizado sólo basándose en la información comunicada a la India en el momento de la solicitud de consultas, y no en la información complementaria presentada por los Estados Unidos al OST durante el examen realizado por éste. El párrafo 10 del artículo 6 del ATV establecía a este respecto que, al examinar una medida de salvaguardia, el OST debía tener a su disposición los datos fácticos facilitados a su Presidente junto con la solicitud de consultas, en el momento de esa solicitud, de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, "así como las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados". El significado evidente del párrafo 10 del artículo 6 del ATV era que el OST, al llevar a cabo su examen, podía considerar no sólo la información presentada de conformidad con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, sino también toda comunicación adicional presentada por un Miembro interesado. Como consecuencia práctica, esto permitía que el OST tuviera en cuenta los datos más actualizados en su examen de la medida de salvaguardia, inclusive los datos que no estaban disponibles en el momento de la solicitud de consultas.

4.7 En cuanto a la opinión de la India, de que la carga de probar la existencia de perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave incumbía al Miembro importador, que debía escoger desde el principio si alegaría la existencia de "perjuicio grave" o de "amenaza real de perjuicio grave", y de que esas dos categorías no eran intercambiables porque cada una de ellas requería datos justificativos diferentes, el Canadá observó que en el artículo 6 del ATV no se hacía ninguna distinción entre la definición de "perjuicio grave" y la de "amenaza real de perjuicio grave", ni tampoco se hacía tal distinción en la lista de factores que un Miembro debía tener en cuenta para formular una determinación con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ATV. En consecuencia, la práctica en la aplicación del ATV había consistido en que el Miembro que adoptaba esa medida de salvaguardia alegara "perjuicio grave

o amenaza real de perjuicio grave" conjuntamente, y en permitir que el OST, en su examen con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV determinara si una de las condiciones de la norma o ambas se habían cumplido. A juicio del Canadá, al examinar una alegación de "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave", el OST debía basar sus recomendaciones en las pruebas que tuviera ante sí. Podría establecer que las pruebas respaldaban una determinación de "perjuicio grave" únicamente, o de "amenaza real de perjuicio grave" únicamente, o de ambas, o de ninguna de las dos. Sin embargo, de ello no se desprendía que un Miembro importador estuviera obligado a escoger uno de los elementos de la norma para invocarlo desde el comienzo del procedimiento previsto en el artículo 6. La imposición de esta exigencia a un Miembro importador limitaría injustificadamente sus posibilidades de argumentación y conculcaría las facultades discrecionales del OST de llevar a cabo su examen y basar sus recomendaciones teniendo en cuenta todas las pruebas que se le hubieran presentado.

4.8 En una comunicación posterior, la India expresó su desacuerdo con el argumento que figuraba en la primera frase del párrafo 4.3 y recordó que, con arreglo al AMF, el país exportador tenía derecho a negarse a aceptar una limitación discriminatoria, mientras que de conformidad con el ATV, los Miembros exportadores habían perdido ese derecho. La contrapartida de esa pérdida era el requisito de que la cuestión fuera objeto de examen y de recomendación por parte del OST. De este modo, el recurso de que disponían los Miembros importadores en virtud del ATV no era significativamente distinto del recurso de que disponían en virtud del AMF: de conformidad con el AMF se requería el consentimiento del país exportador, mientras que con arreglo al ATV lo que se requería era el examen y la recomendación del OST.

4.9 Con respecto a la cuestión mencionada precedentemente, los Estados Unidos se mostraron en desacuerdo con la afirmación de la India, ya que el AMF exigía que el OST examinara las limitaciones unilaterales y que formulara recomendaciones, tal como se exigía respecto del OST.

Comunicación de las Comunidades Europeas

4.10 Las Comunidades Europeas opinaron que una limitación se podía justificar con el argumento de que las importaciones habían causado un perjuicio grave o bien de que amenazaban realmente causar un perjuicio grave, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV. En ninguna disposición del ATV se imponía obligación alguna al Miembro importador, de escoger al comienzo del procedimiento si alegaría el "perjuicio grave" o la "amenaza real". Esto era así porque cualquier obligación de este tipo originaría consecuencias que claramente no habían sido previstas por los negociadores del ATV, es decir: i) que un Miembro importador que alegara un "perjuicio grave" podría ser convencido por el Miembro exportador durante las consultas que la situación era en verdad un caso de "amenaza real", pero que no se podía establecer ninguna limitación simplemente porque el Miembro importador había alegado inicialmente sólo el "perjuicio grave"; ii) que, por lo tanto, los Miembros importadores tendrían que solicitar dos series paralelas de consultas, la primera para examinar una limitación basada en un "perjuicio grave" y la segunda para examinar una limitación basada en una "amenaza real de perjuicio grave". Evidentemente, estas situaciones no se desprendían de la redacción actual del ATV ni habían estado presentes en la intención de los negociadores. Visto desde otro ángulo: si las consultas daban lugar a un acuerdo de conformidad con el párrafo 9 del artículo 6 del ATV, era presumible que ambas partes estaban conformes sobre este particular; ahora bien, si las consultas no permitían llegar a un acuerdo, el OST "procederá con prontitud a un examen de la cuestión, incluida la determinación de la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave" de conformidad con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV. En este caso, lo que importaría sería la determinación realizada por el OST, y la opción "escogida" por el Miembro importador carecería de importancia.

4.11 Las Comunidades Europeas expresaron que la cuestión de la norma de examen revestía una gran importancia. La CE recordó al Grupo Especial que uno de los debates más completos acerca de los problemas relacionados con la norma de examen en casos que involucraban la apreciación jurídica

de los hechos a la luz de los requisitos probatorios del Código de Subvenciones de la Ronda de Tokio⁴, tuvo lugar ante el Grupo Especial que examinó la cuestión de la imposición de derechos compensatorios por parte de los Estados Unidos sobre las importaciones de ciertos productos de acero al carbono aleados con plomo y bismuto originarios de Francia, el Reino Unido y Alemania. Aunque el informe del Grupo Especial nunca fue adoptado, contenía valiosas observaciones acerca de la diferencia existente entre las cuestiones a las que se debían aplicar las reglas normales de interpretación de los tratados y las cuestiones que suponían una valoración legal de los hechos a la luz de los requisitos del acuerdo pertinente en materia de prueba (párrafos 368 y 369).

4.12 Las Comunidades Europeas expresaron asimismo que consideraban importante que el Grupo Especial tuviera en cuenta que el criterio de razonabilidad propuesto por los Estados Unidos, aunque se había tomado del caso de los sombreros de fieltro, suponía a juicio de los Estados Unidos connotaciones de extrema deferencia respecto de la decisión adoptada por la Administración nacional. Se debía observar que el Grupo Especial que se había ocupado del caso del acero aleado con plomo y bismuto había expresado que:

"... los criterios para el examen por un Grupo Especial de la valoración de los hechos efectuada por la autoridad investigadora nacional de un país signatario para determinar si esa valoración cumplía los requisitos del Acuerdo, no se podía basar en la simple transposición de los criterios aplicados en el derecho administrativo interno de los signatarios."

Las Comunidades Europeas consideraban que era muy importante abordar estas cuestiones con el espíritu del informe del Grupo Especial que examinó el caso del acero aleado con plomo y bismuto. Debía quedar claro que cuando las autoridades investigadoras nacionales de los Miembros realizaban una valoración fáctica a la luz de los requisitos del Acuerdo (interpretados de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional), se debía conceder a esas autoridades un margen de discrecional, pero el Grupo Especial no podía basarse en un sistema jurídico particular para circunscribir ese margen. En el presente caso, el Grupo Especial debía basarse en los sistemas de derecho administrativo de los Miembros.

Comunicación de Noruega

4.13 Noruega sostuvo que su preocupación en el presente caso tenía sobre todo un carácter sistémico, y observó que el Grupo Especial estaba examinando una diferencia que había sido abordada por el OST en dos ocasiones, y con recomendaciones adoptadas por consenso. A Noruega le preocupaba que las consecuencias del presente caso no sólo consistieran en la solución positiva de una diferencia, sino que socavarán futuras recomendaciones del OST y, por tanto, la eficiencia de este órgano. El resultado de esta eficiencia había permitido hasta entonces dismantelar contingentes de una manera considerablemente más rápida de lo que hubiera sido posible por medio de grupos especiales. Noruega se opuso a la argumentación de la India, de solicitar que el Grupo Especial abordara la cuestión de la "aprobación del OST" y la cuestión de escoger entre el "perjuicio grave" y la "amenaza real de perjuicio grave". Sobre la cuestión de la aplicación retroactiva, Noruega aceptó la solicitud de aclaración formulada por la India.

4.14 Noruega consideró que tanto el OST como la India estaban errados al sostener que, respecto de la introducción de una medida de salvaguardia, el ATV no daba ninguna indicación acerca de la fecha efectiva de aplicación, si bien la India tenía razón al afirmar que "en la cláusula del ATV relativa a la salvaguardia de transición no había ninguna autorización expresa que impusiera la carga adicional de la aplicación retroactiva". Noruega estimaba que se podían encontrar suficientes indicaciones y

⁴Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

que era innecesario y no se justificaba recurrir al párrafo 3 b) del artículo XIII del GATT de 1994. El párrafo 10 del artículo 6 del ATV sugería que el término "apply" de la versión inglesa era distinto del término "implement". Decir que un Miembro "... podrá aplicar (apply) la limitación en función de la fecha de importación o de exportación ..." no tiene el mismo significado que si en esa frase se hubiera sustituido "apply" por "implement". El término "apply" se refería más a la forma de aplicación que al momento de entrada en vigor. Era perfectamente razonable exigir que una medida se aplicara sólo después de cumplir ciertos procedimientos y además conceder facultades discrecionales para aplicar esa medida de modo tal que entrara en vigor en una fecha diferente. Esta idea se veía indirectamente respaldada por el hecho de que una medida se podía aplicar "dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas". Por consiguiente, Noruega estimaba que era legítimo preguntarse si en realidad no se trataba de un caso de aplicación retroactiva. Otro argumento, si se trataba en realidad de una medida retroactiva, era que en el acuerdo precedente existía una disposición que lo preveía, lo que sugería que si los negociadores hubieran deseado marcar una clara diferencia con el pasado en esta materia hubieran incluido en el ATV una disposición expresa en sentido contrario.

4.15 Noruega señaló asimismo que el párrafo 10 del artículo 6 del ATV debía leerse conjuntamente con el párrafo 11 del mismo artículo. Si se aceptaran los argumentos de la India, muy probablemente se socavaría el valioso procedimiento de consultas previsto en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV y se alentaría a los importadores a establecer contingentes sin realizar consultas previas con arreglo al párrafo 11 del artículo 6 del ATV. Noruega también estaba de acuerdo con el argumento de los Estados Unidos, de que la posición de la India alentaría a un exportador a inundar el mercado de importación con sus productos entre la fecha de la solicitud de consultas y el momento en que éstas hubieran terminado. Noruega estaba de acuerdo con la India en que la cuestión requería aclaraciones; no obstante, no coincidía con la interpretación que hacía la India del ATV en varios aspectos y solicitaba respetuosamente al Grupo Especial que considerara favorablemente las interpretaciones y los argumentos que había expuesto.

Comunicación del Pakistán

4.16 El Pakistán señaló que el ATV representaba un equilibrio de derechos y obligaciones entre los Miembros exportadores y los Miembros importadores. El ATV perfeccionaba el AMF e incluso durante el período de transición los progresos alcanzados mediante la negociación del ATV no se podían anular. El Pakistán instó al Grupo Especial a que considerara las repercusiones sistémicas del presente caso desde esta perspectiva y a que adoptara una decisión que de ningún modo retrasara los progresos ya alcanzados ni menoscabara las ventajas resultantes para los Miembros exportadores. El Pakistán estimaba que el Grupo Especial debía examinar el elemento de buena fe de las autoridades que iniciaban un procedimiento de salvaguardia, incluidos los siguientes aspectos: a) si las autoridades habían basado su decisión en todos los datos disponibles; b) si el análisis de los datos disponibles era compatible con los principios y los procedimientos normales y generalmente reconocidos; c) si existía algún elemento de arbitrariedad, y d) si se había adoptado alguna medida basándose en presunciones no justificadas. Al examinar las diferentes etapas del caso, sería importante que se analizara si las autoridades habían adoptado una posición coherente en las distintas etapas o si habían modificado su posición o habían introducido nuevos elementos en las distintas etapas del procedimiento. La buena fe no podía ni debía coexistir con justificaciones *a posteriori*.

4.17 A juicio del Pakistán, el Grupo Especial debía pronunciarse sobre la distinción existente entre el "perjuicio grave" y la "amenaza real de perjuicio grave". Si bien los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV enumeraban las mismas variables económicas que se debían examinar en ambos casos, era también cierto que se requería un análisis y una información diferentes sobre las mismas variables económicas para demostrar el perjuicio grave o bien la amenaza real de perjuicio grave, según fuera el caso. Si se trataba de perjuicio grave, el análisis debía demostrar claramente que el perjuicio ya

se había producido, mientras que en el caso de que se alegara la amenaza real de perjuicio grave, el análisis debía incluir las razones que podían ocasionar un perjuicio grave. El Grupo Especial también debía determinar las consecuencias que podía tener la presentación de nuevos datos por las partes en la legitimidad de todo el procedimiento. En el ATV, una etapa importante era la celebración de consultas, que se debían basar en la información "concreta y pertinente" presentada por el Miembro importador al Miembro exportador en virtud del párrafo 7 del artículo 6 del ATV. Toda nueva información presentada durante el examen de la medida de salvaguardia realizado por el OST crearía una situación de gran desventaja para el Miembro exportador. Con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, el OST podría tener a su disposición "las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados", pero no cabía interpretar que esta frase hacía referencia a la presentación de nueva información. Siempre que se presentara nueva información, el procedimiento jurídico debía comenzar nuevamente. La nueva información presentada durante el examen realizado por el OST podía consistir en: i) información relativa al período posterior a la publicación de la solicitud de consultas, y que no era pertinente en el caso en cuestión; ii) información disponible con anterioridad, pero que no se había utilizado, lo que demostraría una falta de esfuerzo serio y no respaldaría la alegación de buena fe; o iii) información relativa al período anterior a la fecha en que se dio a conocer la solicitud de consultas, pero que no estaba disponible en la fecha de la solicitud. Esto también constituiría una justificación *a posteriori* y colocaría en desventaja al Miembro exportador, lo que sólo podría subsanarse mediante una nueva solicitud de consultas.

V. PRINCIPALES ARGUMENTOS DE LAS PARTES

A. Introducción

5.1 El Grupo Especial observó que la India había estructurado su primera comunicación en una secuencia que comenzaba con los aspectos generales del mecanismo de salvaguardia, y a continuación exponía argumentos relativos a la carga de la prueba y a la norma de examen (Parte A). A esto seguía una argumentación en la que se sostenía que la medida de salvaguardia respecto de la cual los Estados Unidos deseaban habían solicitado la celebración de consultas no era la medida de salvaguardia aprobada por el OST (Parte B). A continuación se alegaba que los Estados Unidos no habían demostrado durante las consultas la existencia de perjuicio grave y que, por consiguiente, habían actuado de forma incompatible con el artículo 6 del ATV (Parte C); seguían un examen de la información complementaria (Parte D) y de la aplicación retroactiva (Parte E). En esta parte descriptiva del informe del Grupo Especial se había utilizado en buena medida la estructura adoptada por la India, pero no de forma integral. La parte descriptiva seguía más bien el enfoque adoptado por el Grupo Especial al exponer sus conclusiones, lo que, según se estimaba, facilitaría la conexión entre los argumentos de las partes y las conclusiones del Grupo Especial sobre esos argumentos.

B. La carga de la prueba

5.2 La India sostuvo que incumbía a los Estados Unidos la carga de probar que habían cumplido los requisitos del artículo 6 del ATV. Las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 habían establecido reiteradamente que las excepciones se debían interpretar restrictivamente y que la parte que invocaba una excepción debía probar que había cumplido los requisitos legales que justificaban la invocación de la misma. La India se refirió en este contexto a dos documentos (IBDD 30S/151 y 36S/402). Basándose sólo en este principio, el Grupo Especial debería llegar a la conclusión de que incumbía a los Estados Unidos la carga de probar que había adoptado la determinación de conformidad con el artículo 6 del ATV. Además, el párrafo 2 del artículo 6 del ATV permitía claramente las medidas de salvaguardia sólo si se demostraba que un aumento de las importaciones ocasionaba un perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave. En consecuencia, esa demostración incumbía al Miembro que adoptaba la medida de salvaguardia. Esto se desprendía no sólo del principio general de derecho reconocido por los grupos especiales sino también del texto del párrafo 2 del artículo 6 del ATV.

Esta disposición autorizaba la adopción de medidas de salvaguardia por un Miembro cuando "... se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave ..." y a continuación añadía que "deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones ...". Este requisito, que exigía la demostración de un aumento de las importaciones, del perjuicio grave y de la relación causal entre ambos era claramente una obligación impuesta al Miembro que decidía aplicar la medida de salvaguardia, y no al Miembro o Miembros contra los que se dirigía esa medida.

5.3 La India expresó también que el Miembro que invocaba el artículo 6 del ATV tenía la posibilidad de realizar la demostración mediante la presentación de pruebas positivas, basándose en los datos que había recogido. Si el Miembro contra el que se había adoptado la medida estuviera obligado a soportar la carga de la prueba, tendría que demostrar un hecho negativo, lo que a menudo era imposible, basándose en los datos de que dispusiera y que probablemente eran mucho más limitados que los que estaban a disposición del Miembro importador. Por lo tanto, la finalidad del artículo 6 del ATV, que consistía en imponer una disciplina estricta en la utilización de salvaguardias, no se podía alcanzar si la carga de la prueba se desplazaba de los Miembros importadores a los Miembros exportadores.

5.4 Los Estados Unidos sostuvieron que, en concordancia con la práctica aceptada en materia de solución de diferencias en el marco del GATT de 1947, que se había conservado en la OMC, incumbía a la India justificar la presunción de que la aplicación por los Estados Unidos de una salvaguardia de transición sobre las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India era incompatible con el ATV. El texto del artículo XXIII del GATT de 1994 y la práctica seguida en el marco del GATT de 1947 respaldaban este principio. El artículo XXIII del GATT de 1994, al que hacía referencia el párrafo 10 del artículo 8 del ATV, preveía el recurso a un procedimiento de solución de diferencias cuando un Miembro considerara que una ventaja resultante para él directa o indirectamente se hallaba anulada o menoscabada a consecuencia de que otro Miembro omitiera cumplir sus obligaciones dimanantes de ese Acuerdo. En el caso presente, incumbía inicialmente a la India la carga de probar que los Estados Unidos no habían cumplido sus obligaciones dimanantes del ATV; a juicio de los Estados Unidos, la India no había cumplido con esa carga.

5.5 Los Estados Unidos sostuvieron asimismo que no incumbía a los Estados Unidos la carga de volver a demostrar que sus medidas estaban justificadas. El ATV autorizaba a un Miembro a imponer una medida de salvaguardia cuando éste hubiera determinado que las importaciones causaban o amenazaban causar un perjuicio grave a su mercado. A juicio de los Estados Unidos, correspondía al Grupo Especial establecer si la India había expuesto hechos que demostraran de manera convincente que no era razonable la determinación de los Estados Unidos, adoptada al amparo de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, y en la que se establecía que los efectos negativos del aumento de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana en el mercado interno estadounidense constituían un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave. Si la India no había presentado esa prueba, el Grupo Especial debía llegar a la conclusión de que la determinación adoptada con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ATV se había tomado adecuadamente y era compatible con las obligaciones de los Estados Unidos dimanantes del ATV. Se debía aplicar un examen similar respecto de las determinaciones adoptadas al amparo del párrafo 4 del artículo 6 del ATV.

5.6 Los Estados Unidos expresaron que el argumento esgrimido por la India, de que el ATV era una excepción al GATT de 1994 y que esta "excepcionalidad" era suficiente para imponer al Miembro demandado la carga de establecer la conformidad con las obligaciones dimanantes del ATV alteraría el equilibrio de este Acuerdo y de muchos otros Acuerdos Comerciales Multilaterales. En esta materia el ATV era similar, por ejemplo, al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

C. La norma de examen

5.7 En opinión de la India, en el ATV no se había establecido ningún criterio de razonabilidad, y dado el carácter notablemente excepcional de las disposiciones de salvaguardia previstas en el ATV, sería jurídicamente inadmisibles "importar" en el ATV la norma de examen incluida a solicitud de los Estados Unidos en el Acuerdo Antidumping.⁵ En realidad, la Decisión Ministerial sobre el examen del párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 daba a entender claramente que esta norma sólo era pertinente en el caso del Acuerdo Antidumping y que no tenía una aplicabilidad general. De conformidad con el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), el sistema de solución de diferencias servía, entre otras cosas, para aclarar las disposiciones de los Acuerdos de la OMC "de conformidad con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público".⁶ Según los principios generales del derecho internacional, todo tratado se debía cumplir de buena fe.⁷ Por consiguiente, la tarea del Grupo Especial consistía en determinar si los Estados Unidos habían cumplido de buena fe sus obligaciones dimanantes del artículo 6 del ATV. La India no solicitaba que el Grupo Especial realizara un examen del asunto a partir de cero y que sustituyera la determinación de los Estados Unidos por la del Grupo Especial, sino que solicitaba que éste evaluara objetivamente, de conformidad con el artículo 11 del ESD, si los Estados Unidos habían formulado su determinación de conformidad con sus obligaciones dimanantes del artículo 6 del ATV.

5.8 Respondiendo al Grupo Especial, la India señaló que, al aplicar la legislación interna de los Estados Unidos, en particular la que regulaba el examen de las medidas antidumping y los derechos compensatorios, los tribunales habían concedido deferencia a los organismos administrativos, de conformidad con la "doctrina Chevron". Los tribunales no examinaban si el organismo que administraba los derechos antidumping o los derechos compensatorios habían interpretado la ley correctamente, sino si su interpretación era razonable. En forma análoga, los tribunales de los Estados Unidos no examinaban si el organismo había aplicado la ley correctamente, sino si su aplicación era razonable. El concepto de "razonabilidad" era, por lo tanto, utilizado para definir el alcance de una doctrina jurídica que había concedido a los organismos un considerable ámbito de discrecionalidad, y había representado un importante desplazamiento de autoridad, de los tribunales al poder ejecutivo. El artículo 17 del Acuerdo Antidumping había recogido la "doctrina Chevron". Durante las actuaciones de este Grupo Especial, los Estados Unidos, sin referirse directamente al artículo 17 del Acuerdo Antidumping, habían presentado al Grupo Especial argumentos que, si se aceptaran, constituirían una incorporación al ATV de los principios de esta disposición.

5.9 Los Estados Unidos adujeron que todas las partes en un acuerdo debían aplicar dicho acuerdo de buena fe. Este principio era importante tanto en el derecho de los tratados como en el derecho contractual interno. El adoptar una determinación de manera razonable y de buena fe seguía al primer paso, consistente en aplicar el tratado de buena fe. Esto no "sustituía" la obligación de aplicar un tratado de buena fe. Los Estados Unidos habían afirmado que, aplicando de buena fe las disposiciones del artículo 6 del ATV, habían adoptado una determinación razonable, después de examinar los datos pertinentes, en el sentido de que era necesaria una salvaguardia de transición. También se habían ajustado al párrafo 7 del artículo 6 del ATV y finalmente al párrafo 10 del artículo 6, cuando no se había podido alcanzar con la India una solución mutuamente aceptable. Las conclusiones del OST, requeridas por

⁵Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

⁶Párrafo 2 del artículo 3 del ESD.

⁷Véase el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

el párrafo 10 del artículo 6 y el artículo 8 del ATV, habían respaldado la aplicación de la salvaguardia por los Estados Unidos.

5.10 Los Estados Unidos sostuvieron además que no era necesaria una disposición específica en materia de norma de examen en el ATV o en ningún otro acuerdo, si bien los negociadores del Acuerdo Antidumping habían advertido la necesidad de negociar una norma de examen específica para esos casos, debido a la naturaleza y a los problemas encontrados en materia de antidumping. La norma de examen contenida en el párrafo 6 del artículo 17 de ese Acuerdo no era pertinente en el presente asunto, y los Estados Unidos no habían propuesto la aplicación de esa norma en el caso presente. Los Estados Unidos no habían citado ningún precedente jurisprudencial en materia antidumping o de subvenciones, como había hecho la India. Era incorrecta la afirmación de la India, de que los Estados Unidos habían tratado de aplicar al caso presente normas aplicables en materia antidumping o de subvenciones.

5.11 La India recordó que la función de los grupos especiales, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, era preservar los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC. Si este Grupo Especial aprobara las desviaciones "razonables" respecto de las prescripciones establecidas en el artículo 6 del ATV en lugar de determinar si esas prescripciones se habían observado de buena fe, o si aprobara el ejercicio de facultades discrecionales por considerarlo "razonable" en lugar de determinar si el Miembro había ejercido esas facultades de buena fe, en la práctica reduciría los derechos y obligaciones de los Miembros y, por lo tanto, actuaría de forma incompatible con el principio básico del ESD. El texto del ATV delimitaba claramente el alcance de las facultades discrecionales de que disponían los Miembros para formular determinaciones con el objeto de aplicar medidas de salvaguardia. Si el Grupo Especial ampliara ese alcance mediante la utilización del concepto de razonabilidad, su actuación no se basaría en el texto del ATV y sería contraria a los principios generales del derecho internacional; por consiguiente, el Grupo Especial no estaría determinando y confirmando el derecho vigente de la OMC, lo que era su cometido. Por el contrario, estaría inventando un derecho nuevo, que ningún Miembro había aceptado. A juicio de la India, la única consecuencia de esto sería socavar la confianza de los Miembros en el procedimiento de solución de diferencias recientemente establecido.

5.12 Los Estados Unidos reiteraron que la norma de examen apropiada consistía en la razonabilidad y en un análisis de buena fe de los datos. El principio de la aplicación "de buena fe" de los tratados era pertinente, pero este principio formaba parte del criterio de razonabilidad. Uno se derivaba del otro. A juicio de los Estados Unidos, era evidente que todos los Miembros debían ajustarse al principio de derecho internacional de aplicación de buena fe de los tratados, y que al hacerlo debían adoptar conclusiones "razonables", basándose en los exámenes realizados. Los Estados Unidos habían aplicado el ATV de manera compatible con la totalidad de este precepto. Si se examinaban en primer lugar los principios pertinentes de la Ronda Uruguay distintos de los contenidos en el ATV, se observaba que el párrafo 1 del artículo 3 del ESD establecía que: "Los Miembros afirman su adhesión a los principios de solución de diferencias aplicados ... al amparo de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1947 y al procedimiento desarrollado y modificado por el presente instrumento." En el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo por el que se establece la OMC también se estipulaba que "[s]alvo disposición en contrario en el presente Acuerdo o en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, la OMC se regirá por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 y los órganos establecidos en el marco del mismo".

5.13 Los Estados Unidos observaron también que el párrafo 2 del artículo 3 del ESD establecía, entre otras cosas, que:

"Los Miembros reconocen que [el sistema de solución de diferencias de la OMC] sirve para preservar los derechos y obligaciones de los Miembros en el marco de los acuerdos abarcados y para aclarar las disposiciones vigentes de dichos acuerdos de conformidad con las normas

usuales de interpretación del derecho internacional público. Las recomendaciones y resoluciones del OSD no pueden entrañar el aumento o la reducción de los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos abarcados."

Por consiguiente, se desprendía claramente del párrafo 2 del artículo 3 del ESD que, si bien el sistema de solución de diferencias de la OMC servía también para aclarar las disposiciones de los acuerdos abarcados, no podía aumentar ni reducir los derechos y obligaciones establecidos en esos acuerdos.

5.14 Los Estados Unidos señalaron asimismo que el artículo 11 del ESD disponía, entre otras cosas, 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 pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados."

El artículo 11 del ESD incorporó el párrafo 16 del Entendimiento relativo a las notificaciones, las consultas, la solución de diferencias y la vigilancia.⁸ Los redactores del ESD habían procurado que éste fuera un texto integral, que incorporara todos los intentos anteriores de codificación en materia de solución de diferencias. Las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947 habían tratado de que el Entendimiento de 1979 y su anexo recogieran la práctica usual y los mejoramientos de la misma, incluida la norma de examen enunciada en el informe del Grupo de Trabajo del GATT (1951) que se encargó de examinar el retiro por los Estados Unidos, al amparo del artículo XIX, de una concesión arancelaria para los sombreros y formas de sombreros para mujer de fieltro de pelo (caso de los sombreros de fieltro).⁹

5.15 Los Estados Unidos sostuvieron que, en resumen, una evaluación objetiva por parte del Grupo Especial, de conformidad con el artículo 11 del ESD, requería que se examinara si los Estados Unidos habían actuado en conformidad con los requisitos del ATV y de buena fe, y si la determinación era razonable a la luz de los datos que había tenido ante sí la autoridad investigadora.

El caso de los sombreros de fieltro

5.16 Los Estados Unidos adujeron que el caso de los sombreros de fieltro brindaba una orientación autorizada sobre la práctica y los procedimientos del GATT de 1947, en lo relativo a la norma de examen que corresponde aplicar en el presente caso. La norma de examen enunciada en aquel caso era también compatible con los principios del derecho internacional relativos a la aplicación de buena fe de los tratados. El caso de los sombreros de fieltro sugería que este Grupo Especial debía determinar si los Estados Unidos habían aplicado las disposiciones del artículo 6 del ATV de buena fe y habían realizado una evaluación razonable o de buena fe de los hechos para formular las determinaciones conforme lo exigía el artículo 6 del ATV. El artículo 6 establecía que "[p]odrán adoptarse medidas de salvaguardia ... cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre ...". Resultaba claro que el núcleo de la disposición del ATV era la determinación formulada por el Miembro importador, basándose en los datos disponibles. Mientras que en el caso de los sombreros de fieltro el Grupo de Trabajo había examinado una medida adoptada al amparo del párrafo 1 del artículo XIX

⁸L/4907, adoptado el 28 de noviembre de 1979.

⁹GATT/CP/106, informe adoptado el 22 de octubre de 1951, N° de venta GATT/1951-3.

del GATT de 1947, la determinación requerida en ese caso conforme a la práctica del GATT de 1947 era similar a la determinación requerida de conformidad con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV.¹⁰

5.17 En ese caso, el Gobierno de Checoslovaquia solicitó que se estableciera que la invocación del artículo XIX por parte de los Estados Unidos era incorrecta, afirmó que los Estados Unidos no habían cumplido determinadas condiciones previstas en el artículo XIX para adoptar esa medida, y pidió la revocación de la misma. El Grupo de Trabajo rechazó el argumento de Checoslovaquia y señaló lo siguiente:

"... cabe observar que, como era natural, el Grupo de Trabajo no podía disponer de las mismas facilidades que las autoridades estadounidenses para consultar a las partes interesadas y a testigos independientes de las regiones de los Estados Unidos donde se fabricaban sombreros y para formarse una opinión basándose en esas consultas. ... Por otra parte, los Estados Unidos no tenían que probar de manera terminante que el grado de perjuicio causado o que se amenazaba causar en ese caso debía reputarse grave; dado que lo que se consideraba era si infringían o no infringían el artículo XIX, tenían derecho al beneficio de la duda."¹¹

5.18 Los Estados Unidos sostuvieron que, del mismo modo que en el caso presente, la información en que basó sus conclusiones, el Grupo de Trabajo que se ocupó del caso de los sombreros de fieltro, si bien era convincente, no era perfecta; por ejemplo, las autoridades estadounidenses no habían desglosado las cifras correspondientes a la producción de formas de sombreros para hombres y para mujeres. No obstante, el Grupo de Trabajo decidió que "los datos disponibles respaldan la opinión de que el aumento de las importaciones causó o amenazó causar ciertas consecuencias adversas para los productores de los Estados Unidos".¹² El Grupo de Trabajo determinó asimismo que en ese caso las autoridades estadounidenses habían investigado exhaustivamente el asunto "sobre la base de los datos de que disponían en el momento en que llevaron a cabo su investigación, y habían llegado de buena fe a la conclusión de que la medida propuesta estaba amparada por el artículo XIX ...".¹³ El razonamiento del Grupo de Trabajo que examinó el caso de los sombreros de fieltro era aplicable a la norma de examen que el Grupo de Trabajo debía aplicar en el caso presente.

5.19 En opinión de los Estados Unidos, el régimen que regulaba en la actualidad el comercio de textiles y del vestido en la OMC era un régimen de salvaguardias, del mismo modo que el artículo XIX del GATT de 1994 y el Acuerdo sobre Salvaguardias constituían un régimen de salvaguardias. Ambos regímenes permitían que un Miembro restringiera el comercio leal de mercancías basándose en una determinación formulada por ese Miembro, con ciertas limitaciones. El régimen textil era diferente del previsto en el artículo XIX del GATT de 1994, pero muchos de sus conceptos básicos dependían de los conceptos fundamentales en que se basaba el artículo XIX. Cuando los negociadores habían indicado su voluntad de que ambos regímenes fueran diferentes, se debía respetar la diferencia de derechos y obligaciones prevista en el texto negociado. Ahora bien, el caso de los sombreros de fieltro, que era un precedente aceptado de fecha anterior a la divergencia existente entre los dos regímenes,

¹⁰En realidad, los sombreros y formas de sombreros de fieltro de pelo figuran entre los productos abarcados por el ATV y su anexo. Esos productos habrían estado sometidos, en el caso de los Estados Unidos, al mecanismo de salvaguardia previsto en el artículo 6 del ATV, pero los Estados Unidos habían integrado ese producto en el GATT de 1994, de conformidad con el artículo 2 del ATV. El artículo XIX se aplica actualmente a esos productos en el caso de los Estados Unidos.

¹¹Caso de los sombreros de fieltro, párrafo 30.

¹²Ídem.

¹³Ídem, párrafo 48.

resultaba convincente en su interpretación de las disposiciones de ambos o de cada uno de esos regímenes, en lo relativo a la decisión inicial de adoptar una medida de salvaguardia. Utilizar la orientación que ofrecía ese caso no suponía incorporar de modo general los principios del artículo XIX del GATT de 1994 o del Acuerdo sobre Salvaguardias ni de las cuestiones de la compensación o el trato no discriminatorio, como parecía alegar la India.

5.20 Los Estados Unidos observaron que, en su primera comunicación, la India había alegado que la norma de examen que debía utilizar el Grupo Especial no debía incluir ningún análisis de la razonabilidad de la determinación, sino que debía considerar especialmente si las autoridades habían cumplido sus obligaciones "de buena fe", conforme al criterio utilizado por el Grupo de Trabajo que examinó el caso de los sombreros de fieltro. Aunque los Estados Unidos no estaban de acuerdo con la posición de la India en cuanto al papel de la razonabilidad, convenían en que la aplicación de buena fe de la disposición del ATV era un criterio pertinente para el examen que debía realizar el Grupo Especial. La "buena fe" había sido definida como la "conformidad con normas de honestidad, verdad, sinceridad, etc. ...".¹⁴ Para determinar si las autoridades habían cumplido sus obligaciones "de buena fe" no era necesario que el Grupo Especial comprobara que ese Grupo hubiera adoptado la misma determinación que las autoridades. En cambio, el Grupo Especial debía examinar el fundamento de las conclusiones adoptadas por las autoridades, inclusive un examen de los datos en los que esas autoridades se habían basado, a fin de establecer si la determinación evidenciaba una aplicación de buena fe de las normas del ATV. En el caso presente, las autoridades estadounidenses habían ejercido sus facultades discrecionales y se habían ajustado con plena buena fe a las disposiciones pertinentes del ATV.

5.21 Los Estados Unidos adujeron que, por lo tanto, el razonamiento aplicado en el caso de los sombreros de fieltro se aplicaba igualmente al caso que tenía ante sí el Grupo Especial. Como la cuestión fundamental era si la determinación adoptada por el Comité Interministerial para la Aplicación de los Acuerdos Textiles (CITA) era compatible con los requisitos de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, la cuestión pertinente que se debía examinar no era si había existido en la ocasión un perjuicio grave o una amenaza de perjuicio grave, sino si el CITA había determinado razonablemente y de buena fe que el perjuicio o la amenaza existían en el momento en que el CITA adoptó su determinación, en abril de 1995. Por consiguiente, la determinación adoptada por el CITA sólo se podía evaluar sobre la base de los datos existentes en aquel momento. Los datos presentados posteriormente al OST de hecho habían corroborado el análisis realizado en abril de 1995.

5.22 La India señaló que ningún grupo especial del GATT de 1947 había aplicado el enfoque del Grupo de Trabajo que se ocupó del caso de los sombreros de fieltro. De hecho, los grupos especiales que examinaron los casos Nueva Zelanda - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia y Derechos compensatorios aplicados por el Canadá al maíz en grano procedente de los Estados Unidos habían examinado ampliamente las medidas adoptadas por los países importadores sin aplicar una norma de examen, y habían impuesto a los países importadores la obligación de establecer todos los hechos en los que habían basado sus medidas. Las disciplinas aplicadas por esos grupos especiales del GATT de 1947 en los casos de medidas adoptadas contra el comercio subvencionado y objeto de dumping deberían aplicarse como mínimo en el caso de medidas discriminatorias adoptadas contra las exportaciones de textiles y prendas de vestir que no habían sido objeto de dumping ni habían estado subvencionadas. La India sostuvo asimismo que sería jurídicamente incorrecto hacer una transposición de los criterios aplicados en el caso de los sombreros de fieltro a medidas adoptadas en el marco del ATV.

¹⁴Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language (1989).

5.23 Los Estados Unidos rechazaron la observación formulada precedentemente por la India, de que el caso de los sombreros de fieltro no era jurídicamente pertinente en el caso presente. Aquel caso se refería al examen de una medida de salvaguardia en una época en que el examen habría sido similar en el contexto textil. Ciertamente, los casos de dumping en los que se había aplicado una norma de examen distinta de la prevista en el párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping no eran pertinentes actualmente en los casos de dumping, y cabía preguntarse por qué sería más oportuno recurrir al caso de Nueva Zelandia sobre los transformadores, como lo hacía la India, o a los principios que este país deseaba que se aplicaran en el caso presente, que era un caso de salvaguardias en el sector textil. Fundamentalmente, si bien la norma utilizada en el caso de los sombreros de fieltro podría haber sido modificada por las disposiciones específicas del Acuerdo sobre Salvaguardias, los principios no relacionados con medidas adoptadas en el marco de ese Acuerdo resultaban útiles en el caso presente. La India, en cambio, había resucitado la norma anterior al párrafo 6 del artículo 17 del Acuerdo Antidumping, en un caso que prácticamente carecía de precedentes, relativo a una salvaguardia especial aplicable a los textiles y las prendas de vestir.

5.24 Refiriéndose también al caso de los sombreros de fieltro, la India expresó que las conclusiones del mismo habían quedado superadas por el Acuerdo sobre Salvaguardias, en cuyo artículo 4 se establecía que no se podían efectuar determinaciones de la existencia de daño a los efectos del artículo XIX a menos que una investigación realizada por el Miembro importador demostrara, sobre la base de pruebas objetivas, que el aumento de las importaciones había causado el daño grave. Por consiguiente, el marco jurídico en que se habían elaborado los criterios aplicados en el caso de los sombreros de fieltro no era análogo a la situación prevista en el artículo 6 del ATV ni tampoco a la prevista en el artículo XIX, según la interpretación del Acuerdo sobre Salvaguardias. Por estas razones, la analogía que los Estados Unidos deseaban que el Grupo Especial estableciera no era apropiada. Por lo tanto, los criterios establecidos en el caso de los sombreros de fieltro ya no formaban parte de la jurisprudencia de la OMC. Además, las conclusiones de ese Grupo de Trabajo se referían a un mecanismo de salvaguardia con arreglo al cual los Miembros de la OMC que se veían afectados negativamente por la medida de salvaguardia podían adoptar medidas compensatorias; sin embargo, el mecanismo de salvaguardia del ATV no autorizaba a los Miembros exportadores de productos textiles a adoptar medidas compensatorias. Por esta simple razón sería inadecuado conceder a los Miembros que invocaban las disposiciones de salvaguardia del ATV, con arreglo a las cuales no correspondía ninguna compensación, las libertades de que disponían al amparo del artículo XIX del GATT de 1994. La India consideraba asimismo que había demostrado que sería jurídicamente incorrecto e ilógico que el Grupo Especial dedujera que, simplemente porque tanto el caso de los sombreros de fieltro como el caso presente se referían a medidas de salvaguardia, la norma de examen aplicada en el primero de ellos se debía aplicar también en el caso presente.

5.25 Respondiendo a estas alegaciones, los Estados Unidos adujeron que el presente caso carecía prácticamente de antecedentes y que los Estados Unidos habían mencionado y buscado orientación en un caso sobre una medida de salvaguardia adoptada en el marco del GATT de 1947, que era sumamente comparable a la adopción de determinaciones en materia de salvaguardias con arreglo al ATV. La India se equivocaba al afirmar que ningún grupo especial del GATT de 1947 había aplicado el enfoque del Grupo de Trabajo que examinó el caso de los sombreros de fieltro y que éste ya no formaba parte de la jurisprudencia de la OMC. Los precedentes del GATT en la interpretación del párrafo 1 del artículo XIX (por ejemplo, según constan en el capítulo relativo al artículo XIX del Índice Analítico del GATT) consistían casi íntegramente en las conclusiones y recomendaciones de ese Grupo de Trabajo. De conformidad con el párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo por el que se establece la OMC, la OMC y sus Miembros debían regirse por las decisiones, procedimientos y práctica consuetudinaria del sistema del GATT de 1947. Lo mismo se establecía en el párrafo 1 del artículo 3 del ESD. La decisión adoptada en el caso de los sombreros de fieltro seguía siendo pertinente, incluso después de la negociación de un nuevo Acuerdo sobre Salvaguardias.

5.26 Los Estados Unidos adujeron asimismo que las normas relativas a las medidas de salvaguardia previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias denotaban un cambio de orientación que incorporaba la jurisprudencia del caso de los sombreros de fieltro. Esas normas no consistían en que el Miembro importador debiera probar ciertos hechos, en caso necesario, ante un grupo especial. Se referían, en cambio, a la manera en que las autoridades competentes del Miembro importador debían llevar a cabo la investigación. Por consiguiente, cuando un grupo especial evaluaba las medidas adoptadas al amparo del Acuerdo sobre Salvaguardias, debía aplicar el enfoque adoptado en el caso de los sombreros de fieltro.

5.27 Los Estados Unidos se refirieron también al argumento de la India relativo a la compensación en el caso de una medida de salvaguardia, y observaron que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 8 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no existía un derecho de compensación durante un período de tres años. No era una coincidencia que éste fuera el plazo máximo de duración de una limitación con arreglo al artículo 6 del ATV. No había en esta materia una pérdida importante de "derechos que corresponden en virtud del GATT". Los argumentos de la India respecto de la necesidad de una aprobación multilateral en el caso de que un Miembro deseara adoptar una medida de salvaguardia sin el pago de compensación eran simplemente incorrectos. La situación era la misma en materia de solución de diferencias. Tanto en el marco del ATV como del Acuerdo sobre Salvaguardias, las partes podían recurrir al procedimiento de solución de diferencias previsto en el artículo XXIII. Además, antes de la vigencia del Acuerdo sobre Salvaguardias y del ATV, el AMF permitía recurrir al procedimiento de solución de diferencias del artículo XXIII. Los Estados Unidos señalaron a la atención del Grupo Especial el párrafo 10 del artículo 11 del AMF. Por lo tanto, la situación jurídica de las salvaguardias en el marco del artículo XIX del GATT de 1994, a los efectos del análisis particular de la norma de examen, no era más análoga que la de cualquier otro precedente jurisprudencial.

D. El artículo 6 del ATV

El mecanismo de salvaguardia del ATV

5.28 La India sostuvo que el mecanismo de salvaguardia de transición establecido en el ATV constituía una excepción a los principios básicos del Acuerdo General y a las disposiciones generales de salvaguardia previstas en el artículo XIX del GATT de 1994, y que debía ser interpretado con arreglo a ello. El artículo XI del GATT de 1994 establecía una prohibición general de las restricciones cuantitativas; una de las excepciones a esta prohibición general era el artículo XIX del GATT de 1994, que permitía la adopción de medidas de salvaguardia bajo la forma de restricciones cuantitativas. Sin embargo, tales restricciones se debían aplicar en consonancia con el artículo XIII del GATT de 1994, es decir, de manera no discriminatoria. No obstante, el sector de los textiles y el vestido había quedado al margen del sistema del GATT durante mucho tiempo, y el ATV establecía disposiciones que los Miembros debían aplicar para la integración del sector de los textiles y el vestido en el GATT de 1994 durante un período de transición. El sistema del ATV preveía que todas las restricciones cuantitativas mantenidas en virtud de las disposiciones del AMF que estuvieran vigentes el día anterior a la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC se regirían por las disposiciones del ATV (párrafo 1 del artículo 2), y que no se introducirían nuevas restricciones, salvo en virtud de las disposiciones del ATV o del GATT de 1994 (párrafo 4 del artículo 2). El ATV establecía, respecto de las medidas de salvaguardia, que el artículo XIX del GATT de 1994 se aplicaría respecto de los productos ya integrados en el GATT de 1994, mientras que el artículo 6 del ATV se aplicaría a los productos aún no integrados en el GATT de 1994. En el artículo 6 del ATV se había establecido un mecanismo de salvaguardia de transición que permitía que los Miembros de la OMC no sólo aplicaran restricciones cuantitativas incompatibles con el artículo XI del GATT de 1994, sino que les permitía hacerlo "Miembro por Miembro", que era la expresión utilizada en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV para referirse a las medidas discriminatorias incompatibles con el artículo XIII del GATT de 1994.

5.29 La India adujo asimismo que la aplicación de cargas a determinados exportadores, no por el hecho de que hayan recurrido al dumping o se hayan beneficiado de subvenciones, sino simplemente porque eran más eficientes que otros, era contrario a la finalidad básica del orden multilateral de comercio. Por consiguiente, no había ninguna otra disposición en todo el sistema jurídico de la OMC que permitiera aplicar limitaciones a las importaciones de un determinado Miembro de la OMC simplemente porque causaba perjuicio a amenazaba causar perjuicio a una rama de producción nacional. Los redactores del ATV habían reconocido expresamente el carácter excepcional de la salvaguardia de transición prevista en el párrafo 1 del artículo 6 del ATV, al establecer que dicha salvaguardia "deberá aplicarse con la mayor moderación posible".

5.30 Los Estados Unidos alegaron que, en el caso presente, habían aplicado fielmente el procedimiento previsto en el artículo 6 del ATV, y que la medida adoptada era plenamente compatible con ese artículo. El artículo 6 debía interpretarse conforme al sentido corriente de sus términos, en su contexto y teniendo en cuenta el objeto y la finalidad del ATV. El párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena establecía que: "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." Aplicando estos principios, el sentido corriente de los términos reales del párrafo 2 del artículo 6 del ATV era simplemente que las medidas de salvaguardia podían adoptarse basándose en la determinación formulada por un Miembro, en la que se demostrara que existían las condiciones requeridas de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, causados por un aumento de la cantidad de importaciones, y que el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave se habían atribuido adecuadamente al Miembro respecto del cual se había aplicado la medida. En el texto del artículo 6 no había motivo alguno para suponer que se lo debía interpretar estrictamente o que constituía una disposición de carácter excepcional.

5.31 A juicio de la India, el carácter sumamente excepcional de la salvaguardia de transición prevista en el artículo 6 del ATV se debía tener en cuenta al interpretar esa disposición. Los grupos especiales del GATT de 1947 habían reconocido reiteradamente que las excepciones se debían interpretar estrictamente (por ejemplo, en IBDD 30S/151 y 36S/402). Este principio se debía aplicar de manera particularmente estricta en el caso de una disposición que constituía no sólo una excepción a los principios establecidos en el artículo XI del GATT de 1994, sino también a los principios consagrados en su artículo XIII. Esto suponía, entre otras cosas, que sería jurídicamente incorrecto debilitar las disciplinas establecidas en el artículo 6 del ATV, aplicando por analogía al mecanismo de salvaguardia de transición los principios jurídicos elaborados en el marco de otras disposiciones de salvaguardia del sistema jurídico de la OMC.

5.32 Los Estados Unidos sostuvieron que el mecanismo de salvaguardia del artículo 6 del ATV se debía considerar como parte integrante del ATV y no como una disposición "sumamente excepcional". Los negociadores de la Ronda Uruguay habían ideado el ATV para equilibrar los intereses de los Miembros predominantemente exportadores y los Miembros predominantemente importadores hasta la terminación del período decenal de transición. Se garantizaba así a los Miembros exportadores que a más tardar el 1º de enero del año 2005 todos los productos textiles y del vestido quedarían sometidos a las reglas normales del GATT. Además, se les garantizaba que, cuando procediera, los productos sometidos a contingentes dispondrían durante el período de transición de un acceso que aumentaría de forma acelerada. Se garantizó también a los Miembros exportadores que determinados porcentajes de los productos enumerados en el Anexo del ATV se integrarían en el GATT de 1994 en tres etapas. Una vez que esos productos quedaran integrados, no se podrían mantener ni aplicar contingentes respecto de ellos, salvo con arreglo al artículo XIX del GATT de 1994. Por otra parte, se concedía a los Miembros importadores un mecanismo especial para adoptar medidas de salvaguardia que podrían utilizar durante el período decenal de transición en los casos de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave para sus productores, causado por un aumento brusco de las importaciones. Este equilibrio de intereses entre el incremento acelerado de los contingentes y una integración determinada

para los Miembros exportadores, y un mecanismo de salvaguardia especial para los Miembros importadores había hecho posible que todas las partes convinieran en el ATV.

5.33 La India se mostró en desacuerdo con la opinión de los Estados Unidos, de que los Miembros importadores habían obtenido el derecho de adoptar medidas de salvaguardia a cambio de un incremento acelerado de los contingentes y una determinada integración, concedidos a los Miembros exportadores. Este argumento pasaba por alto el hecho de que las limitaciones aplicadas con arreglo al AMF eran incompatibles con las obligaciones asumidas por los países importadores en virtud del GATT de 1947. La supresión de contingentes prevista en el ATV para el sector de los textiles y el vestido no significaba la liberalización del comercio. Por otra parte, la India no aceptaba que el mecanismo de salvaguardia se considerase como parte integrante del ATV y no como una disposición "sumamente excepcional"; por el contrario, la India, si bien aceptaba que la disposición de salvaguardia era parte integrante del ATV, consideraba que era al mismo tiempo una excepción a los principios básicos del GATT y a las disposiciones generales de salvaguardia del artículo XIX del GATT, por lo que el Grupo Especial debía interpretarla con arreglo a esto.

5.34 Sobre este particular, los Estados Unidos estimaron que el contexto, el objeto y la finalidad del artículo 6 del ATV revestían importancia. La posibilidad de responder a aumentos bruscos de las importaciones mediante la aplicación de una salvaguardia de transición era una concesión fundamental formulada en las negociaciones de la Ronda Uruguay a los Miembros predominantemente importadores. Esta concesión equilibraba la sustancial e irreversible liberalización del comercio que se había establecido en todo el texto del ATV. Por este motivo, el artículo 6 del ATV desempeñaba un papel fundamental en el funcionamiento del ATV durante el período decenal de transición. No sería compatible con las circunstancias de las negociaciones el limitar indebidamente la manera en que se debía interpretar el artículo 6. La referencia del párrafo 1 del artículo 6 del ATV al hecho de que la salvaguardia de transición "deberá aplicarse con la mayor moderación posible" no modificaba este razonamiento. Esa frase no se refería a la manera en que se debía interpretar el artículo 6 en un caso concreto de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. La palabra "moderación" proviene directamente del párrafo 2 del artículo 3 del AMF. Con arreglo al AMF, y actualmente con arreglo al ATV, "moderación" no significaba ni significa abstenerse de adoptar medidas de salvaguardia cuando se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6 del ATV.

5.35 Los Estados Unidos señalaron también que las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India habían aumentado un 414 por ciento en los 12 meses anteriores a enero de 1994 respecto de los 12 meses anteriores a enero de 1995. Al mismo tiempo que el brusco aumento de las importaciones, se había producido una reducción manifiesta de la producción nacional estadounidense, lo que obligaba a determinar la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional. Al formular esa determinación, los Estados Unidos habían aplicado de buena fe, todos los procedimientos necesarios previstos en el ATV, teniendo en cuenta algunos de los factores pertinentes enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV respecto de los cuales se disponía de información publicada, así como la información obtenida mediante conversaciones con los productores respecto de otros factores sobre los cuales no se disponía de información publicada. La razonabilidad de esta determinación se desprendía asimismo del hecho de que el OST, integrado por Miembros exportadores e importadores, había llegado a un consenso en favor de la aplicación de una medida de salvaguardia por los Estados Unidos.

Análisis jurídicos sugeridos por las Partes respecto del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave

5.36 La India adujo que la carga de demostrar el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave incumbía al Miembro importador, que debía escoger al comienzo del procedimiento si alegaría la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. No se trataba de conceptos

intercambiables porque los datos requeridos eran diferentes según fuera la situación escogida. La amenaza real sólo se podía determinar mediante los datos necesarios sobre importaciones inminentes y susceptibles de ser medidas, sin lo cual la demostración de la amenaza real se basaría con toda probabilidad en conjeturas y no en hechos concretos.

5.37 Los Estados Unidos respondieron que el artículo 6 del ATV no exigía que se escogiera entre el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave y que no existían criterios, definiciones u otros elementos que introdujeran una separación en la frase "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave". Tampoco existían tales criterios en el MFA, del que procedían esta frase y los criterios utilizados en el ATV. El enfoque sugerido por la India, que suponía criterios distintos para el perjuicio grave y la amenaza de perjuicio grave, no existía en el ATV. En particular, en el texto del ATV no se había negociado ningún criterio distinto para la amenaza real. Como el OST debía examinar el "perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave", no estaba obligado a formular una conclusión basándose en si un Miembro había alegado o no ambas condiciones, y el ATV no exigía al OST ni a las autoridades investigadoras que escogieran entre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. El ATV tampoco exigía al OST que formulara una conclusión basándose en la totalidad de la frase.

5.38 La India insistió en que el ATV distinguía efectivamente entre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. Esta diferencia se manifestaba en la práctica habitual del OST, de distinguir en sus recomendaciones entre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave. Por consiguiente, si el OST hubiera llegado efectivamente a la conclusión de que existía una situación de "perjuicio grave", lo hubiera dicho en sus conclusiones. Como el OST no había expresado en su conclusión que se hubiera demostrado una situación de "perjuicio grave", resultaba obvio que a su juicio la situación de "perjuicio grave" no se había demostrado. Si se comparaba la manera en que el OST había expresado sus conclusiones en otros casos, resultaba claro que si el OST hubiera llegado a la conclusión de que se había demostrado la existencia de "perjuicio grave", no hubiera formulado la conclusión de que se había demostrado la "amenaza real de perjuicio grave".

5.39 La India hizo referencia a la medida de salvaguardia específica respecto de la cual los Estados Unidos y la India habían celebrado consultas en junio de 1995, e hizo notar que se trataba de una medida basada en una determinación de perjuicio grave, mientras que el OST había aprobado, en agosto de 1995, una medida basada en la presunta amenaza real de perjuicio grave. La India estimó que los Estados Unidos debían haber tenido dudas acerca de la justificación legal de su determinación de perjuicio grave y acerca de la suficiencia de sus datos porque, cuando la medida estadounidense fue examinada por el OST, los Estados Unidos alegaron que las importaciones procedentes de la India también constituían una amenaza real de perjuicio y habían presentado datos completamente nuevos. El OST aprobó la nueva reclamación, pero no la reclamación respecto de la cual habían celebrado consultas la India y los Estados Unidos. En la Nota Diplomática con la que los Estados Unidos habían transmitido su solicitud de consultas se había incluido un "Informe sobre la existencia de perjuicio grave", pero la Nota no contenía ninguna afirmación de que hubiera existido una amenaza real de perjuicio grave. La medida de salvaguardia sobre la que los Estados Unidos habían celebrado consultas era, por consiguiente, una medida presuntamente destinada a remediar el perjuicio grave que ya había sido causado a la rama de producción nacional por las importaciones procedentes de la India. La reducida información que se había facilitado durante las consultas se refería en su totalidad a la situación real de la rama de producción y a las importaciones ya realizadas. Por otra parte, en el aviso público del CITA de fecha 17 de mayo de 1995, publicado en el *US Federal Register* el 23 de mayo de 1995, sólo se mencionaba el "perjuicio grave a la rama de producción estadounidense que produce camisas y blusas de tejidos de lana". En estas circunstancias, la solicitud de los Estados Unidos sólo podía ser interpretada por la India como una solicitud relacionada con el perjuicio grave y, por lo tanto, la India había examinado la solicitud sólo desde este ángulo. Al no haber obtenido la aprobación del OST respecto de la determinación acerca de la cual había celebrado consultas con la India, los Estados Unidos debían haber retirado inmediatamente su medida de salvaguardia.

5.40 La India alegó asimismo que, como la medida de salvaguardia aprobada por el OST era una medida sobre la cual los Estados Unidos nunca habían celebrado consultas con la India, ésta, por lo tanto, nunca había tenido oportunidad de objetar dicha medida. La India consideraba que el OST había cometido un grave error al no reconocer que las situaciones de perjuicio grave y de amenaza real de perjuicio grave eran dos cuestiones absolutamente distintas. Una alegación de perjuicio grave debía ir acompañada de la demostración de que el perjuicio grave ya se había producido y, en consecuencia, se debía tramitar con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del ATV, mediante la "información concreta y pertinente sobre los hechos" relacionados con la alegación. En un caso de perjuicio grave, se requería un análisis retrospectivo, y la cuestión era: ¿qué daño han causado ya las importaciones? Una alegación de amenaza real de perjuicio grave debía ir acompañada de la demostración de que la rama de producción nacional se encontraba en una situación vulnerable y estaba a punto de sufrir un perjuicio grave, de modo que todo nuevo aumento brusco y sustancial de las importaciones ocasionaría un daño grave a la rama de producción. En el caso de una amenaza real de perjuicio grave, se debía realizar un análisis prospectivo, y la cuestión era la siguiente: ¿qué importaciones eran inminentes y qué daño causarían probablemente estas importaciones? En cada uno de los casos se debían demostrar hechos distintos, y, por lo tanto, no cabía suponer que una consulta sobre la existencia de perjuicio grave abarcara una consulta sobre la amenaza de perjuicio grave.

5.41 Por otra parte, a juicio de la India la nota del párrafo 4 del artículo 6 del ATV aclaraba que el incremento inminente de las importaciones debía ser susceptible de medida y su existencia no se debía determinar sobre la base de alegaciones, de conjeturas o de una simple posibilidad. Existían en este tipo de situación dos elementos: la "inminencia" (que se refería al tiempo) y la "susceptibilidad de medida" (que se refería a la cantidad). La existencia de importaciones inminentes y susceptibles de medida se podía deducir de ciertas circunstancias, tales como las siguientes: las mercancías ya estaban en alta mar y debían llegar en el futuro inmediato, o bien cantidades de mercancías susceptibles de medida habían sido entregadas en el puerto para su envío o las mercancías habían sido objeto de un contrato en firme y estaba pendiente su envío, etc. Las cantidades susceptibles de medida debían ser suficientemente importantes como para cumplir el requisito de un "incremento brusco y sustancial ... de las importaciones".

5.42 Los Estados Unidos aceptaron el hecho de que el Informe sobre la situación del mercado sólo hacía referencia al "perjuicio grave". Sin embargo, la utilización de esta expresión abreviada en el documento inicial no tenía consecuencias de fondo y se había corregido rápidamente. Los Estados Unidos habían informado expresamente a la India en su Nota Diplomática que el caso se basaba en la existencia de "perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave", y durante las consultas los Estados Unidos habían explicado a la India todos los factores en que se había basado su determinación. La India también había objetado que los Estados Unidos no hubieran examinado expresamente cada uno de los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, pero no había demostrado por qué los Estados Unidos estaban obligados a hacerlo. El párrafo 3 del artículo 6 hacía referencia a "las variables económicas pertinentes tales como" las enumeradas e indicaba que "ninguno de estos factores por sí sólo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo". Era evidente que los Estados Unidos habían examinado ciertos factores "tales como" los factores enumerados. La cuestión no era si los Estados Unidos habían examinado un conjunto particular de factores en su totalidad (incluso cuando los datos correspondientes a ciertos factores no hubieran estado disponibles), sino si el examen realizado por los Estados Unidos había sido suficientemente bien fundado como para respaldar razonablemente la conclusión y para constituir una aplicación de buena fe de la norma prevista en el artículo 6.

5.43 Respondiendo al Grupo Especial, los Estados Unidos señalaron que en ningún momento antes del procedimiento ante el OST la India había cuestionado el hecho de que en la Nota Diplomática estadounidense en la que se solicitaba la celebración de consultas se hubiera hecho referencia al perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave mientras que en el texto del Informe sobre la situación del

mercado se había utilizado la expresión abreviada. La India tampoco había solicitado a los Estados Unidos que aclarasen si habían escogido el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave, dada la aparente diferencia existente entre la Nota Diplomática y el Informe de abril sobre la situación del mercado. La India sólo había planteado esta cuestión durante el procedimiento tramitado ante el OST. La Nota Diplomática enviada por los Estados Unidos a la India era la solicitud oficial de celebración de consultas. La referencia al perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave figuraba en la Nota Diplomática y por consiguiente no había sido necesaria ninguna "corrección". Respondiendo a una pregunta formulada por la India, los Estados Unidos explicaron asimismo que, en su opinión, la India sabía que la totalidad de la frase constituía la base de la solicitud de consultas, especialmente porque ni el ATV ni el AMF, que empleaban la misma frase para definir la "desorganización del mercado", separaban los dos elementos ni establecían criterios diferentes para cada uno de ellos.

5.44 Con respecto a los argumentos precedentes, la India estimó que no era posible introducir ninguna corrección en la terminología del Informe sobre la situación del mercado porque la Nota Diplomática con la que se había acompañado ese Informe había comunicado una determinación ya adoptada y esa determinación se refería únicamente al perjuicio grave. La naturaleza de esa determinación no se podía modificar en la Nota Diplomática que la transmitía. Por lo tanto, la India tenía que llegar a la conclusión de que la presunta situación de perjuicio grave y no de amenaza real de perjuicio grave había sido el fundamento de la solicitud estadounidense de celebración de consultas y de los debates sustantivos llevados a cabo durante esas consultas. En el presente caso, la distinción entre el perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave sólo se había planteado en el examen realizado por el OST.

5.45 Los Estados Unidos insistieron en que habían seguido todos los procedimientos previstos en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV. El criterio para aplicar la salvaguardia había sido el "perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave".¹⁵ En el párrafo 2 del artículo 6 del ATV se establecía, entre otras cosas, que:

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

5.46 Los Estados Unidos alegaron asimismo que el artículo 6 del ATV no ofrecía definiciones distintas ni tampoco factores distintos que se aplicaran a la amenaza real de perjuicio grave y al perjuicio grave. La expresión "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave" procedía de la definición de la desorganización del mercado que figuraba en el artículo 3 del Anexo A del AMF. En este último tampoco se habían indicado factores distintos para los dos elementos, y el OVT del AMF nunca los había expuesto. En el párrafo 3 del artículo 6 del ATV se establecían varios factores para determinar el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave, ocasionados por el aumento de cantidad de las importaciones totales. En el citado artículo se disponía que:

¹⁵En el artículo 3 del AMF se establecía que se podían adoptar medidas para limitar las exportaciones que "estén causando una desorganización del mercado tal como se define en el Anexo A..." En el Anexo A del AMF se establecía un criterio para determinar la "desorganización del mercado", basado en la existencia "o en la amenaza real de perjuicio grave para los productores nacionales". En el Anexo A también se exponían diversos factores que justificaban la determinación, análogos a los indicados en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 del ATV.

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

5.47 A juicio de los Estados Unidos, el informe elaborado por el CITA había incluido datos suficientes para justificar su conclusión. En cuanto al perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave causados por las importaciones totales (párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV) los hechos, tal como se exponían en el Informe sobre la situación del mercado, consistían en que, cuando el CITA formuló su determinación: i) había habido un aumento brusco de las importaciones totales del 94 por ciento en el año que finalizó en enero de 1995, comparado con el año terminado en enero de 1994; ii) existía un perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave para la producción estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana como consecuencia de ese aumento en gran escala de las importaciones totales; iii) los productos de que se trataba eran las camisas y blusas de tejidos de lana "similares" y/o "directamente competidoras"; los fabricantes estadounidenses competían con las importaciones procedentes de la India y de otros proveedores, que se vendían en las mismas tiendas; y iv) se habían producido consecuencias negativas en las inversiones, la participación en el mercado y el empleo (aproximadamente el 6 por ciento de los trabajadores de la industria de las camisas de tejidos de lana habían perdido su empleo entre 1994 y 1995 como consecuencia de las importaciones) en esta pequeña e inestable rama de producción estadounidense. Más concretamente, los Estados Unidos habían determinado que las importaciones de la categoría 440 habían aumentado bruscamente, de 44.363 docenas en 1992 a 141.569 docenas en 1994. Al mismo tiempo, los datos demostraban que la producción, tras haber aumentado ligeramente en 1993, había sufrido una reducción del 8,4 por ciento en 1994. La producción siguió disminuyendo en 1995, y fue inferior en un 5,3 por ciento respecto del año terminado en junio de 1994. La participación de los fabricantes nacionales en el mercado había disminuido, el empleo se había reducido y las inversiones, los beneficios y la capacidad se habían visto afectados negativamente por las importaciones de la categoría 440.

5.48 Respondiendo a una pregunta del Grupo Especial, los Estados Unidos explicaron asimismo que a su juicio una conclusión de "amenaza real de perjuicio grave" no requería ningún tipo de datos, análisis o argumentación distintos de los que requería una determinación de "perjuicio grave". Al formular su determinación, los Estados Unidos debían ajustarse a los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, en los que se establecía el criterio y algunos de los factores importantes para formular una determinación de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. A diferencia del Acuerdo sobre Salvaguardias, no había en el artículo 6 del ATV ningún elemento que estableciera condiciones diferentes que se debieran cumplir en el caso del perjuicio grave o en el caso de amenaza real de perjuicio grave. Tampoco existían criterios distintos. No había en el ATV ningún requisito en el que se estableciera el tipo de análisis o de argumentación necesarios para determinar la existencia de perjuicio grave o bien de la amenaza real de perjuicio grave. A juicio de los Estados Unidos, no cabía interpretar que el ATV incluyera ningún criterio particular aplicable al caso de amenaza.

5.49 La India consideraba que existía una indudable diferencia entre la existencia de perjuicio grave y la amenaza real de perjuicio grave; el hecho de que el artículo 6 del ATV no estableciera condiciones diferentes en uno y otro caso no eliminaba esta clara distinción. Los factores que figuraban en los párrafos 3 y 4 del artículo 6 del ATV se debían examinar a fin de determinar si la rama de producción se encontraba o no en una situación de perjuicio grave o en una situación de amenaza de perjuicio grave. En el Informe estadounidense sobre la situación del mercado se había especificado claramente la determinación estadounidense de existencia de "perjuicio grave" en el momento en que se solicitó la celebración de consultas, y no había ninguna indicación ni se habían facilitado datos que demostraran

que los limitados factores examinados por los Estados Unidos señalaban la existencia de una situación que pudiera caracterizarse como "amenaza real" de perjuicio grave a la rama de producción nacional.

Informe sobre la situación del mercado

5.50 Los Estados Unidos sostuvieron que la información contenida en el Informe sobre la situación del mercado era la totalidad de la información que había utilizado el CITA para formular su determinación de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. Se había facilitado otra información pertinente durante las consultas o con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, a título de actualización o previa solicitud, para confirmar la determinación inicial. Los Estados Unidos no habían hallado ningún elemento en el ATV o en el ESD que estableciera que el Informe sobre la situación del mercado debía constituir la única base para que el Grupo Especial evaluara si los Estados Unidos habían actuado en conformidad con el artículo 6 del ATV. El artículo 6 podía llevar a la conclusión de que los datos originales disponibles en el momento en que se adoptó la determinación eran jurídicamente pertinentes en cuanto a la razonabilidad de la determinación adoptada por el Miembro importador. No obstante, el párrafo 10 del artículo 6 del ATV autorizaba la utilización de datos adicionales, nuevos o actualizados, en el examen a cargo del OST. Implícitamente se podía suponer que si durante las consultas se había solicitado más información, esa información se podía facilitar, en caso de que estuviera disponible, para confirmar una determinación. El párrafo 7 del artículo 6 del ATV sólo establecía que la solicitud de consultas debía ir acompañada de información. En el contexto de las consultas y del párrafo 10 del artículo 6 del ATV, los demás datos pertinentes y las actuaciones del OST en el caso presente sólo tendrían el carácter de información convincente durante el examen a cargo del Grupo Especial. Los Estados Unidos estimaban que el Informe sobre la situación del mercado de diciembre de 1994 no era jurídicamente pertinente ante este Grupo Especial porque la India había rechazado la solicitud de consultas basada en ese Informe y había pedido que los Estados Unidos volvieran a presentar su solicitud con arreglo al ATV. El Informe sobre la situación del mercado era el informe que acompañaba la solicitud con arreglo al artículo 6 del ATV y el único informe que resultaba jurídicamente pertinente en este procedimiento. Sin perjuicio de ello, cierta información fáctica contenida en el Informe sobre la situación del mercado de diciembre había sido recogida en el Informe sobre la situación del mercado de abril de 1995.

5.51 La India adujo que los Estados Unidos no habían cumplido los requisitos del artículo 6 del ATV en el Informe sobre la situación del mercado presentado a la India en abril de 1995 como base para las consultas sobre la medida de salvaguardia propuesta. Además, la determinación formulada por los Estados Unidos en este Informe sobre la situación del mercado se refería sólo al "perjuicio grave", lo que expresaba las condiciones que existían a juicio de los Estados Unidos y que deberían haber fijado el límite para cualquier examen a cargo del OST. Por otra parte, la información contenida en el Informe sobre la situación del mercado no eran datos acerca de la "rama de producción" que, en opinión de los Estados Unidos, estaba experimentando un "perjuicio grave" debido al aumento de las importaciones, sino de otra rama industrial, mucho más grande, y que no guardaba relación con las variables económicas que se debían examinar para formular la determinación.

Fuentes de los datos facilitados por los Estados Unidos

5.52 Los Estados Unidos explicaron que se habían basado en la máxima medida posible en fuentes de datos oficiales para evaluar objetivamente las condiciones de las ramas de producción nacionales de textiles y prendas de vestir. Como la rama de producción dedicada a la fabricación de la categoría 440 -camisas y blusas de tejidos de lana- era pequeña, se disponía de una cantidad limitada de datos publicados para complementar los datos oficiales sobre la producción y las importaciones, que constituían la base de la determinación del CITA acerca de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. En consecuencia, al elaborar la información adicional necesaria para formular su determinación, el CITA se había basado considerablemente en los datos facilitados por los fabricantes

de prendas de vestir, en particular las dos principales empresas que producían prendas de la categoría 440. Esta información fue recogida por el CITA mediante numerosos llamados telefónicos y mensajes por fax. Como la información procedía de determinadas empresas, fue tratada como información comercial confidencial. Además, el ATV no preveía una metodología para la recopilación de datos; sólo se expresaba, en el párrafo 7 del artículo 6 del ATV, que cuando se solicitara la celebración de consultas, la solicitud debía ir acompañada de información "concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible".

5.53 La India aceptaba que el párrafo 7 del artículo 6 del ATV exigía que la solicitud de consultas debía ir acompañada de "información concreta y pertinente sobre los hechos y lo más actualizada posible", pero alegó que el requisito de no dejar de lado la información más reciente posible no significaba que los Estados Unidos quedaban liberados de su obligación, dimanante de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, de reunir todos los datos económicos fundamentales, necesarios para demostrar que la rama de producción nacional sufría un perjuicio grave. Si se aceptara el argumento de los Estados Unidos sobre este particular se convertiría a los requisitos adicionales preceptuados en el párrafo 7 del artículo 6 del ATV en una excepción a las prescripciones establecidas en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, lo que sería incorrecto.

5.54 Los Estados Unidos señalaron asimismo que el CITA también había utilizado información y datos presentados por asociaciones comerciales y sindicatos que representaban a las empresas y a los trabajadores de esta rama de producción. Estas últimas dos fuentes se habían considerado como especialmente valiosas porque ambas disponían de una información panorámica de la rama de producción y de una perspectiva más objetiva que las que estaban al alcance de cada una de las empresas. Utilizando estas fuentes, el CITA había identificado las empresas que fabricaban camisas y blusas de tejidos de lana entre las numerosas fábricas que producían camisas y blusas de tejidos de toda clase de fibras y las había interrogado acerca de las condiciones existentes en la rama de producción, y en particular acerca de las variables económicas mencionadas en el artículo 6 del ATV. Posteriormente, esta información había sido analizada y detallada en el Informe sobre la situación del mercado. Como el programa sobre la industria textil y de prendas de vestir estaba destinado a adoptar medidas de salvaguardia con rapidez, no era posible que la Oficina para los Textiles y el Vestido (OTEXA) llevara a cabo encuestas extensas, formales y por escrito entre los fabricantes con el objeto de obtener esta información. Tales encuestas formales exigían un aviso previo y un amplio período de información pública, lo que habría hecho imposible la adopción oportuna de una medida de salvaguardia que impidiera el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción en cuestión.

5.55 La India no estaba de acuerdo con una parte de la información mencionada en el párrafo precedente, y sostuvo que los datos oficiales sobre las importaciones de la categoría 440 habían sido publicados íntegramente, incluidas no sólo las importaciones globales correspondientes a la categoría 440, sino también la cantidad, el valor, la fecha de exportación, la fecha de importación y el país de origen de cada una de las líneas del Arancel de Aduanas Armonizado. En lo que se refería a los "datos oficiales sobre la producción", éstos eran limitados y no había ninguna indicación de que los Estados Unidos hubieran logrado complementar estos datos limitados a fin de demostrar niveles de producción y tendencias de la producción nacional que fueran comparables con todos los productos de importación que figuraban en la categoría 440. Los datos concretos y pertinentes expuestos por los Estados Unidos sobre las exportaciones de productos comparables con las importaciones de la categoría 440 tampoco habían sido tenidos en cuenta por los Estados Unidos.

5.56 En respuesta a una pregunta formulada por la India, los Estados Unidos señalaron que en el caso de la industria de camisas y blusas de tejidos de lana, la mayor parte de la producción estadounidense estaba constituida por dos empresas, de modo que el CITA se había basado razonablemente en la información comunicada, considerándola como indicativa de las condiciones de la rama de producción. Una parte de la información se refería concretamente a la industria de camisas

y blusas de tejidos de lana y en algunos casos -cuando la tendencia global reflejaba las condiciones de la rama de producción específica en cuestión- la información tenía un alcance más amplio.

E. Demostración de la existencia de perjuicio grave por los Estados Unidos

5.57 La India adujo que los Estados Unidos no habían demostrado durante las consultas, con su Informe sobre la situación del mercado, que las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana estuvieran causando un perjuicio grave a su industria nacional y, por consiguiente, no habían actuado en consonancia con el artículo 6 del ATV. Conforme al párrafo 2 del artículo 6 del ATV, todo Miembro de la OMC podía adoptar medidas de salvaguardia cuando,

"sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores".

El párrafo 3 del artículo 6 del ATV dispone que, al formular tal determinación, el Miembro

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

5.58 Los Estados Unidos argumentaron que el CITA había determinado que el gran volumen y el rápido aumento de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana coincidían con un empeoramiento de la situación de la industria nacional en lo que se refería a factores tales como la producción interna, la participación en el mercado, las inversiones, el empleo, las horas-hombre trabajadas y los salarios anuales totales. Por consiguiente, el CITA había llegado a la conclusión de que el súbito aumento de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana había causado un perjuicio grave o amenazaba realmente con causar un perjuicio grave a la rama de producción en cuestión. En el curso de la investigación realizada por el CITA sobre la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave a la industria nacional productora de camisas y blusas de tejidos de lana, no se había encontrado absolutamente ningún indicio de que las innovaciones tecnológicas y/o los cambios de las preferencias de los consumidores hubieran causado un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave.

5.59 Los Estados Unidos consideraban que lo primero que tenía que hacer el Grupo Especial era decidir si, con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ATV, había pruebas que corroborasen la decisión del CITA de que la industria nacional que producía artículos de la categoría 440 había sufrido perjuicios graves o estaba amenazada de sufrir tales perjuicios a causa de las importaciones totales, no de las importaciones procedentes de la India. Los Estados Unidos alegaron que habían demostrado que las importaciones totales habían causado o amenazaban realmente con causar un perjuicio grave a su industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana, sumamente sensible. Esta conclusión era coherente con el párrafo 2 del artículo 6 del ATV, que disponía que debería poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave era ese aumento de cantidad de las "importaciones totales" del producto de que se tratase, y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios de las preferencias de los consumidores. Conforme al párrafo 3 del artículo 6 del ATV, "[a]l formular una determinación de la existencia del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave" los Estados Unidos habían de examinar los efectos de las importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión. Para ello, los Estados Unidos tenían que examinar variables tales como

las enumeradas en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, teniendo presente que "ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo". El párrafo 7 del artículo 6 del ATV apoyaba la interpretación de que la lista era ilustrativa. Según ese párrafo, los datos habían de incluir "los factores a que se hace referencia en el párrafo 3 [del artículo 6] sobre los que el Miembro que recurra a las medidas haya basado su determinación de la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave".

5.60 La India consideró que la lista de factores incluida en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV no significaba que el Miembro que hubiera iniciado las actuaciones tuviera libertad para elegir los datos correspondientes a las "variables económicas pertinentes" que resultasen convenientes, ni que la lista de las "variables económicas pertinentes" fuese una lista exhaustiva de variables que tuvieran que examinarse. Antes bien, representaban los factores primordiales mínimos que deberían estudiarse para hacer con conocimiento de causa una determinación demostrable de la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave a una rama de producción determinada.

5.61 La India argumentó también que la cuestión sometida a la consideración del Grupo Especial no era si el ATV establecía normas específicas en materia de prueba, sino si los Estados Unidos habían demostrado la existencia de un nexo causal entre el aumento de las importaciones y la disminución de la producción al señalar la coexistencia de ambos fenómenos. La India consideró que el incremento de las importaciones y el descenso de la producción eran requisitos indispensables para la adopción de cualquier medida de salvaguardia con arreglo al ATV, pero la coexistencia de ambos fenómenos podía, en consecuencia, no ser suficiente para determinar la existencia de un vínculo causal.

Examen de las variables económicas por la India

5.62 La India adujo que el párrafo 3 del artículo 6 del ATV exigía que el Miembro examinase el estado de la rama de producción en cuestión, reflejado en cambios de 11 factores: la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones. El Informe de los Estados Unidos sobre la situación del mercado de las camisas y blusas de tejidos de lana contenía cifras sobre solamente cuatro de esos 11 factores: la producción, la participación en el mercado, los salarios y el empleo. Además, el Informe incluía unas exposiciones sobre la rama de producción en las que se daban cifras sobre los precios internos e información anecdótica sobre las inversiones y la utilización de la capacidad. Así pues, el Informe sobre la situación del mercado era deficiente con respecto a cuatro variables económicas pertinentes: las exportaciones, los beneficios, la productividad y las existencias.

5.63 La India alegó también que, aunque el párrafo 3 del artículo 6 del ATV contenía una lista ilustrativa de factores sobre los cuales había que examinar datos, sería procedente que el Miembro importador examinase asimismo otros factores para llegar a una determinación. En cambio, sería incompatible con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV que el Miembro importador no tuviese en cuenta todos los factores mencionados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. Las "demás informaciones pertinentes" proporcionadas por los Estados Unidos al OST el 28 de agosto de 1995 eran incompatibles con el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, porque no eran los datos facilitados a la delegación de la India durante las consultas. Además, los Estados Unidos no disponían de esos datos cuando formularon su determinación.

5.64 Los Estados Unidos señalaron que la India había puesto en tela de juicio la validez y la pertinencia de algunos de los datos contenidos en el Informe sobre la situación del mercado y los datos proporcionados al OST en agosto de 1995, y consideraron que esas pretensiones eran infundadas. Con respecto a la afirmación de la India de que la determinación del CITA no era válida porque no contenía datos sobre todos y cada uno de los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del

ATV, los Estados Unidos arguyeron que el CITA había examinado los factores sobre los que se disponía de información. La lista de factores que figuraba en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV era ilustrativa. La información proporcionada a la India y al Grupo Especial representaba sólidos argumentos que no se verían afectados por los datos relativos a otros factores. Conforme al párrafo 3 del artículo 6 del ATV, la cuestión no era si el CITA había estudiado determinado conjunto de factores en su totalidad (incluso en el caso de que no se dispusiera de datos sobre alguno de ellos), sino si el examen realizado por el CITA era suficientemente serio como para apoyar razonablemente la conclusión y como para constituir una aplicación de buena fe de las normas del artículo 6.

5.65 Los Estados Unidos indicaron además que habían tratado de proporcionar información sobre los demás factores no publicados que la India había calificado de anecdóticos y de inverificables. Los datos sobre los precios internos procedían de contactos con diferentes empresas. En los Estados Unidos había unas 15 empresas que producían camisas y blusas de tejidos de lana, y dos de ellas representaban al menos un 60 por ciento de la producción total de los Estados Unidos. La información presentada en relación con este asunto se basaba principalmente en conversaciones con esas dos empresas; por consiguiente, esa información era pertinente y exacta.

Examen de las variables económicas por los Estados Unidos

5.66 Los Estados Unidos argumentaron que, conforme al párrafo 3 del artículo 6 del ATV, habían estudiado los datos económicos pertinentes, tales como la producción, la pérdida de participación en el mercado, la penetración de las importaciones, el empleo, las horas-hombre, los salarios y los precios internos. Asimismo habían examinado otras variables tales como los beneficios, las inversiones, la capacidad y las ventas. Como se señalaba en el Informe sobre la situación del mercado, las importaciones totales de camisas y blusas de tejidos de lana habían aumentando rápidamente hasta 141.502 docenas en el período de 12 meses que terminó en enero de 1995, cifra que representaba casi el doble de la correspondiente al período de 12 meses que finalizó en enero de 1994. La relación entre las importaciones y la producción interna se había elevado rápidamente del 88 por ciento en 1993 al 151 por ciento entre enero y septiembre de 1994, lo que indicaba que las importaciones habían sobrepasado con mucho el nivel de la producción interna.

5.67 Los Estados Unidos adujeron asimismo que esas importaciones, elevadas, en rápido aumento y de precios bajos, coincidían con un empeoramiento de la situación existente en la rama de producción en lo que se refería a factores tales como la producción interna, la participación en el mercado, las inversiones, el empleo, las horas-hombre trabajadas y los salarios anuales totales. Entre las constataciones a que se había llegado a ese respecto figuraban las siguientes:

- a) La producción estadounidense de prendas de vestir de la categoría 440 había bajado en los nueve primeros meses de 1994 a 61.000 docenas, es decir, un 8 por ciento por debajo de las 66.000 docenas producidas entre enero y septiembre de 1993.
- b) La participación correspondiente a los productores estadounidenses en el mercado interno había descendido del 53 por ciento en 1993 al 40 por ciento en los nueve primeros meses de 1994.
- c) El empleo en la industria productora de camisas y blusas de tejidos, incluyendo camisas y blusas hechas de lana, había disminuido un 6 por ciento entre 1993 y 1994.
- d) Los salarios anuales totales de los trabajadores de la industria productora de camisas y blusas de tejidos, incluyendo camisas y blusas hechas de lana, había bajado un 3 por ciento en el curso del mismo período.

- e) El promedio de las horas-hombre trabajadas en la industria productora de camisas y blusas de tejidos, incluyendo camisas y blusas hechas de lana, había caído un 6 por ciento entre 1993 y 1994.
- f) Los precios de las camisas y blusas de tejidos de lana de producción nacional eran considerablemente más altos que los de las importaciones.
- g) Los márgenes de beneficio se habían contraído en toda la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana por el aumento del costo de las materias primas y porque las compañías no podían subir los precios a causa de la competencia de las importaciones de precios bajos.
- h) El nivel de las inversiones estaba estancado en gran parte de esa industria.
- i) La capacidad de producción de varias empresas había disminuido, y un fabricante de camisas y blusas de tejidos de lana había informado de que el descenso de la subcontratación equivalía al cierre de cuatro fábricas. Esa empresa funcionaba a sólo un 70 por ciento de la capacidad de sus propias instalaciones de fabricación.
- j) La mayoría de las empresas habían informado de que sus ventas se habían contraído porque habían perdido participación en el mercado a causa de la competencia de importaciones de precios más bajos; algunas empresas habían comunicado disminuciones del 20 por ciento o más.

La rama de producción y los productos

i) Naturaleza del sector de la lana en los Estados Unidos

5.68 Los Estados Unidos explicaron que el sector de los productos de lana de la rama de producción de textiles y vestido estadounidense era muy sensible a las importaciones. En cada etapa de la elaboración, la producción de productos de lana era más cara y/o más complicada que la producción de la mayoría de los productos de algodón y de fibras sintéticas o artificiales, por lo que ese sector era más vulnerable a la competencia de las importaciones de precios bajos. Además, en los Estados Unidos el mercado de los productos de lana era muy pequeño en comparación con el mercado de los productos de algodón y de fibras sintéticas o artificiales. Dentro del consumo total de fibras en los Estados Unidos (incluyendo el contenido de fibras de los productos importados), la lana había representado sólo el 1,9 por ciento en 1995, mientras que las fibras sintéticas o artificiales habían representado el 56,9 por ciento y el algodón el 38,5 por ciento. La parte del consumo de fibras representada por los fabricantes estadounidenses de productos de lana era aún más baja. Con una participación tan baja en el mercado total de textiles y vestido, los fabricantes estadounidenses de productos de lana estaban notablemente expuestos a perjuicios graves o a amenazas de perjuicios graves a causa de las importaciones. En tanto que las importaciones de la totalidad de los productos textiles y de vestido aumentaron por término medio a un 10 por ciento anual entre 1990 y 1995, las importaciones de productos de lana se elevaron a un promedio del 13,9 por ciento anual.

5.69 Los Estados Unidos informaron también de que las empresas estadounidenses que producían prendas de vestir de lana eran en general mucho más pequeñas que los fabricantes de prendas de vestir de algodón y de fibras sintéticas o artificiales. El pequeño tamaño de las empresas fabricantes de prendas de vestir de lana las hacía especialmente vulnerables al aumento de las importaciones. Sin las reservas financieras de las empresas más grandes, los productores de prendas de vestir de lana no podían resistir tan fácilmente una reducción repentina de las ventas o una baja de los precios debidas a la competencia de las importaciones. Los Estados Unidos señalaron también que la sensibilidad del sector de la lana

dentro de la industria estadounidense productora de textiles y vestido se había reconocido en el marco del AMF y del ATV. En el régimen del AMF, en tanto que los coeficientes de crecimiento de los contingentes de la mayor parte de los productos de fibras sintéticas o artificiales o de algodón se fijaban tradicionalmente en un 6 por ciento al año, los Estados Unidos habían negociado unos coeficientes de crecimiento de un 1 por ciento para los contingentes aplicables a la lana. En el AMF, el Órgano de Vigilancia de los Textiles (OVT) permitía esa excepción a los coeficientes de crecimiento normales establecidos para otros productos de fibras. Análogamente, los negociadores del ATV habían limitado el coeficiente de crecimiento al 2 por ciento en el caso de los productos de lana¹⁶, mientras que a todos los demás productos se les había de aplicar un coeficiente de crecimiento del 6 por ciento anual con arreglo al párrafo 13 del artículo 6 del ATV. A juicio de los Estados Unidos, dada esa sensibilidad del sector de la lana, incluso un aumento relativamente pequeño de las importaciones podría tener efectos muy pronunciados y hasta catastróficos sobre los productores estadounidenses de productos de lana.

5.70 En opinión de la India, en el ATV no había disposiciones que justificasen la concesión de un trato más favorable a la industria estadounidense productora de prendas de vestir de lana que a ningún otro sector de la industria estadounidense o que a la industria del vestido de ningún otro Miembro. El menor crecimiento estipulado para los niveles de limitación impuestos conforme al artículo 6 para los productos de lana no empezaba a aplicarse hasta después de que se hubiera justificado la limitación al OST y de que se hubiera llegado al nivel pertinente. Por otra parte, los derechos de importación estadounidenses aplicables a las prendas de vestir de lana eran más bajos que los derechos aplicables a los tejidos de lana. Así pues, parecía que los Estados Unidos estaban más interesados en proteger su industria del tejido en el sector de la lana que su industria del vestido. Los exportadores de la India que suministraban camisas y blusas de tejidos de lana a los Estados Unidos eran todos más pequeños desde el punto de vista financiero que las unidades de la industria estadounidense productora de camisas y blusas de tejidos de lana. Las repercusiones negativas de una limitación sobre tales proveedores eran mucho más graves que las que tendría el aumento de las importaciones sobre los fabricantes estadounidenses.

5.71 La India argumentó además que no era cierto que durante la vigencia del régimen del AMF se hubiera aplicado un coeficiente de crecimiento del 1 por ciento a los productos de lana y del 6 por ciento a otros productos textiles. De hecho, en algunos acuerdos bilaterales concertados por la India se habían establecido coeficientes de crecimiento inferiores al 1 por ciento para algunos artículos que no eran productos de lana. En los acuerdos bilaterales concluidos por la India había varias limitaciones en las que se establecía un coeficiente de crecimiento del 6 por ciento cuando estaban incluidos en ella productos de lana. Así pues, en el régimen del AMF había habido coeficientes de crecimiento de hasta un 6 por ciento para varios productos de lana y coeficientes de crecimiento de un 1 por ciento e incluso menos para productos distintos de la lana. Aunque se había previsto una excepción informal del coeficiente de crecimiento para los productos de lana objeto de limitaciones fuera del marco del ATV, en el contexto del ATV no había ninguna otra indicación formal o informal en el sentido de que los fabricantes de productos de lana tuvieran derecho a ninguna otra consideración especial ni a ningún otro trato excepcional para quedar protegido contra las importaciones. Tampoco era exacta la afirmación de los Estados Unidos de que en el marco del AMF habían negociado unos coeficientes de crecimiento del 1 por ciento para los productos de lana con todos los países. Por ejemplo, los coeficientes de crecimiento comunicados para determinadas prendas de vestir de lana procedente de Colombia y de México eran muy superiores.

5.72 Los Estados Unidos consideraron que las opiniones de la India expuestas más arriba no impedían que en esencia fuera exacta la afirmación de los Estados Unidos de que la sensibilidad del sector de

¹⁶Véase la Nota para el expediente, de 16 de diciembre de 1993, del Presidente Peter D. Sutherland del Comité de Negociaciones Comerciales, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, reproducida en el documento G/TMB/N/107, de 30 de junio de 1995.

la lana dentro de la rama de producción de textiles y vestido de los Estados Unidos se había reconocido en el marco del AMF y del ATV. En el caso de los acuerdos bilaterales de limitación de las importaciones de textiles concertados por los Estados Unidos en el marco del AMF, los coeficientes de crecimiento de los contingentes aplicables a la mayoría de los productos de fibras sintéticas o artificiales o de algodón se cifraban tradicionalmente en un 6 por ciento al año, en tanto que los Estados Unidos negociaban coeficientes de crecimiento de un 1 por ciento para los contingentes aplicables a la lana. Al afirmar esto, los Estados Unidos se estaban refiriendo a los límites específicos aplicables a diferentes categorías. Las categorías de lana de los Estados Unidos incluidas en un límite de grupo, como en el caso de su acuerdo bilateral con la India, tenían un coeficiente de crecimiento del 6 por ciento. Ninguna de esas categorías tenía límites específicos que se aplicaran a ella solamente. Finalmente, la última afirmación de la India era incorrecta. En el anterior Acuerdo con Colombia en el marco del AMF se establecía un coeficiente de crecimiento del 1 por ciento para todas las categorías de prendas de vestir de lana, y lo mismo podía decirse del acuerdo concluido con México antes del TLCAN.

5.73 Los Estados Unidos, en respuesta a una pregunta de la India, adujeron también que, conforme al apartado c) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV, tenían flexibilidad para dar a los Miembros que cumplieran los requisitos establecidos un coeficiente de crecimiento superior al 2 por ciento pero inferior al 6 por ciento. Así pues, incluso en el apartado c) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV se reconocía la sensibilidad de la producción de lana del Miembro importador a las importaciones. Los Estados Unidos señalaron, no obstante, que evidentemente el apartado c) del párrafo 6 del artículo 6 del ATV no se aplicaba a la India, porque, entre otras razones, las exportaciones totales de textiles y vestido de la India no consistían "casi exclusivamente" en productos de lana. El volumen de comercio de la India en los mercados de los Miembros importadores no era ni siquiera comparativamente pequeño. Además, incluso esa disposición no imponía un coeficiente de crecimiento del 6 por ciento para la lana una vez que se hubieran adoptado medidas de salvaguardia, sino que dejaba en libertad a los Miembros importadores al considerar los niveles de los contingentes, los coeficientes de crecimiento y la flexibilidad.

5.74 También en respuesta a una pregunta de la India, los Estados Unidos explicaron que en el AMF, tanto en el párrafo 2 de su anexo B como en el párrafo 12 de su Protocolo de Prórroga de 1986, se reconocían las dificultades con que se enfrentaban los países importadores que tenían mercados pequeños, niveles de importación elevados y, en consecuencia, niveles de producción bajos. En esos párrafos se autorizaba a establecer unos coeficientes de crecimiento positivos más bajos de lo que normalmente requería el anexo B del AMF. Aunque esas disposiciones no habían tenido su origen en el mercado de los textiles y el vestido de lana de los Estados Unidos, hacía largo tiempo que era evidente que se aplicaban a ese mercado. Como resultado de ello, los Estados Unidos habían negociado limitaciones de las exportaciones de textiles y vestido de lana desde principios del decenio de 1970, en todos los casos con coeficientes de crecimiento de un 1 por ciento para todos los límites específicos que abarcaban los textiles y el vestido de lana. Los Estados Unidos habían negociado coeficientes de crecimiento inferiores a un 1 por ciento para los textiles de lana, pero nunca habían negociado coeficientes de crecimiento superiores a un 1 por ciento. El OVT había aceptado esos coeficientes después de que los Estados Unidos hubieron explicado las dificultades con que tropezaban los productores de textiles y vestido de lana. Se indicó que en la primera comunicación escrita y en la declaración verbal de los Estados Unidos se señalaba que el ATV "limita" el coeficiente de crecimiento. Para aclarar la situación, en la Nota de Sutherland (véase la nota de pie de página 16) se puntualizó que el ATV disponía que el coeficiente no debería ser "inferior" al 2 por ciento en el contexto del párrafo 13 del artículo 6 del ATV. Análogamente, el párrafo 13 del artículo 6 disponía que, en el caso de otros productos, el coeficiente no podría ser de "menos" del 6 por ciento. El argumento de los Estados Unidos era que, con arreglo al ATV, el umbral mínimo para los productos de lana era considerablemente inferior al umbral mínimo para otras fibras, a causa de la sensibilidad a las importaciones de lana en los Miembros importadores, particularmente en los Estados Unidos.

5.75 La India subrayó que en el AMF no había ninguna referencia explícita a la vulnerabilidad del sector de la lana a los perjuicios causados por aumentos, incluso modestos, de las importaciones. En el AMF se hacía referencia a los pequeños mercados pero no se mencionaban productos determinados dentro del mercado global. Por consiguiente, a falta de todo dato que corroborase la conclusión de los Estados Unidos de que los productos de lana eran vulnerables en el mercado estadounidense, los Estados Unidos no podían válidamente tomar una medida en relación con los productos de la categoría 440 procedentes de la India aplicando el coeficiente permisible mínimo del 2 por ciento y solicitando la celebración de consultas a bajo nivel basadas en la vulnerabilidad del sector de la lana.

ii) ¿Qué constituye el mercado interno?

5.76 La India sostuvo que la mayor parte de los hechos que los Estados Unidos habían alegado, primero a la India en el curso de las consultas para apoyar su afirmación de que se había producido un "perjuicio grave" y posteriormente al OST para apoyar su afirmación posterior de que había habido una "amenaza real de perjuicio grave", no se referían al estado de la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana sino al estado de la industria productora de camisas y blusas de tejidos en general. Esos datos no serían pertinentes porque el ATV exigía que los Estados Unidos demostrasen que la industria concreta que producía camisas y blusas de tejidos de lana había sufrido un perjuicio grave o una amenaza de perjuicio grave. Ahora bien, ese sector industrial representaba menos del 1 por ciento del empleo en la industria productora de camisas y blusas de tejidos en general. Por lo tanto, el estado de esa industria no daba ninguna indicación del estado del sector industrial particular que había que proteger con la limitación de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana. Los Estados Unidos habían presentado solamente dos grupos de datos que se referían al sector industrial que se pretendía proteger con la medida de salvaguardia. El primer grupo eran los datos que mostraban que, en los nueve primeros meses de 1994, las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana habían aumentado de 43.000 a 92.000 docenas, lo que representaba un aumento del 114 por ciento, en tanto que la producción interna de esos productos había bajado marginalmente de 66.000 docenas en 5.000 docenas, es decir, en un 8 por ciento. La otra información relacionada específicamente con la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana en la que Estados Unidos se había basado para llegar a su determinación no constituía una prueba positiva sino que era una mera alegación, incluyendo la "constatación" de que "la capacidad de producción de varias compañías había disminuido", sin determinar los cambios globales habidos en la capacidad y el hecho de que se habían producido 5.000 docenas de camisas y blusas de tejidos de lana menos durante un breve período de tiempo.

5.77 La India señaló asimismo, con respecto a la pérdida de cuota de mercado, que en el Informe de los Estados Unidos sobre la situación del mercado se afirmaba que "la participación de los fabricantes nacionales en el mercado estadounidense de las camisas y blusas de tejidos de lana bajó del 53 por ciento en 1993 al 40 por ciento en 1994". En el cuadro II del Informe sobre la situación del mercado, el término "mercado" se utilizaba para referirse a un concepto artificial consistente en la suma de las importaciones y de la producción nacional, no la cantidad total de camisas y blusas de tejidos de lana compradas por los consumidores estadounidenses. Ello llevaba a conclusiones que podían inducir a error cuando se exportaba una parte considerable de la producción nacional, como ocurría en el caso de esa rama de producción estadounidense. A juicio de la India, parte de la producción nacional estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana se exportaba, por lo que había que sustraerla de las cifras correspondientes a la producción para determinar la parte de la producción nacional que se suministraba a los consumidores estadounidenses. Además de la parte de la producción interna que no se exportaba, los consumidores nacionales podían adquirir productos de importación. Así pues, el mercado interno (consumo) de las camisas y blusas de tejidos de lana estaba constituido por la producción interna menos las exportaciones más las importaciones. En consecuencia, para determinar los cambios de la parte que las exportaciones representaban dentro del mercado interno había que examinar no sólo los cambios de la producción y de las importaciones sino también los cambios de las exportaciones.

5.78 En relación con lo que antecede, los Estados Unidos explicaron que, durante algún tiempo, el CITA había considerado que el mercado total de una categoría de textiles o de vestido era igual a la producción más las importaciones. Hacía largo tiempo que el OVT, al examinar peticiones de los Estados Unidos, venía aceptando constataciones similares del CITA sobre la participación en el mercado. El CITA había llegado a la conclusión de que la cuota de mercado correspondiente a los productores nacionales había disminuido del 53 al 40 por ciento a causa del rápido aumento de las importaciones totales. Estos datos constituían información pública que figuraba en la publicación del Departamento de Comercio sobre las importaciones, la producción, los mercados, los coeficientes de penetración de las importaciones y las cuotas del mercado interno correspondientes a las distintas categorías de productos textiles y de prendas de vestir en los Estados Unidos. La India había sostenido que la información examinada por el CITA sobre las cuotas de mercado no era pertinente o era deficiente en otros aspectos, particularmente porque el mercado estudiado por el CITA no había incluido las variaciones del volumen de las exportaciones. Los Estados Unidos habían informado reiteradamente a la India, al OST y al Grupo Especial de que los datos relativos al volumen de las exportaciones estadounidenses no eran fiables a causa del poco incentivo que tenían los exportadores para comunicarlos. Esta situación no era nueva ni privativa de los Estados Unidos, pues los datos sobre las exportaciones de otros muchos Miembros adolecían de los mismos problemas.

5.79 Los Estados Unidos también señalaron la limitación de la comparabilidad de todas sus categorías de prendas de vestir de lana. Esta situación era de larga data y se remontaba a la creación del sistema de categorías de prendas de vestir de lana, momento en que se determinó que las prendas de vestir importadas que se hubieran confeccionado con fibras distintas de la lana pero que contuvieran más de un 17 por ciento, en valor, de lana competían efectivamente en el mismo mercado que las prendas de vestir de lana de producción nacional, que a los efectos de los datos sobre la producción se habían definido siempre en el sentido de que contenían al menos un 51 por ciento, en peso, de lana. Cuando los Estados Unidos adoptaron el Sistema Armonizado (SA) en enero de 1989, se mantuvo esa definición al pasar de un sistema basado en el valor a un sistema basado en el peso, modificando la definición de las prendas de vestir de lana importadas para que incluyera las que contuviesen al menos un 36 por ciento, en peso, de lana. Teniendo plena conciencia de esa anomalía de los datos, el CITA había estudiado la situación en el sector industrial nacional productor de camisas y blusas de tejidos de lana, ateniéndose a la definición de los datos relativos a la producción del sector industrial estadounidense que examinó, es decir, las camisas y blusas de tejidos de lana con al menos un 51 por ciento de contenido de lana. Aunque los datos sobre las importaciones incluían los productos similares y competidores con un contenido de lana de sólo un 36 por ciento, en la documentación sometida al CITA, al OST o al Grupo Especial no había ninguna indicación de que los productos importados con un contenido de lana inferior no compitieran con la rama de producción nacional ni tuvieran repercusiones negativas sobre esa rama de producción. Los Estados Unidos también señalaron que la mayor parte de los productos procedentes de la India contenían efectivamente al menos un 51 por ciento de lana y que la rama de producción estadounidense no producía artículos con un contenido inferior al 51 por ciento de lana.

iii) Productos de fabricación nacional

5.80 La India consideró que los Estados Unidos habían descrito erróneamente la rama de producción cuyos productos, según el CITA, eran comparables a las importaciones de la categoría 440. En el Informe sobre la situación del mercado de los Estados Unidos, se afirmaba que ese sector industrial producía camisas y blusas de tejidos de lana. Sin embargo, según la Correlación de los Estados Unidos en la que se describían los productos incluidos en las importaciones de la categoría 440, las camisas y blusas de tejidos de fibras sintéticas o artificiales se incluían si el tejido contenía al menos un 36 por ciento, en peso, de lana. Esas camisas o blusas de tejidos de fibras sintéticas o artificiales representaban entre el 15 y el 25 por ciento de las importaciones estadounidenses totales de la categoría 440, pero en los datos sobre la producción o el empleo en los Estados Unidos no se incluía ninguna de esas camisas

o blusas de mezcla de fibras sintéticas o artificiales y lana. Según los datos oficiales del Departamento de Comercio sobre las exportaciones, en 1993 se exportaron más de 35.000 docenas de camisas de fibras sintéticas o artificiales que contenían un 36 por ciento, en peso, de lana. Al no incluirse datos sobre las exportaciones junto con los datos sobre la producción y el mercado en lo que se refería a la categoría 440, resultaba sumamente discutible cualquier conclusión acerca del vínculo entre las importaciones y la producción para el mercado interno.

5.81 A ese respecto, los Estados Unidos afirmaron que no habían descrito erróneamente la rama de producción que producía camisas y blusas de tejidos de lana y que sus productos eran comparables a las importaciones de la categoría 440. Como habían indicado los Estados Unidos, el CITA tenía plena conciencia de esa limitación de la comparabilidad de todas sus categorías de prendas de vestir de lana. Los antecedentes de esta situación estaban perfectamente documentados en la comunicación de los Estados Unidos. Era importante señalar que las definiciones en que se basaba actualmente el sistema de categorías de importaciones venían aplicándose desde hacía muchos años, eran bien conocidas de todos los principales participantes en el comercio internacional de textiles y habían sido expresamente aceptadas y acordadas en el marco del AMF y del ATV. La India conocía perfectamente el sistema de categorías de los Estados Unidos y estaba plenamente familiarizada que el CITA utilizaba para llegar a sus determinaciones. Eran insinceras las afirmaciones de la India de que los Estados Unidos habían "descrito erróneamente la rama de producción" y de que la información proporcionada por los Estados Unidos adolecía de "importantes omisiones". Además, dada la definición de las prendas de vestir de lana para los efectos de los datos sobre la producción, nunca se había tratado de reunir datos sobre la producción nacional de camisas y blusas de tejidos de fibras sintéticas o artificiales que contuvieran al menos un 36 por ciento, en peso, de lana. Por otra parte, los Estados Unidos habían declarado anteriormente que el sector industrial estadounidense definido por los datos sobre la producción correspondientes a la categoría 440 no fabricaba ni había fabricado nunca esas prendas de vestir. No refutaba esa afirmación la existencia de una clasificación de las exportaciones de los Estados Unidos en la que se identificaban las prendas de vestir de fibras sintéticas o artificiales que contenían al menos un 36 por ciento, en peso, de lana. Análogamente, la utilización hecha por la India de esos datos sobre las exportaciones, que los Estados Unidos habían demostrado en otra parte que eran erróneos, no alteraba la conclusión de que la rama de producción estadounidense en cuestión, tal como se definía, no producía esas prendas de vestir.

5.82 Los Estados Unidos explicaron además que los fabricantes estadounidenses de camisas y blusas de tejidos de lana no producían esas prendas de vestir con mezclas que contuvieran más de un 36 por ciento y menos de un 50 por ciento, en peso, de lana. La mayoría de las camisas y blusas de tejidos de lana producidas en los Estados Unidos contenían un 100 por ciento de lana, y los pocos productos con mezclas de fibras sintéticas o artificiales contenían más del 50 por ciento, en peso, de lana. Por consiguiente, los datos acerca de la producción contenidos en el Informe sobre la situación del mercado se referían solamente a las camisas y blusas de tejidos "ricos en lana". Los datos oficiales sobre el volumen de las exportaciones no eran fiables, y según las estimaciones de fuentes del sector industrial en cuestión se exportaba menos del 10 por ciento de la producción estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana. Así pues, como los fabricantes nacionales producían solamente camisas y blusas de tejidos cuyo elemento principal, en peso, era la lana, cabía llegar a la conclusión de que no se exportaban camisas que contuvieran al menos un 36 por ciento, pero menos del 50 por ciento, en peso, de lana. Las importaciones estadounidenses de camisas y blusas de tejidos que contenían al menos un 36 por ciento, en peso, de lana se consideraban prendas de lana y, como tales, competían directamente con otras camisas y blusas de tejidos de lana de producción nacional o importadas de la categoría 440.

Datos sobre la producción nacional

5.83 La India señaló que, en contraste con el descenso de la producción en el sector de la lana de esa industria, la producción en la totalidad de esa industria había aumentado de 30.509 miles de docenas en 1993 a 32.767 miles de docenas en 1994, lo que representaba un incremento del 7,4 por ciento. La disminución de la producción en el sector de la lana podía explicarse, de hecho, por el aumento de la producción de camisas y blusas de fibras distintas de la lana, a medida que se iban transfiriendo máquinas de las cadenas de producción de artículos de lana a otras cadenas. Una explicación plausible de la reorientación de la producción dentro de la industria productora de camisas y blusas de tejidos era la atracción comercial de otras líneas de productos, y no el aumento de las importaciones. El hecho de que la industria de los Estados Unidos no hubiera podido o querido responder al rápido aumento de la demanda de camisas y blusas de tejidos de lana de los consumidores estadounidenses no era un indicio de "perjuicio grave" causado por las importaciones. Además, si una elevada utilización de la capacidad de productos de otras fibras había resultado más sensata desde el punto de vista comercial para la industria de las camisas y blusas de tejidos que la producción de camisas y blusas de lana, mercado que venía contrayéndose desde hacía 12 años, la disminución marginal de la producción de camisas y blusas de lana no podía atribuirse al incremento de las importaciones. Según el párrafo 2 del artículo 6, debería poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave no era "otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores". Evidentemente, con el informe sobre la existencia de un perjuicio grave no se estaba tratando de buena fe de cumplir esa prescripción.

5.84 En una respuesta al Grupo Especial, la India expuso su opinión de que había una falta demostrable de correlación entre las variaciones de las importaciones y las variaciones de la producción nacional estadounidense y de que, en general, el nivel de la producción nacional estadounidense no había variado en proporción al nivel de las importaciones. A juicio de la India, no era correcto suponer que la disminución de esa producción se debía al aumento de las importaciones. En el Informe sobre la situación del mercado se afirmaba que "en los Estados Unidos hay aproximadamente 748 establecimientos que fabrican camisas y blusas de tejidos, incluyendo camisas y blusas de lana". Según los datos oficiales sobre la producción de los Estados Unidos, la producción total de camisas y blusas de tejidos había aumentado de 29,6 millones de docenas en 1992 a 30,8 millones de docenas en 1993, lo que representaba un incremento del 4 por ciento, y en 1994 la producción se había elevado a 32,6 millones de docenas, es decir, en un 5,9 por ciento con respecto al nivel de 1993. Estos datos indicaban que la rama estadounidense productora de camisas y blusas de tejidos había aumentado su producción entre 1992 y 1994. La India argumentó que la selección de fibras y de mezclas de fibras decidida por esos establecimientos tal vez hubiera cambiado, pero era innegable que la producción efectiva de esas camisas y blusas de tejidos había aumentado.

Producción de los Estados Unidos e importaciones totales e importaciones de la India efectuadas por los Estados Unidos
 Camisas y blusas de tejidos de lana
 Categoría 440
 (Docenas)

	1993	1994	Período de 12 meses que finalizó en junio		
			de 1994	de 1995	Variación porcentual 95/94
Producción	81.000	74.000	76.000	73.000	-3,9
Importaciones totales	72.302	141.569	80.456	144.034	79,0
Importaciones procedentes de la India	14.787	76.809	22.994	70.856	208,2

Fuente: Comunicación de los Estados Unidos de 20 de septiembre de 1996.

5.85 La India señaló, con respecto al cuadro que antecede, que los Estados Unidos habían excluido los datos correspondientes a 1992, pese a que estaban disponibles cuando se preparó el Informe sobre la situación del mercado. Los datos correspondientes a 1992 mostrarían que la producción había aumentado de 1992 a 1993, al igual que las importaciones. Así pues, no estaba demostrada la correlación entre la disminución de la producción y el aumento de las importaciones. Además, si los Estados Unidos hubieran incluido también datos relativos a las exportaciones, habría sido muy distinta la dimensión del mercado comunicada por el CITA y tal vez se hubiera llegado a conclusiones diferentes sobre las repercusiones del descenso de las exportaciones en el nivel de la producción de los Estados Unidos. La opinión de la India, basada en los datos oficiales disponibles de los Estados Unidos, era que la disminución de las exportaciones habría tenido más repercusiones que cualquier otro factor sobre ese subsector industrial. Por otra parte, los Estados Unidos deberían haber señalado que los datos sobre la producción recogidos en su cuadro no incluían las camisas y blusas de tejidos de fibras sintéticas o artificiales que contuvieran al menos un 36 por ciento, en peso, de lana, siendo así que entre el 15 y el 25 por ciento de los datos relativos a las importaciones incluían esos productos.

5.86 En respuesta a esto, los Estados Unidos explicaron que los datos referentes a la producción de camisas y blusas de tejidos de lana en 1992 que estaban disponibles cuando se presentó la petición en abril de 1995 eran datos preliminares. Como en aquel momento se estaban estudiando los datos preliminares y en breve se iban a publicar las cifras definitivas concernientes a la producción de 1992, los Estados Unidos optaron por no incluir en su Informe sobre la situación del mercado los datos preliminares concernientes a la producción de 1992. Los datos sobre la producción de las distintas categorías de prendas de vestir de lana eran pequeños en comparación con los datos sobre la producción de otras categorías de prendas de vestir. Dado el pequeño volumen de la producción de prendas de vestir de lana, incluso pequeñas revisiones de las cifras preliminares de producción podrían hacer que las cifras definitivas de la producción fuesen bastante diferentes. No obstante, en el caso particular de la categoría 440, a saber, las camisas y blusas de tejidos de lana, la cifra definitiva correspondiente a la producción en 1992 era igual a la cifra preliminar: 80.000 docenas.

5.87 Continuando sus observaciones sobre estas cuestiones, los Estados Unidos consideraron que la India estaba citando datos relativos a las exportaciones de los Estados Unidos en los que se identificaban envíos de camisas de fibras sintéticas o artificiales que contenían al menos un 36 por ciento de lana como prueba de que en los Estados Unidos se producían esas camisas y en apoyo de su argumento de que la disminución de las exportaciones de esas camisas explicaba el descenso observado en la producción de camisas y blusas de tejidos de lana por ese sector industrial estadounidense. Los Estados Unidos indicaron que habían declarado anteriormente que el sector industrial estadounidense que se consideraba en este asunto no fabricaba ni había fabricado nunca las prendas de vestir de bajo contenido de lana definidas en esa clasificación de las exportaciones. Además, los Estados Unidos habían señalado reiteradamente la falta de fiabilidad y la inexactitud de los datos cuantitativos referentes a las exportaciones estadounidenses, deficiencias que hacían que esa información fuese inadecuada a efectos analíticos.

5.88 La India observó que los Estados Unidos habían rechazado su afirmación de que un descenso dado de la producción podría haberse debido a la reducción de la demanda de exportaciones, pero insistió en que la disminución de las exportaciones estadounidenses era oficial e indicaba que se había producido una caída vertiginosa de 1992 a 1993 y de 1993 a 1994. Esa información se desprendía no sólo de los datos de la Oficina del Censo del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, sino también de los datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos.

5.89 Los Estados Unidos contestaron a una observación de la India en el sentido de que durante los nueve primeros meses de 1994 la producción interna había disminuido en 5.000 docenas al tiempo que las importaciones se habían duplicado con creces y habían llegado a 92.000 docenas, mientras que en el decenio anterior la producción interna no había variado en proporción a las importaciones.

A juicio de los Estados Unidos, los datos sobre la producción correspondientes a la categoría 440 no eran comparables con los datos anteriores a 1992. No obstante, los datos proporcionados al OST en agosto de 1995 mostraban que, en los tres años civiles consecutivos comparables a los que se referían los datos sobre la producción y las importaciones, la proporción entre las importaciones y la producción interna había aumentado a más del triple, pasando del 56 por ciento en 1992 al 191 por ciento en 1994.

5.90 Los Estados Unidos también respondieron a una observación de la India en el sentido de que la disminución de la producción en 5.000 docenas podía explicarse por la pérdida de pedidos para la exportación en vez de por el aumento de la competencia representada por las importaciones. Los Estados Unidos rechazaron el parecer de la India de que un descenso dado de la producción podría haberse debido a la reducción de la demanda de exportaciones. El CITA había hallado sobradas pruebas de perjuicio o de amenaza de perjuicio a los productores estadounidenses de camisas y blusas de tejidos de lana a causa de la competencia de las importaciones, pero no había recibido ninguna información en el sentido de que se hubieran reducido los pedidos para la exportación. Los Estados Unidos señalaron asimismo que, a causa del número relativamente pequeño de camisas y blusas de tejidos de lana producidas en los Estados Unidos, las cifras preliminares y definitivas sobre la producción en 1992 reflejadas en diciembre de 1994, en abril de 1995 y en la actualidad eran idénticas, una vez redondeadas: 80.000 docenas.

Datos sobre las exportaciones

5.91 La India argumentó que, para determinar si la parte correspondiente a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana en el mercado de los Estados Unidos había aumentado o disminuido en 1994, era necesario que los datos que los Estados Unidos reuniesen sobre las exportaciones fuesen comparables con los datos sobre las importaciones y la producción. El Informe sobre la situación del mercado de los Estados Unidos no contenía tales datos.¹⁷ Todo Miembro que decidiese adoptar una medida de salvaguardia tenía que estar en condiciones de proporcionar todos los datos necesarios que se pudiera evaluar la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave, en particular datos sobre las exportaciones. De otro modo, las medidas de salvaguardia no eran compatibles con el artículo 6 del ATV. La India había obtenido datos sobre las exportaciones estadounidenses de camisas y blusas de tejidos de lana en publicaciones oficiales de los Estados Unidos.¹⁸ Según esos datos, prácticamente la totalidad de la producción estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana se exportaba, y las importaciones satisfacían la demanda. Ello hacía pensar que las importaciones habían satisfecho un mercado interno que había quedado desatendido por los productores nacionales, por lo que las variaciones del volumen de las importaciones no podían perjudicar a la industria nacional.

5.92 Además, la India consideró que, para determinar si las camisas y blusas indias estaban compitiendo efectivamente con las camisas y blusas estadounidenses en el mercado de los Estados Unidos, y hasta qué punto competían con ellas, los Estados Unidos tendrían que haber examinado, entre otras cosas, qué parte de la producción estadounidense se vendía dentro del país y qué parte se vendía en el extranjero. Los Estados Unidos se habían negado a hacerlo, sosteniendo que, como sus datos oficiales sobre las exportaciones no eran fiables, sólo podían basarse en "la mejor información disponible".

¹⁷En su comunicación de agosto de 1995 al OST, los Estados Unidos proporcionaron datos sobre el valor en dólares de las camisas y blusas de tejidos de lana exportadas. Esos datos no podían compararse con los datos sobre las importaciones y la producción. En efecto, los datos sobre las exportaciones proporcionados por los Estados Unidos se referían al valor, expresado en dólares, en tanto que los datos sobre las importaciones y la producción se referían al volumen, expresado en docenas. Los Estados Unidos explicaron en una nota de pie de página que los datos sobre el volumen de las exportaciones eran discutibles a causa de incoherencias en la información presentada.

¹⁸1993: producción, 82.000; exportaciones, 85.000. 1994: producción, 76.000; exportaciones, 76.000.

Ahora bien, conforme al ATV, la determinación de los Estados Unidos había de basarse en una demostración de que la causa del perjuicio grave era el aumento de las importaciones y no otros factores, por lo que los Estados Unidos tenían que obtener los datos necesarios para hacer esa demostración. Si la mejor información disponible no incluía estadísticas sobre las exportaciones y si esas estadísticas eran necesarias para hacer la demostración, los Estados Unidos no podían tomar la medida de salvaguardia.

5.93 En respuesta a la afirmación de la India de que las importaciones no podían irrogar un perjuicio a la rama de producción nacional porque los productores nacionales habían optado por exportar prácticamente la totalidad de su producción, los Estados Unidos explicaron que, a causa de la conocida inexactitud de los datos sobre las exportaciones estadounidenses, inexactitud que se había señalado durante las actuaciones del OST de agosto de 1995, los datos oficiales sobre las exportaciones estadounidenses no podían utilizarse para calcular el volumen del mercado de los Estados Unidos. La aseveración de la India de que se había exportado la totalidad de la producción de la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana de los Estados Unidos era completamente falsa y tenía que ser rectificada. Los datos oficiales sobre el volumen de las exportaciones eran sumamente dudosos y no podían utilizarse para evaluar la situación existente en esa industria. Según las estimaciones hechas por fuentes de ese sector industrial, se había exportado aproximadamente el 10 por ciento de la producción de camisas y blusas de tejidos de lana de los Estados Unidos.

5.94 Los Estados Unidos, desarrollando las afirmaciones expuestas más arriba, explicaron que ya habían tenido noticia, por los dos mayores fabricantes de esa rama de producción, de que sólo se exportaba el 10 por ciento de su producción. Esa información se había reunido con carácter confidencial en las empresas, dado que el ATV no exigía ningún muestreo aleatorio ni ningún análisis científico, ni podía interpretarse que lo exigiera. Tampoco era ello necesario en este caso, dado que ese sector industrial estaba integrado por sólo 15 empresas. Los datos abarcaban el 60 por ciento de esa industria, cobertura que podía calificarse de excelente, e indudablemente era razonable que el CITA se hubiera basado en esos datos. En cuanto a las exportaciones, había otras fuentes que eran mejores que los datos oficiales de los Estados Unidos, problema que también se planteaba con los datos relativos a las exportaciones de otros países. La India no tenía razón al afirmar que, si fuera cierto que había pocos incentivos para comunicar exactamente los datos relativos a las exportaciones, lo mismo cabía decir de los datos referentes a la producción y a las importaciones. En los Estados Unidos, la ley obligaba a los fabricantes a comunicar datos sobre su producción, y obligaba también a que se comunicasen mejor los datos concernientes a las importaciones, en particular a los efectos de la percepción de derechos y de la supervisión de los contingentes. No ocurría así en el caso de las exportaciones.

5.95 Los Estados Unidos explicaron también que no habían proporcionado a la India el cuadro al que se hacía referencia en el párrafo 43 de la primera comunicación presentada por la India al Grupo Especial. Evidentemente, la India había preparado ese cuadro por sí misma. Los Estados Unidos reiteraron que, durante las consultas con la India y durante las actuaciones de agosto del OST, habían señalado que los datos referentes al volumen de las exportaciones estadounidenses no podían utilizarse para calcular la dimensión del mercado de los Estados Unidos, a causa de las conocidas inexactitudes de los datos sobre las exportaciones. Incluso después de que los Estados Unidos hubieron explicado en detalle, durante el examen realizado en el OST, todas las deficiencias de los datos concernientes al volumen de las exportaciones, la India continuó utilizando los datos inexactos que había obtenido sobre las exportaciones para señalar incorrectamente que se exportaba la totalidad de la industria estadounidense productora de camisas y blusas de tejidos de lana.

5.96 La India reiteró que se disponía de datos oficiales sobre las exportaciones estadounidenses y que esos datos eran publicados no sólo por la OTEXA, sino también por el Departamento de Comercio, la Oficina del Censo y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos. Los datos oficiales

detallados sobre las exportaciones estadounidenses permitían estudiar el volumen, el valor y las tendencias de las exportaciones de productos muy específicos y particulares, incluyendo los productos que serían comparables a aquellos a que se referían los datos sobre las importaciones de productos de la categoría 440. Los datos oficiales sobre las exportaciones indicaban un claro descenso de las exportaciones estadounidenses de productos comparables a los de la categoría 440. En particular, el número 6205.30.15.00 del SA identificaba las exportaciones de camisas de fibras sintéticas o artificiales que contuvieran al menos un 36 por ciento, en peso, de lana. Incluso si, como sostenía el CITA, los datos no fueran exactos, al menos indicaban que entre 1992 y 1994 se había producido un considerable descenso de las exportaciones de esos productos.

5.97 En respuesta a esto, los Estados Unidos declararon asimismo que las estimaciones obtenidas por el CITA de los dos mayores productores nacionales indicaban que no se exportaba más del 10 por ciento de la producción estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana. Si se ajustaba el mercado en función de las exportaciones, suponiendo que las exportaciones representasen un 10 por ciento de la producción nacional, se comprobaría que la participación en el mercado interno había bajado del 53 al 51 por ciento en 1993 y del 40 al 37 por ciento en los nueve primeros meses de 1994. Como resultado de ello, la participación de las importaciones en el mercado aumentaría del 47 al 49 por ciento en 1993 y del 60 al 63 por ciento entre enero y septiembre de 1994. Más en general, al afirmar que los datos de los Estados Unidos no eran fiables, parecía que la India estaba sosteniendo que los Miembros importadores no podían ejercer el derecho que les confería el artículo 6 del ATV a tomar medidas de salvaguardia sin obtener primero todos los datos necesarios para refutar cualquier objeción concebible que el Miembro exportador pudiera hacer, y que todos esos datos habían de estar públicamente disponibles. De aceptarse ese argumento, sería necesario que los datos presentados por los Miembros importadores para justificar su posición se limitasen exclusivamente a la información obtenible de fuentes públicas, por limitada o inaplicable que esa información pudiera ser. La realidad era que en el ATV no se establecía tal límite.

5.98 Resumiendo su argumentación, la India sostuvo que la obligación de compilar, examinar y proporcionar al país exportador los datos pertinentes con respecto a los factores a que se hacía referencia en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV incumbía exclusivamente al Miembro importador. En este asunto, los Estados Unidos no habían proporcionado a la India, ni en la solicitud de celebración de consultas ni durante las consultas, información sobre un elemento muy importante para determinar la situación de la rama de producción estadounidense en relación con las exportaciones de productos de la categoría 440 efectuadas por esa rama de producción estadounidense. La India había reunido datos sobre las exportaciones estadounidenses basándose en las cifras publicadas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Los Estados Unidos calificaban de "inexactos" y de "no fiables" sus propios datos publicados, pero no estaban en condiciones de proporcionar ningún dato más fiable y exacto sobre sus exportaciones. Si los datos publicados por los Estados Unidos no podían utilizarse para determinar el volumen de las exportaciones estadounidenses, no había ninguna manera de determinarlo correctamente. La India había presentado diferentes cifras publicadas por los Estados Unidos sobre la producción y las exportaciones, y esas cifras habían demostrado que se exportaba una cantidad igual a la totalidad de la producción estadounidense de productos de la categoría 440. En la exposición hecha por los Estados Unidos se había afirmado que los datos oficiales publicados de los Estados Unidos sobre el volumen de sus exportaciones eran sumamente dudosos y se había señalado que, "según las estimaciones de fuentes de ese sector industrial, se exporta aproximadamente un 10 por ciento de la producción de camisas y blusas de lana". La India afirmó que la estimación de cantidades aproximadas hecha por fuentes de ese sector industrial no podía considerarse más fiable que los datos oficiales publicados por los Estados Unidos.

5.99 A juicio de la India, en la comunicación de los Estados Unidos tampoco se explicaba si las exportaciones de camisas de mezcla de fibras sintéticas o artificiales y de lana que contenían entre el 50 y el 64 por ciento de fibras sintéticas o artificiales se habían tenido en cuenta al estimar las exportaciones

de camisas y blusas de lana, siendo así que, a los efectos de las importaciones, esas camisas se consideraban comprendidas en la categoría 440. La India tenía entendido que, al no existir ningún procedimiento específico para desglosar los datos relativos a las exportaciones, esas camisas se clasificaban como camisas de fibras sintéticas o artificiales a efectos de las exportaciones. Los datos estadounidenses sobre las exportaciones de esas camisas de mezcla de fibras se habían presentado al Grupo Especial en la respuesta de la India a las preguntas formuladas el 20 de septiembre de 1996, y esos datos habían demostrado que las entidades que exportaban tales productos habían experimentado en 1994 una considerable baja de las exportaciones, se expresasen éstas en dólares, en docenas o en equivalente en fibras brutas. Por consiguiente, era sobradamente razonable suponer que ese descenso de las exportaciones tendría más repercusiones sobre los datos de la rama de producción proporcionados por los Estados Unidos que cualquier aumento de las importaciones.

5.100 Los Estados Unidos también recapitulaban su posición, que había consistido invariablemente en que los datos sobre el volumen de las exportaciones estadounidenses no eran fiables y no podían utilizarse para determinar las condiciones existentes en ese sector industrial de los Estados Unidos. La India había seguido utilizando esos deficientes datos no sólo para apoyar su afirmación inexacta de que se exportaba la mayor parte de la producción estadounidense de artículos de la categoría 440, sino también para denigrar los datos sobre la producción estadounidense y los cálculos de las cuotas de mercado. Las deficiencias de los datos sobre las exportaciones se debían al poco incentivo de los exportadores para comunicar debidamente esos datos y a la inexistencia de procedimientos para comprobar su exactitud. Como se señalaba en un anexo de la primera comunicación presentada por los Estados Unidos al Grupo Especial, la División de Datos Comerciales de la OTEXA y la Oficina del Censo habían investigado las exportaciones estadounidenses de camisas y blusas de tejidos de lana y habían comprobado que, en 53 de las 201 exportaciones consideradas, la cantidad comunicada era nula o no era realista; la Oficina del Censo se puso en contacto con dos exportadores estadounidenses, que declararon que exportaban ropa pero que no tenían ninguna idea de su contenido de fibras. El número de 6 dígitos de la Lista B había sido comunicado incorrectamente en cuatro de los seis documentos examinados, y no se podía determinar el número correcto de la Lista B. Más recientemente, en respuesta a las preguntas formuladas por la India sobre las exportaciones estadounidenses comprendidas en el número 6205.30.1500 de la Lista B, camisas para hombres y niños, de fibras sintéticas o artificiales, con al menos un 36 por ciento, en peso, de lana, la División de Datos Comerciales había investigado, envió por envió, los datos relativos a esas exportaciones. Esa investigación abarcó los envíos hechos en 1994 de 7.554 docenas de camisas, exportadas en 32 expediciones diferentes. La mayoría de esos envíos fueron pequeños y los hicieron diversas compañías a distintos países. No obstante, cuatro expediciones fueron hechas por la misma compañía a Honduras y representaron el 51 por ciento de las exportaciones totales de ese número particular de la Lista B, es decir, 3.840 docenas. La División de Datos Comerciales pidió a la División de Comercio Exterior de la Oficina del Censo que estudiase los datos comunicados sobre esas expediciones. La División de Datos Comerciales llegó a la conclusión de que todas las camisas comprendidas en esas expediciones destinadas a la exportación eran, de hecho, camisas de tejidos de algodón y estaban incorrectamente clasificadas. Las 3.840 docenas de camisas deberían haberse clasificado en el número 6205.20.3000 de la Lista B, camisas para hombres y niños, de tejidos de algodón, y no en el número 6205.30.1500, referente a camisas de lana.

5.101 En opinión de los Estados Unidos, los resultados de esa investigación corroboraban las anteriores investigaciones y determinaciones de la OTEXA en el sentido de que los datos sobre el volumen de las exportaciones estadounidenses no eran fiables. Era incorrecta la afirmación de la India de que la estimación del volumen aproximado de las exportaciones obtenida de "fuentes de ese sector industrial no podía considerarse más fiable que los datos oficiales publicados por los Estados Unidos". De las investigaciones efectuadas por la OTEXA y por la Oficina del Censo se desprendía claramente que los datos sobre el volumen de las exportaciones estadounidenses eran inexactos y no fiables, por lo que esa información no resultaba adecuada para utilizarla con fines analíticos. Como se ha indicado

más arriba, el CITA había obtenido estimaciones de los dos mayores productores nacionales de camisas y blusas de tejidos de lana, productores que representaban al menos el 60 por ciento de la producción nacional, y esos productores habían indicado que no se exportaba más de un 10 por ciento de la producción estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana. No había ninguna base para sostener que una información solicitada específicamente a unas compañías y proporcionada por esas compañías sobre un importante elemento de sus ventas no era más fiable que unos datos no verificados que habían resultado incorrectos.

5.102 La India argumentó que el cálculo de los niveles de las exportaciones debería haberse hecho basándose en datos fiables cuando se formuló la determinación de la existencia de un perjuicio grave, y no posteriormente en respuesta a una pregunta hecha por la India en el contexto de las actuaciones del Grupo Especial. Los nuevos cálculos de los Estados Unidos sólo servían para corroborar la afirmación de la India de que los datos sobre las exportaciones eran indispensables para calcular la cuota de mercado y de que los datos y las demás informaciones utilizados para determinar la existencia de un perjuicio grave habían de ser verificables para constituir la base de la demostración exigida por el artículo 6 del ATV.

5.103 La India señaló también que los Estados Unidos habían afirmado que era compatible con las prescripciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV reunir datos sobre la producción total poniéndose en contacto directamente con los productores que se beneficiaban de las medidas de salvaguardia, al mismo tiempo que sostenían que no se disponía de datos sobre las exportaciones de la producción interna porque las estadísticas oficiales sobre las exportaciones no eran fiables. Se preguntó por qué los Estados Unidos consideraban compatible con el ATV reunir información favorable para los productores nacionales (la producción total) informalmente mediante contactos, pero sólo después de haber llegado a la determinación de la existencia de un perjuicio grave se habían puesto en contacto informalmente con 2 de los 15 productores para obtener información sobre la parte de su producción que se exportaba. ¿Por qué no se hizo eso antes de formular la determinación?

Datos sobre el empleo¹⁹, las horas-hombre y los salarios

5.104 La India señaló, con respecto al empleo, a las horas-hombre y a los salarios anuales totales, que en la información proporcionada en el Informe sobre la situación de mercado se hacía referencia a los "748 establecimientos [estadounidenses] que fabrican camisas y blusas de tejidos, incluyendo camisas y blusas de lana". En el Informe se mencionaba que "el empleo en la industria productora de camisas y blusas de tejidos, incluyendo camisas y blusas hechas de lana, había bajado en 1994 a 31.929 trabajadores que se ocupaban directamente de la producción, cifra que representaba un 6 por ciento menos que el nivel de 1993 y una pérdida de 2.125 puestos de trabajo". Si la pérdida de 2.125 puestos de trabajo se ponía en relación con el descenso en 5.000 docenas de la producción estadounidense de camisas y blusas de tejidos entre, por una parte, de enero a septiembre de 1993 y, por otra, de enero a septiembre de 1994, cabía deducir que una baja de la producción de 3 docenas de camisas y blusas de tejidos durante un año llevaba a la pérdida de un puesto de trabajo, lo que evidentemente era una inferencia absurda. En el Informe se continuaba afirmando que "el promedio de horas-hombre trabajadas bajó" y que "los salarios anuales totales de los trabajadores que se dedicaban a la producción descendieron", aun cuando ambas afirmaciones se referían al sector industrial que producía la totalidad de las camisas y blusas de tejidos, y no a la parte de ese sector que producía camisas y blusas de tejidos de lana. Los datos sobre el sector industrial que fabricaba la totalidad de las camisas y blusas de tejidos carecían totalmente de importancia para los efectos del subsector que producía camisas y blusas de tejidos de lana, como lo confirmaba la información presentada por los Estados Unidos al OST en agosto de 1995 bajo el epígrafe "Otra información pertinente". En la comunicación de agosto

¹⁹Véanse también los párrafos 5.154 a 5.156.

de 1995 quedó claramente sentado que en 1994 había 200 trabajadores que estaban empleados en la producción de camisas y blusas de tejidos de lana, en comparación con 215 trabajadores en 1993, lo que representaba una pérdida total de 15 puestos de trabajo. La India consideraba que el Informe sobre la situación del mercado presentado a la India como base para las consultas en abril de 1995 debería haber incluido datos sobre el empleo, los salarios y las horas-hombre a un nivel más desagregado para el sector industrial específico que producía camisas y blusas de tejidos de lana, y así lo solicitó en aquel momento. Las cifras sobre el empleo presentadas por los Estados Unidos en abril de 1995 y en agosto de 1995 eran las siguientes:

Año	Abril de 1995			Agosto de 1995		
	Número de trabajadores	Promedio de las horas-hombre anuales trabajadas	Salarios anuales totales	Número de trabajadores	Promedio de las horas-hombre anuales trabajadas	Salarios anuales totales
1993	34.054	62.500.000	423.100.000	215	413.000	2.713.000
1994	31.929	58.900.000	411.200.000	200	382.000	2.590.000

Fuentes: Los datos sobre el empleo de abril de 1995 proceden del cuadro III del informe estadounidense sobre la existencia de perjuicio grave; los datos sobre el empleo de agosto de 1995 proceden del cuadro III de la comunicación de los Estados Unidos al OST.

5.105 La India observó también que durante las consultas se pidieron expresamente datos sobre el empleo en el sector de las camisas y blusas de lana y que se informó a la delegación de la India de que tales datos no existían. No obstante, en la denominada "Otra información pertinente" presentada al OST el 28 de agosto de 1995 se incluían datos sobre el empleo en la industria productora de camisas y blusas de lana.

5.106 La India señaló también que, si las cifras sobre el empleo comunicadas por los Estados Unidos en agosto de 1995 se ponían en relación con las cifras proporcionadas por los Estados Unidos en su Informe sobre la situación del mercado de abril de 1995, se comprobaba que el subsector de la lana representaba un 0,6 por ciento del empleo en la industria productora de camisas y blusas de tejidos. Como ese subsector representaba una parte sumamente pequeña, si no insignificante, del empleo en la industria nacional productora de camisas y blusas de tejidos, las cifras dadas por los Estados Unidos sobre el empleo, las horas-hombre y los salarios en su Informe sobre la situación del mercado carecían totalmente de importancia.

5.107 A ese respecto, los Estados Unidos afirmaron que durante las consultas habían indicado a la India que no se disponía de datos sobre el empleo que se refiriesen específicamente a la categoría 440, lo que sólo significaba que tales datos no se podían obtener directamente de fuentes publicadas ni se compilaban regularmente para el CITA. Los datos sobre el empleo y los salarios se publicaban solamente a un nivel más alto de agregación que de la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana, y, en la fecha de la solicitud, los datos consignados en el Informe sobre la situación del mercado eran los más detallados que el CITA podía proporcionar. No era cierto que, como daba a entender la delegación de la India, los Estados Unidos se hubieran abstenido deliberadamente de proporcionar tales datos a la delegación de la India durante las consultas. De hecho, cuando resultó evidente que la India estaba poniendo en tela de juicio la justificación de la solicitud a causa de la falta de esos datos, y después de que el OST hubo indicado que tales datos constituirían un elemento necesario para su examen del asunto, el CITA trató de hallar medios de obtener la información solicitada. Sólo después de elaborar una metodología para desagregar aún más los datos disponibles pudo la OTEXA proporcionar posteriormente, ante la insistencia de la India durante las consultas y atendiendo los deseos del OST,

estimaciones más específicas basadas en la información adicional obtenida de fuentes oficiales y de fuentes de ese sector industrial, que confirmaba la tendencia a la baja de los datos de la categoría más amplia comunicados en abril de 1995.

5.108 En relación con las cuestiones suscitadas por la India, los Estados Unidos observaron que era correcto que los datos sobre el empleo contenidos en el Informe sobre la situación del mercado se aplicasen a la industria productora de camisas y blusas de tejidos. El CITA estimaba que los datos más agregados representaban generalmente la tendencia de la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana en aquel momento, y había recibido información que confirmaba ese hecho de fuentes de esa industria. La OTEXA pudo posteriormente presentar estimaciones más específicas basadas en la información adicional obtenida de fuentes oficiales y de fuentes de esa industria.

5.109 La India señaló que los Estados Unidos no habían explicado por qué los datos más agregados relativos a la totalidad de la industria productora de camisas y blusas de tejidos no indicaban la tendencia de la producción, de los precios, de los beneficios, de las exportaciones, de las importaciones o de ninguna de las demás variables económicas pertinentes que debían examinarse antes de formular una determinación de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. Parecía que en el plano agregado se hacía caso omiso del aumento de la producción en la totalidad de la industria productora de camisas y blusas de tejidos porque tal aumento estaba en contradicción con la conclusión formulada por los Estados Unidos acerca de la tendencia de los datos sobre la producción.

5.110 Los Estados Unidos se refirieron a la afirmación que antecede de la India en el sentido de que las cifras proporcionadas por los Estados Unidos sobre el empleo, las horas-hombre y los salarios carecían de importancia a estos efectos porque se referían a la totalidad de la industria productora de camisas y blusas de tejidos y no sólo al subsector industrial productor de camisas y blusas de tejidos de lana. Los Estados Unidos señalaron que los datos sobre el empleo expuestos en el Informe sobre la situación del mercado abarcaban la totalidad de la industria estadounidense productora de camisas y blusas de tejidos y se basaban en datos oficiales de la Oficina de Estadísticas Laborables que abarcaban agregados de la producción de prendas de vestir aún más amplios. Esa era la mejor información disponible en el momento en que se solicitaron las consultas. Como resultado de las preguntas hechas durante las consultas prescritas por el artículo 6 del ATV y conforme a las indicaciones del OST, los Estados Unidos habían proporcionado al OST un desglose del empleo en la categoría 440, relativas a las camisas y blusas de tejidos de lana. El CITA creía que los datos más agregados indicaban en general la tendencia de la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana en aquel momento y había recibido información de fuentes de esa rama de producción que confirmaban ese hecho. El CITA no había estudiado la tendencia de la industria productora de camisas y blusas de tejidos, pues ya disponía de datos sobre la producción que guardaban relación con el subsector de la lana de esa industria.

5.111 Los Estados Unidos se refirieron a la afirmación de la India de que, como los datos posteriores habían demostrado que se estimaba en sólo 15 el número de los empleos perdidos en la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana, no estaba fundada la determinación a que habían llegado los Estados Unidos en el sentido de que existía un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave. A este respecto, los Estados Unidos recordaron que la industria nacional productora de artículos de la categoría 440 era muy pequeña y estaba constituida por sólo 15 empresas. La pérdida de 15 puestos de trabajo, aunque a primera vista podía parecer pequeña en términos absolutos, representaba una disminución de casi un 7 por ciento, en un año, del número de los trabajadores que se dedicaban a la producción. Sería difícil sostener que ello no constituía una considerable pérdida relativa de empleo. Además, los Estados Unidos no hallaban en la redacción de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV ninguna indicación de que la expresión "rama de producción nacional" estuviese reservada a las agrupaciones más grandes de compañías con mayor número de trabajadores. De hecho, en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV se hacía referencia a las "medidas de salvaguardia" y a la "rama de

producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores". Con esa redacción, no había obstáculos jurídicos al mantenimiento de una medida de salvaguardia cuando el producto en cuestión estuviese definido en términos estrictos ni cuando la rama de producción fuese pequeña.

5.112 En respuesta a una pregunta de la India sobre si el número de los trabajadores dedicados a la producción que se había certificado que podían acogerse a la Asistencia para la Adaptación de los Trabajadores (220 trabajadores) era más de nueve veces superior a la disminución del número de los trabajadores dedicados a la producción (24 trabajadores) entre abril de 1993 y abril de 1995, los Estados Unidos explicaron que entre los 220 trabajadores empleados en instalaciones de producción de camisas y blusas de tejidos de lana que se había certificado que podían acogerse a la Asistencia para la Adaptación de los Trabajadores durante el período de dos años y medio comprendido entre enero de 1993 y julio de 1995 figuraban tanto trabajadores dedicados a la producción como trabajadores empleados en puestos administrativos, de venta o de distribución relacionados con tal producción. No todos los trabajadores que se había certificado que podían acogerse a la Asistencia para la Adaptación de los Trabajadores habían perdido permanentemente su empleo; en muchos casos, habían cesado parcialmente en su empleo o habían sido despedidos temporalmente. (Véanse también los párrafos 5.157 a 5.159.)

Información sobre los precios

5.113 La India puso en duda que la información que acerca de los precios internos figuraba en el Informe sobre la situación del mercado podía considerarse como representativa de la situación del sector industrial particular productor de camisas y blusas de tejidos de lana. Según ese Informe, las exposiciones sobre esa rama de producción "se basan en información proporcionada por diferentes empresas estadounidenses que producen camisas y blusas en el país", y "en general ... se aplica a las compañías que producen camisas y blusas de tejidos de lana para hombres y mujeres". En otras palabras, la información se había obtenido de empresas que fabricaban camisas y blusas de tejidos de lana como parte integrante de su producción de camisas y blusas de tejidos. También se puso en tela de juicio que fuera procedente utilizar encuestas informales realizadas entre empresas como base para tomar medidas contra las importaciones. Durante las consultas bilaterales habidas en abril y junio de 1995, la delegación de la India había tratado de que la delegación de los Estados Unidos aclarase la metodología básica utilizada. La delegación de los Estados Unidos había confirmado que no había ningún procedimiento para compilar regular o periódicamente datos sobre los precios. Los datos relativos a los precios y los datos sobre la desagregación del empleo en determinados sectores de productos, tales como el de las camisas y blusas de tejidos de lana, etc., se basaban en encuestas informales realizadas entre un número limitado de empresas que producían esos artículos. No había ningún método de muestreo aleatorio científico ni se había estipulado ningún tamaño de la muestra para tales encuestas. Asimismo se señaló que las empresas que respondían a tales encuestas tenían plena conciencia de que la finalidad de éstas era adoptar medidas de salvaguardia para proteger ese sector de la industria.

5.114 A juicio de la India, los métodos informales utilizados para las encuestas entre las empresas podían explicar las grandes variaciones de los resultados de tales encuestas, que se reflejaban en las diferentes exposiciones sobre la rama de producción presentadas por los Estados Unidos. Por ejemplo, en la solicitud de consultas de diciembre de 1994 se informó de que el precio medio a la producción era de entre 215 y 225 dólares, mientras que en el Informe sobre la situación del mercado se comunicó que el precio medio a la producción era de entre 525 y 550 dólares. Como no era probable que los precios a la producción se doblasen en tan corto plazo, esa discrepancia entre los dos informes de los Estados Unidos arrojaba dudas sobre la coherencia de la información reunida mediante encuestas informales.

5.115 Los Estados Unidos explicaron que la diferencia entre los dos precios no se debía a una subida de los precios internos; antes bien, los dos precios representaban los precios medios de dos grupos

diferentes de productos. Los precios comunicados en el Informe sobre la situación del mercado de diciembre de 1994 para la categoría 440 del AMF reflejaban los precios medios al productor nacional de las camisas de lana comparables a las camisas de lana importadas de la India, que se concentraban en uno de los 24 grupos de productos de diez dígitos del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos. Anotado, que constituían la categoría 440. Esto se había hecho porque las determinaciones del AMF se basaban en incrementos bruscos y sustanciales de los precios de los productos por países. Los Estados Unidos habían comparado el valor medio en puerto de destino, después de pagados los derechos, de las camisas de lana importadas de la India clasificadas en la partida 6205.10.2010 del Arancel de Aduanas Armonizado de los Estados Unidos Anotado (camisas para hombre, de lana, excepto las camisas tejidas en telares de mano y las camisas folclóricas), con el precio medio de las camisas para hombre, de tejidos de lana, de producción nacional. El precio medio al productor estadounidense que se había indicado en el Informe sobre la situación del mercado publicado en abril de 1995 con arreglo al ATV representaba el precio interno medio de todas las camisas y blusas de tejidos de lana producidas en los Estados Unidos que competían con todas las camisas y blusas de tejidos de lana importadas de todos los países en la categoría 440. Conforme al ATV, la determinación inicial se basaba en las importaciones totales de la categoría. Por consiguiente, el precio medio de las importaciones de entre 525 y 550 dólares por docena indicado en el Informe sobre la situación del mercado se había examinado basándose en la interpretación que los Estados Unidos hacían de la prescripción del párrafo 2 del artículo 6 del ATV de que se procediera a un examen de las "importaciones totales". En cambio, el precio medio de las importaciones de entre 215 y 225 dólares en diciembre de 1994 se basaba en un producto determinado procedente de un país determinado (la India), lo que reflejaba el enfoque analítico exigido por el AMF.

5.116 Los Estados Unidos, en respuesta a una pregunta de la India sobre si las considerables diferencias de los precios podían explicarse por diferencias de la calidad (importaciones de bajo precio y producción nacional de precio elevado), respondieron que el valor medio de las importaciones en puerto de destino, después de pagados los derechos, del total de las importaciones estadounidenses de la categoría 440, es decir, camisas y blusas de tejidos de lana, era de 187,23 dólares EE.UU. por docena, mientras que tales importaciones procedentes de la India se evaluaban en 133,85 dólares EE.UU. por docena, es decir, un 75 por ciento menos que el precio medio al productor estadounidense de las camisas y blusas de tejidos de lana de producción nacional y un 29 por ciento menos que el valor medio en puerto de destino, después de pagados los derechos, del total de las importaciones estadounidenses de camisas y blusas de tejidos de lana de la categoría 440. La diferencia de precio entre las camisas y blusas de tejidos de lana de producción nacional y las importadas (incluyendo las procedentes de la India) se debía principalmente a la disparidad existente entre los costos de la mano de obra, que variaban entre todos los países que producían camisas y blusas de tejidos de lana. Las diferencias de calidad reflejadas en los precios de las camisas y blusas de tejidos de lana incluían diferencias en el corte a mano, en la calidad de los tejidos de lana, en el contenido de fibras, en la mezcla de fibras, en los detalles, etc., que variaban entre todos los países que producían camisas y blusas de tejidos de lana. El precio interno de las camisas y blusas de tejidos de lana reflejaba el precio medio de la totalidad de las camisas y blusas de tejidos de lana de producción nacional y se comparaba con el valor medio de las importaciones en puerto de destino, después de pagados los derechos, al nivel de la categoría (totalidad de los productos importados dentro de la categoría) procedentes de cada uno de los países que abastecían el mercado estadounidense y con el valor medio de las importaciones procedentes de todos los países proveedores. Los Estados Unidos no aceptaban las hipótesis de la India de que en un mercado único los precios de los productos competidores "normalmente tienden a converger" ni de que los productos de diferente calidad que se vendieran a distintos precios al por menor no pudieran "competir".

5.117 En respuesta a esas observaciones, la India señaló que los Estados Unidos habían establecido cierto número de "diferencias de calidad" entre esas camisas y blusas de tejidos de lana, pero no habían presentado datos sobre las distintas cantidades que se habían producido en cada una de esas diferentes calidades. Habría sido interesante ver la tendencia de la producción de las camisas comparables

importadas de la India que en diciembre de 1994 tenían un precio de 225 dólares por docena y eran comparables a las camisas importadas de la India, mientras que el precio medio en los Estados Unidos de la totalidad de las camisas y blusas de tejidos de lana era de 550 dólares por docena. Ello habría indicado no sólo que había una gran diferencia de calidad entre las camisas producidas en los Estados Unidos, sino también que tal vez hubieran aumentado las camisas que eran directamente comparables y competitivas con las camisas procedentes de la India o que quizás los productores se hubieran orientado hacia camisas de mayor valor. Tenía que haber habido alguna discriminación en la presentación de los datos sobre los precios y sobre la producción que indicase que los datos de los Estados Unidos eran comparables a los productos de la categoría 440 que se afirmaba que estaban causando un perjuicio grave o estaban amenazando realmente con causar un perjuicio grave a los productores estadounidenses de "productos similares y/o directamente competidores".

5.118 Los Estados Unidos observaron a este respecto que las diferencias de calidad reflejadas en los precios de las camisas y blusas de tejidos de lana variaban entre todos los países que producían camisas y blusas de tejidos de lana. El precio interno de las camisas y blusas de tejidos de lana reflejaba el precio medio de la totalidad de las camisas y blusas de tejidos de lana de producción nacional y se comparaba con los valores medios de las importaciones en puerto de destino, después de pagados los derechos, al nivel de la categoría procedentes de cada uno de los países que abastecían el mercado estadounidense y con el valor medio de las importaciones procedentes de todos los países proveedores. Los productores internos de camisas y blusas de tejidos de lana de la categoría 440, relativamente reducida, competían con las importaciones procedentes de la India y de todos los demás países proveedores.

Información sobre las inversiones y sobre la capacidad

5.119 La India señaló que el Informe sobre la situación del mercado incluía la siguiente información sobre las inversiones y la utilización de la capacidad, basadas en las exposiciones sobre la rama de producción:

Variable	Información proporcionada en el Informe sobre la situación del mercado de abril de 1995
Inversiones	"Los niveles de las inversiones están estancados en gran parte de la rama de producción."
Utilización de la capacidad	"Varias compañías informaron de un descenso de la capacidad. Una compañía comunicó que había puesto fin a toda la producción mediante subcontratación (que anteriormente equivalía a alrededor del 25 por ciento de la producción), lo que representaba el equivalente del cierre de cuatro fábricas. Las instalaciones de producción de la compañía estaban funcionando a sólo un 70 por ciento de su capacidad. Además, esa compañía explotaba también varias instalaciones de producción de tejidos de lana que abastecían a las fábricas de prendas de vestir, y esas instalaciones estaban funcionando a alrededor de un 65 por ciento de su capacidad."

5.120 Esa información era, en opinión de la India, anecdótica e inverificable. Además, no estaba claro si la información se refería al sector particular de la industria productora de camisas y blusas de tejidos que producía prendas de vestir de lana. Por ejemplo, el hecho de que "varias compañías [informaran] de un descenso de su capacidad" no parecía tener importancia en el contexto de una rama de producción que, según habían comunicado los Estados Unidos en su Informe sobre la situación del mercado, estaba compuesta por 748 establecimientos. Asimismo se argumentó que el hecho de que

una compañía hubiera informado de que había renunciado a contratos o de que había reducido la utilización de su capacidad no constituía una indicación apropiada de la utilización de la capacidad en la totalidad de esa rama de producción. Si la capacidad de producción de varias compañías que había bajado efectivamente estaba relacionada con la industria productora de camisas y blusas de lana, el descenso de la producción nacional en 1994 debería haber sido muy superior a la cifra estimada del 8 por ciento. Otra información proporcionada en el Informe sobre la situación del mercado (y reproducida más abajo) era igualmente anecdótica e inverificable. La información sobre los "beneficios" era de hecho información sobre los "márgenes de beneficio", con lo que no quedaba claro si los beneficios totales habían disminuido o habían aumentado. La India adujo que los Estados Unidos no habían aportado ninguna prueba de las afirmaciones hechas en la exposición sobre la rama de producción acerca de la función desempeñada por las importaciones de "bajo precio" en la evolución de esa rama de producción.

Variable	Información proporcionada en el Informe sobre la situación del mercado de abril de 1995
Empleo	"Varias compañías informaron de que había disminuido su empleo, y parte de tales disminuciones se atribuyeron específicamente al efecto de los productos competidores. Algunos descensos del empleo estuvieron comprendidos entre el 25 y el 30 por ciento."
Ventas	"La mayoría de las compañías comunicaron que sus ventas habían disminuido, al haberse perdido cuota de mercado ante importaciones de precios más bajos. Algunas compañías habían experimentado descensos de las ventas de un 20 por ciento."
Precios	"Los precios de los productos internos, fabricados principalmente con tejidos hechos en los Estados Unidos, son considerablemente más altos que los de las importaciones competidoras."
Beneficios	"Los márgenes de beneficio se han erosionado en general en la industria productora de camisas de lana, ya que el costo de las materias primas aumentó y las compañías no pudieron subir los precios a causa de la competencia de las importaciones de precio bajo."

5.121 En respuesta a la aseveración de la India de que el hecho de que una compañía hubiera informado de que había renunciado a contratos o había reducido la utilización de su capacidad no era una indicación apropiada de la utilización de la capacidad en la totalidad de esa rama de producción, los Estados Unidos argumentaron que, habida cuenta del pequeño tamaño de la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana, el descenso de la utilización de la capacidad de tan sólo una compañía era sumamente representativo de lo que estaba ocurriendo en la totalidad de la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana. La India había sostenido también que la disminución de la producción interna en 1994 debería haber sido superior a la cifra estimada de un 8 por ciento; sin embargo, el descenso de la utilización de la capacidad no iba necesariamente acompañado de una reducción proporcionada de la producción durante el mismo período de tiempo. Antes bien, la disminución de la utilización de la capacidad era un indicio del empeoramiento de la situación en esa rama de producción, empeoramiento que llevaría a un mayor descenso de la producción en el futuro.

F. Nexo causal entre el aumento de las importaciones y la situación de la rama de producción nacional

5.122 Según la India, en el Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos en abril de 1995 se declaraba que un incremento brusco y sustancial de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana de la categoría 440 está causando un perjuicio grave a la industria estadounidense productora de camisas y blusas de tejidos de lana. Como las cifras relativas a la participación en el mercado, al empleo y a los salarios carecían de importancia a estos efectos, según la India, y como las cifras referentes a los precios internos y la información sobre las demás variables económicas pertinentes se basaban en métodos de encuesta discutibles y no eran verificables, la única prueba real aportada por los Estados Unidos en apoyo de su afirmación de que se había producido un perjuicio grave era el hecho de que las importaciones de productos de la categoría 440 habían aumentado en 1994 en 69.296 docenas, hasta llegar a casi el doble de la cifra del año anterior, en tanto que la producción interna había bajado marginalmente en 5.000 docenas entre enero y septiembre. Aunque los Estados Unidos habían sostenido que la producción había bajado a causa de las importaciones, no se había presentado ningún análisis que vinculase esas dos magnitudes. Por otra parte, la reducción de la producción no era proporcional al aumento de las importaciones. En la exposición sobre la situación de la rama de producción se afirmaba que se habían producido pérdidas de empleo, cierres de fábricas, pérdidas de beneficios, etc., a causa de las importaciones; ahora bien, no se había hecho ningún intento de relacionar esos acontecimientos con las importaciones. En el Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos en abril de 1995 nunca se iba más allá de meras afirmaciones.

5.123 Los Estados Unidos argumentaron que el requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 6 del ATV de que existiera un vínculo de causalidad entre el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave, por una parte, y las importaciones totales, por otra, se había cumplido en este caso. Como lo demostraba la información proporcionada en el Informe sobre la situación del mercado y más adelante al OST: i) las importaciones no sólo habían aumentado, sino que habían aumentado rápidamente; en esa rama de producción había indicadores negativos que habían coincidido en el tiempo con el rápido incremento de las importaciones; ii) alrededor del 7 por ciento de los trabajadores de la industria productora de camisas de tejidos de lana habían perdido su empleo de 1993 a 1994 (de 1994 a 1995, la pérdida había sido del 5,9 por ciento); había datos posteriores que corroboraban esa tendencia, y las repercusiones negativas de las importaciones sobre el empleo quedaban demostradas por los certificados estadounidenses de asistencia para el ajuste comercial (según la legislación estadounidense, había que demostrar la existencia de un vínculo con las importaciones para tener derecho a obtener el certificado), y iii) la participación de los Estados Unidos en el mercado había disminuido a medida que aumentaban las importaciones, y la producción se había reducido al tiempo que aumentaban las importaciones.

5.124 A juicio de los Estados Unidos, el CITA había demostrado en el Informe sobre la situación del mercado y en las actuaciones del OST el vínculo de causalidad requerido por el ATV. Aunque la India había afirmado a este respecto que se requerían "pruebas positivas", los Estados Unidos no habían encontrado en el ATV ninguna norma sobre las pruebas y no podían sino llegar a la conclusión de que la India estaba añadiendo al texto del ATV disposiciones que no habían sido negociadas ni eran admisibles como interpretación del Acuerdo por los Estados Unidos.

5.125 Los Estados Unidos consideraron que la India estaba tratando de modificar el ATV creando un requisito de proporcionalidad para establecer un nexo de causalidad. La India había sostenido que los Estados Unidos tenían que demostrar que la disminución de la producción que había sido evidente para el CITA era "proporcional al aumento de las importaciones". Los Estados Unidos estimaban que en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV no se imponía tal requisito. Tampoco había ninguna justificación fáctica o económica para exigir que el perjuicio grave a la industria nacional productora

de camisas y blusas de tejidos de lana se reflejase en cambios exactamente proporcionales de la producción y de las importaciones. Las importaciones estadounidenses de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de una serie de países estaban limitadas por contingentes. Asimismo había una marcada variación estacional de esas importaciones, así como diferencias en el momento en que se realizaban las actividades de producción y de importación.

5.126 La India declaró que nunca había dicho que hubiese un requisito de proporcionalidad, pero había observado que anteriormente la producción de los Estados Unidos no había variado nunca en función de las importaciones y que esa falta de correlación hacía pensar que había factores distintos que las importaciones que tenían que haber influido en el nivel de la producción nacional, en particular la evolución del mercado de exportación. La India convenía en que factores tales como las marcadas variaciones estacionales de las importaciones y las diferencias existentes en los momentos en que se realizaban las actividades de producción y de importación impedían inferir, de la mera coexistencia del aumento de las importaciones y la disminución de la producción, que entre esos dos fenómenos existía un vínculo de causalidad.

5.127 La India adujo asimismo que el hecho de que se demostrase que las importaciones habían aumentado y que la producción había disminuido no demostraba que hubiera un nexo de causalidad entre ambos fenómenos; lógicamente, se necesitaban más hechos y más datos. El párrafo 2 del artículo 6 del ATV disponía expresamente que no bastaba con demostrar que habían aumentado las importaciones y que había un perjuicio grave o una real amenaza de perjuicio grave, sino que había que probar además que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave era ese aumento de las importaciones y no otros factores. Los Estados Unidos no habían tratado de demostrar esa relación de causalidad.

5.128 En cuanto a la inexistencia de un vínculo de causalidad, la India hizo referencia a los datos sobre el valor en dólares de las exportaciones presentados por los Estados Unidos al OST en agosto de 1995, según los cuales el valor de las exportaciones de camisas y blusas de tejidos de lana de los Estados Unidos había aumentado en un 41 por ciento en 1993 y casi en un 30 por ciento en 1994. Como gran parte de la producción nacional de camisas y blusas de tejidos de lana se exportaba, la industria estaba experimentando, de hecho, un considerable mejoramiento en el período que precedió a la imposición de la medida de salvaguardia en julio de 1995. Además, la India, en su comunicación al OST de agosto de 1995, había señalado que las importaciones de productos de la categoría 440 procedentes de la India estaban descendiendo continuamente en 1995. Confirmaban ese aserto las cifras presentadas por los Estados Unidos sobre las importaciones. Durante los seis primeros meses de 1995, las importaciones procedentes de la India habían sido de 2.887 docenas, es decir, un 67 por ciento menores que la cifra correspondiente del año anterior. Por consiguiente, en julio de 1995, cuando los Estados Unidos impusieron unilateralmente limitaciones a las importaciones de productos de la categoría 440 procedentes de la India, no se cumplía el requisito del aumento de las importaciones. Durante el período comprendido entre el 18 de abril de 1996 y el 2 de agosto de 1996, es decir, en los tres primeros meses del segundo año de continuación de las limitaciones, las importaciones realizadas efectivamente de la India habían sido de menos de un uno por ciento del nivel de las limitaciones impuestas por los Estados Unidos. Así pues, los datos posteriores y las estadísticas relativas de las importaciones demostraban fuera de toda duda que al atribuir a las importaciones procedentes de la India la amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional se había cometido un gran error y que, por consiguiente, la conclusión del OST a ese respecto era equivocada.

5.129 La India adujo además que la inexistencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y la disminución de la producción de camisas y blusas de tejidos de lana quedaba demostrada por las cifras correspondientes a un período de tiempo más largo. De 1985 a 1992, las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana habían descendido invariable y considerablemente, pasando de 262.000 docenas en 1985 a 44.000 docenas en 1992. En el mismo período, la producción

también había bajado considerablemente, pasando de 445.000 docenas a 80.000 docenas. Así pues, la disminución de la producción había ido acompañada de una disminución de las importaciones entre 1985 y 1992. En 1993, el mercado estadounidense de las camisas y blusas de tejidos de lana había empezado a recuperarse, y tanto la producción como las importaciones habían aumentado. En 1994, las importaciones casi se doblaron, en tanto que la producción se redujo en un 7,5 por ciento. Como gran parte de la producción estadounidense se exportaba, el incremento de las importaciones estaba relacionado evidentemente con la expansión de la demanda interna de camisas y blusas de tejidos de lana. La industria estadounidense productora de camisas y blusas de tejidos probablemente no había previsto esa evolución del sector de la lana, dado que el mercado había venido contrayéndose desde hacía varios años. Una explicación de la falta de correlación entre las importaciones procedentes de la India y la producción interna de los Estados Unidos era que los productos de la India y de los Estados Unidos no competían efectivamente entre sí en el mercado estadounidense porque correspondían a categorías diferentes de precios y de calidades. Otra posible explicación era que, en tanto que la India abastecía el mercado estadounidense, los productores estadounidenses abastecían tanto el mercado interno como el mercado de exportación. En consecuencia, las exportaciones de la India variaban exclusivamente en función de la demanda del mercado estadounidense, en tanto que la producción de los Estados Unidos variaba también en función de la demanda de otros países.

5.130 La India señaló, con respecto a los datos relativos a las importaciones efectuadas desde 1983, que esos datos se referían a las importaciones y la producción de productos incluidos en la categoría 440, procedían de la OTEXA del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y figuraban en sus publicaciones periódicas. Los datos correspondientes a 1983 y 1985 eran el total de las importaciones comunicadas de camisas y blusas de tejidos de lana cuyo elemento de mayor valor era la lana, en tanto que las importaciones comunicadas entre 1989 y 1994 eran de camisas y blusas de tejidos en que la lana era el elemento de mayor peso y en que las fibras sintéticas o artificiales eran el elemento de mayor peso si contenían al menos un 36 por ciento, en peso, de lana. No había datos públicamente disponibles sobre la producción, y se suponía que los datos de la OTEXA referente a la categoría 440 habían sido obtenidos por ese organismo para que el CITA los utilizase a fin de evaluar el mercado interno estadounidense de esos productos.

5.131 Los Estados Unidos consideraron que la referencia de la India a unos datos sobre la producción y las importaciones que se remontaban nada menos que a 1983 constituían un intento de desviar la atención con respecto al rápido aumento de las importaciones procedentes de la India que se había producido en el lapso de tiempo que había precedido a la formulación de la solicitud de consultas. La serie cronológica propuesta por la India, que se remontaba a 1983, adolecía de deficiencias técnicas, ya que los datos sobre la producción citados abarcaban un período de tiempo que incluía dos años de referencia distintos para las encuestas: 1987 y 1992. Los datos anteriores a esos años no eran comparables con los datos correspondientes a años subsiguientes, a causa de las diferencias existentes en la composición de la muestra utilizada para las encuestas. Análogamente, los datos sobre las importaciones no eran comparables en los años dados porque en 1989 los Estados Unidos habían adoptado la clasificación del Sistema Armonizado. Ese cambio entrañaba que, en la definición de las camisas de lana, la lana había dejado de ser el elemento de mayor valor y había pasado a ser el elemento de mayor peso, por lo que los datos anteriores a 1989 no eran comparables con los datos correspondientes a años posteriores. En cuanto a la afirmación de la India de que gran parte de la producción de los Estados Unidos se exportaba y a la suposición consiguiente de que, como resultado de ello, la rama de producción nacional estaba de hecho experimentando un mejoramiento, los Estados Unidos señalaron que tanto esa aseveración como esa hipótesis eran falsas, porque los datos sobre las exportaciones eran muy poco fiables. Los Estados Unidos ya habían ilustrado ese punto al confirmar que esa industria, que representaba el 60 por ciento de la producción estadounidense, exportaba sólo el 10 por ciento de su producción y que había exportaciones de algodón que estaban erróneamente clasificadas entre los productos de lana.

5.132 La India consideró que la opinión de los Estados Unidos consignada en la primera frase del párrafo precedente reflejaba una interpretación errónea de los argumentos aducidos por la India, que había señalado al Grupo Especial la inexistencia de una relación coherente entre las variaciones de las importaciones y las variaciones de la producción nacional. Este argumento continuaría siendo válido cualquiera que fuera el cambio que hubiera habido en los métodos de reunión de datos en los Estados Unidos. Por ejemplo, entre 1985 y 1989, período en el que cabía suponer que los datos sobre las importaciones y sobre la producción se habían reunido de forma coherente, tanto las importaciones como la producción habían disminuido considerablemente. A partir de 1990, tampoco había una correlación coherente entre las variaciones de las importaciones y las variaciones de la producción interna, lo que indudablemente reflejaba la evolución del mercado interno y del mercado de exportación. Esa era la razón por la que la India había solicitado información sobre las exportaciones.

5.133 Los Estados Unidos argumentaron que no era exacta la afirmación de la India de que, entre 1985 y 1989, los datos relativos a la producción se hubieran compilado de manera coherente. Como se había declarado en la primera comunicación de los Estados Unidos, los datos de la India abarcaban un período de tiempo que incluía un año de referencia de la encuesta para el censo, 1987. Los datos anteriores a ese año no eran comparables con los datos correspondientes a años subsiguientes, a causa de las diferencias existentes en la composición de la muestra utilizada para las encuestas.

5.134 En respuesta a estos argumentos, la India afirmó que la fiabilidad o la comparabilidad de los datos concernientes a la producción no podían diferir considerablemente de una encuesta a otra si todas las encuestas se hacían de manera objetiva y científica. Para determinar si las importaciones influían o no influían en las tendencias de la producción, no sólo estaba justificado sino que era indispensable examinar la relación entre las importaciones y la producción durante el período más largo posible. Esos datos demostraban, en el curso de un plazo apreciable, que las variaciones del nivel de las importaciones no tenían una correlación, proporcional o no proporcional, con las variaciones de la producción interna. En cuanto a la adopción del Sistema Armonizado por los Estados Unidos, la afirmación hecha por los Estados Unidos era, de hecho, incorrecta. La definición de las camisas de lana utilizada antes de la adopción del Sistema Armonizado se basaba en el elemento de mayor valor. Con el Sistema Armonizado, la clasificación se basaba en el elemento de mayor peso, pero los Estados Unidos habían elaborado unos desgloses estadísticos tanto para las exportaciones como para las importaciones a fin de determinar que las camisas y blusas que contuvieran al menos un 36 por ciento, en peso, de lana pero en las que las fibras sintéticas o artificiales fueran el elemento de mayor peso. Esos desgloses estadísticos se habían preparado y aplicado para determinar las camisas y blusas de tejidos en los que las fibras sintéticas o artificiales fueran el elemento de mayor peso, pero que, basándose en las estimaciones hechas por los Estados Unidos, fueran similares a las camisas y blusas de tejidos en que la lana fuera el elemento de mayor valor. Así pues, esas camisas y blusas en las que las fibras sintéticas o artificiales eran el elemento de mayor peso se incluían en la categoría 440 aunque, de hecho, eran camisas y blusas de fibras sintéticas o artificiales.

5.135 En respuesta a esto, los Estados Unidos argumentaron que la afirmación de la India era incorrecta y que la fiabilidad y la comparabilidad de los datos relativos a la producción no podían diferir considerablemente de una encuesta a otra. Ante todo, no se planteaba ningún problema de fiabilidad, sino sólo de comparabilidad. La comparabilidad se había perdido porque, en el proceso de revisión del Censo de Fabricantes, que era quinquenal, se habían identificado nuevas empresas y se había adoptado una nueva muestra, de tamaño diferente, que incluía un grupo de empresas distinto del de las encuestas anteriores. Por ello, el Censo de Fabricantes, preparado cada cinco años, constituía una nueva referencia, y los datos procedentes de esa nueva encuesta no eran directamente comparables con los años correspondientes a años anteriores, que procedían de informes de la antigua muestra de empresas. Los datos sobre la producción recogidos por la Oficina del Censo en su Informe Periódico sobre las Ramas de Producción, de carácter trimestral, se basaban en datos obtenidos de empresas incluidas en el Censo de Fabricantes, que era quinquenal. A partir de los datos sobre la producción reunidos

para 1992 en el Informe Periódico sobre las Ramas de Producción, el número de empresas identificadas originalmente en el Censo de Fabricantes de 1992 se revisaba cada año teniendo en cuenta el Estudio Anual sobre las Manufacturas, que se preparaba durante los años intermedios del censo. Las revisiones anuales del tamaño de la muestra se reflejaban en los datos sobre la producción del Informe Industrial Periódico. Ese procedimiento para la obtención de datos no se aplicaba antes de 1992.

5.136 En cuanto a la afirmación de la India sobre el paso de los Estados Unidos al Arancel de Aduanas Armonizado, los Estados Unidos declararon que habían preparado unos desgloses estadísticos para identificar las prendas de vestir de lana, identificación que, antes de la adopción del Arancel de Aduanas Armonizado, se basaba en el elemento de mayor valor. Cuando se creó el sistema de categorías para las prendas de vestir de lana, se determinó que las prendas importadas de fibras distintas de la lana pero que contenían más de un 17 por ciento, en valor, de lana competían efectivamente en el mismo mercado que las prendas de vestir de lana de producción nacional, las cuales, para los efectos de los datos sobre la producción, se habían definido siempre como aquellas que contenían al menos un 51 por ciento, en peso, de lana. Cuando los Estados Unidos adoptaron el Arancel de Aduanas Armonizado en enero de 1989, se mantuvo esa definición al pasar de un sistema basado en el elemento de mayor valor a un sistema basado en el elemento de mayor peso, modificando a tal efecto la definición de las prendas de vestir de lana importadas a fin de que incluyera las que contenían al menos un 36 por ciento, en peso, de lana. La determinación del 36 por ciento se hizo para todas las categorías de prendas de vestir de lana, no sólo para las camisas y blusas de tejidos de lana. El contenido de fibras que prevalecía en las prendas de vestir de confección tuvo una influencia preponderante en el paso del sistema basado en el elemento de mayor valor al sistema basado en el elemento de mayor peso. Por las razones expuestas más arriba, no cabía válidamente comparar los datos correspondientes a períodos de tiempo en los que había esas soluciones de continuidad de los datos comunicados, ni siquiera con las salvedades indicadas por la India.

G. Atribución a la India

5.137 Los Estados Unidos argumentaron que, después de haber demostrado debidamente tanto a) la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave y b) la relación de causalidad entre tal perjuicio o amenaza y las importaciones totales, el CITA tenía que determinar a qué Miembro o a qué Miembros podía atribuirse la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave. Del párrafo 4 del artículo 6 del ATV no se desprendía que los Estados Unidos tuvieran la obligación de formular una determinación en el sentido de que la India fuese la única causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave. De hecho, ya habría sido necesario llegar a tal conclusión con arreglo al párrafo 2 del artículo 6 del ATV antes de poder pasar al análisis prescrito en el párrafo 4 del artículo 6. Antes bien, los Estados Unidos tenían que determinar a cuáles de las importaciones procedentes de diversos Miembros había que atribuir el perjuicio o la amenaza. Los Estados Unidos rechazaron cualquier interpretación en el sentido de que el criterio del párrafo 2 del artículo 6 del ATV estuviera incluido o implícito en el criterio del párrafo 4 del artículo 6 del ATV. Ello no sería una interpretación legítima del texto con arreglo a los principios del derecho internacional recogidos en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

5.138 Los Estados Unidos argumentaron además que habían seguido las normas del párrafo 4 del artículo 6 del ATV al atribuir el perjuicio grave o la amenaza de perjuicio grave a la India.²⁰ El párrafo 4 del artículo 6 del ATV disponía que, después de que un Miembro hubiera determinado la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave, ese Miembro había de atribuir el perjuicio o la amenaza a uno o varios Miembros, basándose en un incremento brusco y sustancial, real o inminente, de las importaciones procedentes de esos Miembros, así como en otros factores.

²⁰También se atribuyó a Hong Kong un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave con respecto a esta categoría de productos.

Era evidente ahí que las palabras "real o inminente" se refería a la mención que se hacía, en el párrafo 4 del artículo 6 del ATV, del "incremento brusco y sustancial" de las importaciones procedentes de uno o varios Miembros, y no al examen "del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave" que se requería en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, como sostenía la India.

5.139 Los Estados Unidos señalaron que las importaciones procedentes de la India habían aumentado brusca y sustancialmente, cualquiera que fuese la referencia que se adoptase para determinar ese hecho. La India había sido el mayor proveedor de camisas y blusas de tejidos de lana (categoría 440) de los Estados Unidos durante el período de 12 meses que había finalizado en enero de 1995, pues había suministrado el 54 por ciento de las importaciones totales estadounidenses. Las importaciones procedentes de la India habían llegado a 76.698 docenas durante el período de 12 meses que finalizó en enero de 1995, cifra cinco veces superior a las 14.914 docenas importadas en el período de 12 meses que terminó en enero de 1994. Además, las importaciones efectuadas de la India durante el período de 12 meses que finalizó en enero de 1995 habían excedido del nivel de los contingentes que los Estados Unidos habían impuesto a otros tres proveedores. Por otra parte, los Estados Unidos habían examinado el nivel de las importaciones procedentes de la India en comparación con las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana de otras procedencias, la participación en el mercado y los precios de importación y los precios internos en una etapa comparable de la transacción comercial. Los datos habían demostrado que las importaciones procedentes de la India durante el período de 12 meses que terminó en enero de 1995 equivalían a la producción estadounidense total de camisas y blusas de tejidos de lana durante el período de 12 meses que finalizó en septiembre de 1994. En 1993, las importaciones de productos de la categoría 440 procedentes de la India habían representado el 20 por ciento de las importaciones totales de productos de la categoría 440 efectuadas por los Estados Unidos en 1993 y el 18 por ciento de la producción estadounidense en 1993. Esa información, unida al persistente descenso de la producción hasta ese punto y a los informes de la industria en el sentido de que la producción continuaba disminuyendo, reforzaron la creencia de que era inminente que se produjeran nuevos perjuicios a esa industria. Como se explicaba en el Informe sobre la situación del mercado, los Estados Unidos habían comprobado que las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana de la categoría 440 procedentes de la India efectuadas por los Estados Unidos en 1994 habían entrado a un valor medio en puerto de destino, después de pagados los derechos, de 133,85 dólares por docena, cifra un 75 por ciento menor que el precio medio al productor estadounidense de las camisas y blusas de tejidos de lana. El examen de tales factores realizado por los Estados Unidos había corroborado plenamente su determinación de que el perjuicio o la amenaza real de perjuicio grave era atribuible a las exportaciones de la India a los Estados Unidos. Otra información pertinente proporcionada al OST, parte de la cual se había facilitado como resultado de las preguntas hechas por la India en el curso de las consultas bilaterales, venía también a sustentar las razones existentes para tal atribución. Para cuando los Estados Unidos hubieron expuesto sus argumentos al OST se disponía de datos más actualizados que demostraban que las importaciones procedentes de la India representaban el 49 por ciento del total de las importaciones estadounidenses, el 33 por ciento del total del mercado en 1994 y el 96 por ciento de la producción nacional de los Estados Unidos en 1994 (esta parte aumentó al 98 por ciento de la producción nacional de los Estados Unidos en el período de 12 meses que terminó en junio de 1995). En consecuencia, la tendencia y la situación descritas en el Informe sobre la situación del mercado estaban plenamente corroboradas en el momento en que el OST procedió a su examen.

Examen por el OST de la medida adoptada por los Estados Unidos

5.140 Los Estados Unidos señalaron que habían expuesto sus argumentos al OST con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV y que habían atendido plenamente todas las peticiones de información formuladas por el OST. Además, conforme a lo dispuesto expresamente en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos habían proporcionado al OST las demás informaciones pertinentes sobre la situación de la rama de producción. El OST celebró, durante varios días, unas audiencias en las que se estudió la cuestión bastante detalladamente. La India expuso extensos argumentos, y el OST,

al finalizar sus actuaciones, determinó que se podía atribuir una amenaza real "al incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la India".

5.141 Los Estados Unidos consideraron que la conclusión del OST por la que se confirmaba la determinación de los Estados Unidos y se rechazaba la impugnación de la India era coherente con el artículo 6 del ATV. Si las consultas previstas en el párrafo 7 del artículo 6 del ATV no llevaban a una solución mutuamente satisfactoria, el Miembro importador había de ejercer su opción de tomar medidas para limitar las importaciones pertinentes dentro de los 30 días siguientes al plazo de 60 días establecido en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV. Una vez adoptada esa medida, el artículo 6 del ATV disponía que el OST procediese automáticamente a un examen de la cuestión. El OST había de examinar el caso, determinar si la medida de salvaguardia estaba justificada y formular las recomendaciones apropiadas a los Miembros interesados. El párrafo 10 del artículo 6 del ATV disponía también que el OST tendría a su disposición, además de los datos facilitados con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del ATV, "las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados". Los Miembros importadores habían de comunicar al Presidente del OST los datos fácticos pertinentes en el momento en que se formulase la solicitud de celebración de consultas. Los datos adicionales y los datos proporcionados posteriormente al OST corroboraban la determinación inicial y eran plenamente pertinentes de conformidad con el ATV.

5.142 A juicio de la India, el OST no había refrendado la medida adoptada por los Estados Unidos; antes bien, la medida de los Estados Unidos se había basado en una situación de "perjuicio grave", y el OST no había comprobado que los datos presentados por el Gobierno de los Estados Unidos demostrasen la existencia de una situación de "perjuicio grave".

H. Situación de las demás informaciones pertinentes

5.143 En opinión de la India, el OST había cometido un grave error al permitir que los Estados Unidos presentasen, en agosto de 1995, información destinada a justificar su afirmación ante el OST de que su medida de salvaguardia se basaba en una "amenaza real de perjuicio grave", aun cuando la "amenaza real de perjuicio grave" no había constituido la base de las consultas celebradas con la India. El párrafo 7 del artículo 6 del ATV disponía que el Miembro importador que solicitase la celebración de consultas proporcionase al Miembro exportador información "concreta y pertinente" correspondiente al período de referencia sobre los factores en los que se hubiera basado su determinación de la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave. Una vez finalizado el período de 60 días fijado para las consultas, no podía presentarse ninguna nueva información más que retirando la solicitud de celebración de consultas y presentando una nueva solicitud basándose en la nueva información; de otro modo, el requisito de que se proporcionase información concreta y pertinente durante el plazo de las consultas carecería de sentido.

5.144 La India señaló que, conforme al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, el OST, al examinar la medida de salvaguardia tras la expiración del período de 60 días establecido para las consultas, debería disponer no sólo de la información proporcionada por el Miembro que hubiera solicitado las consultas con arreglo al párrafo 7 del artículo 6, sino también de "las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados". Esas "demás informaciones pertinentes" podían ser, por ejemplo, un informe descriptivo del Miembro importador sobre la limitación impuesta, pero no podían consistir en nuevos datos presentados para justificar la determinación sobre la que se había pedido que se celebrasen consultas. No se podía interpretar que existía la posibilidad de que el Miembro que hubiera tomado la medida dispusiera de más tiempo, después de la adopción de la medida, para presentar nuevos datos. El CITA, si no había dispuesto de cierta información o de ciertos datos o no había estudiado cierta información o ciertos datos cuando formuló su determinación de la existencia de perjuicio grave, no podía presentar posteriormente tal información y tales datos como "demás informaciones pertinentes" para justificar *a posteriori* la aplicación de una medida de salvaguardia.

5.145 Los Estados Unidos, en respuesta a la alegación de la India de que la información de que no hubiera dispuesto el CITA o que no hubiera estudiado el CITA cuando formuló su determinación de la existencia de perjuicio grave no podía ser presentada por el CITA posteriormente para justificar la aplicación de una medida de salvaguardia, declaró que había comunicado las "demás informaciones pertinentes", como autorizaba a hacer el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, para proporcionar datos actualizados que reflejasen la situación más reciente en lo que se refería al mercado interno y a las importaciones, así como para responder específicamente a las inquietudes suscitadas en las consultas bilaterales, pero no para "justificar" la decisión. Los Estados Unidos remitieron al Grupo Especial al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, en el que se disponía que el OST tendría a su disposición no sólo los datos presentados en el momento de la solicitud, sino también las "demás informaciones pertinentes". Por otra parte, no había ninguna definición de esa expresión.

5.146 La India consideró que el OST, si confiriese al Miembro importador el derecho a presentar nuevos datos en el momento del examen por el OST, estaría denegando efectivamente al Miembro exportador el derecho a impugnar esa información en las consultas bilaterales previas y estaría concediendo al Miembro importador el derecho a prescindir de un trámite importante de los procedimientos que habían de seguirse conforme al artículo 6 del ATV antes de poder tomar una medida de salvaguardia. Así pues, el OST, al permitir que se presentasen nuevos datos en el momento en que fuera a proceder a su examen, estaría eximiendo efectivamente de sus obligaciones al Miembro importador. Ahora bien, el OST no tenía autoridad para conceder a los Miembros el derecho a no aplicar el ATV. Como el OST no daba a conocer las razones en las que se basaban sus decisiones sobre las medidas de salvaguardia, no se sabía por qué respaldaba una medida de salvaguardia basada en una pretendida "amenaza real" de perjuicio grave sobre la que no se habían celebrado consultas previas, y por qué había tenido en cuenta información que no había sido objeto de consulta. La India consideraba que esa decisión la privaba del derecho a celebrar consultas con los Estados Unidos, basándose en hechos pertinentes y concretos, sobre la medida de salvaguardia específica refrendada por el OST.

5.147 La India reiteró que los datos presentados al OST el 28 de agosto de 1995 eran totalmente nuevos en lo que se refería a elementos tales como el número de establecimiento, el empleo, los salarios, etc., del subsector de las camisas y blusas de tejidos de lana del sector industrial productor de camisas y blusas de tejidos. En el Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos en abril de 1995 no figuraba ningún dato acerca de las exportaciones. En su comunicación de agosto de 1995 al OST, los Estados Unidos presentaron datos sobre el valor en dólares de las camisas y blusas de tejidos de lana exportadas. En cuanto a otros factores, muchas de las cifras eran revisiones de datos proporcionados anteriormente a la delegación de la India. En consecuencia, los nuevos datos sometidos al OST no constituían las "demás informaciones pertinentes" a las que se refería el párrafo 10 del artículo 6 del ATV.

5.148 Los Estados Unidos disintieron de esa opinión y señalaron que las "demás informaciones pertinentes" se habían proporcionado en respuesta directa a cuestiones suscitadas en las consultas bilaterales, así como para atender peticiones del OST. Al comunicar las "demás informaciones pertinentes" no se habían proporcionado datos sobre el número de establecimientos.

5.149 En una respuesta al Grupo Especial, los Estados Unidos argumentaron que el párrafo 10 del artículo 6 del ATV disponía expresamente que el OST "tendrá a su disposición los datos fácticos facilitados a su Presidente, a los que se hace referencia en el párrafo 7 [del artículo 6 del ATV], así como las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados". No se definían las "demás informaciones pertinentes" ni se limitaba el volumen o la naturaleza de las informaciones que se podían proporcionar al OST. El único requisito era que las informaciones fuesen "pertinentes". Por consiguiente, los Estados Unidos entendían que el ATV permitía que se presentasen

datos nuevos o adicionales para confirmar los datos de que se había dispuesto en el momento de la determinación.

5.150 En respuesta a lo que antecede, la India adujo que las revisiones de los datos que habían servido de base para la determinación obligarían a reexaminar la base de la determinación y llevarían, bien a la retirada de la medida, bien a la adopción de una nueva medida. Los nuevos datos presentados por los Estados Unidos no habían sido utilizados por los Estados Unidos para formular su determinación inicial, ni podían calificarse de datos que aclarasen o confirmasen los datos utilizados por los Estados Unidos para determinar y demostrar que sus medidas eran compatibles con el artículo 6 del ATV. El párrafo 7 del artículo 6 del ATV era muy claro al exigir que el Miembro que pidiese la celebración de consultas debería, en el momento en que solicitase las consultas, comunicar al Presidente del OST "la solicitud de consultas, con inclusión de todos los datos fácticos pertinentes a que se hace referencia en los párrafos 3 y 4, junto con el nivel de limitación propuesto". La presentación de las "demás informaciones pertinentes" no podía utilizarse para justificar la inexistencia de "todos los datos fácticos pertinentes" que habían de presentarse en el momento en que se solicitase la celebración de consultas, y aquellas informaciones no podían sustituir a estos datos en el examen para determinar si se había demostrado la existencia de una situación de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 6 del ATV.

5.151 La India señaló que, con excepción de los datos sobre las importaciones, no parecía que en los Estados Unidos existiesen fuentes oficiales de publicaciones fiables en las que se consignasen datos sobre la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana. La India adujo asimismo que, incluso teniendo en cuenta la información suplementaria presentada por los Estados Unidos después de las consultas, no se podría interpretar que los Estados Unidos habían cumplido las prescripciones del artículo 6 del ATV. La posición de la India era que el examen de la medida de salvaguardia de los Estados Unidos por el OST debería haberse basado exclusivamente en la documentación proporcionada a la India en abril de 1995 en el momento en que se solicitó la celebración de consultas. En consecuencia, la información sometida al OST carecía de importancia para las actuaciones del Grupo Especial. Con todo, incluso teniendo en cuenta esa información, no se podía entender que los Estados Unidos habían cumplido las prescripciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV.

5.152 Los Estados Unidos reiteraron que después de publicarse el Informe sobre la situación del mercado se celebraron consultas y que se formularon preguntas durante las consultas y durante el examen por el OST. Al finalizar en julio ese prolongado proceso, se dispuso de datos adicionales a los que el CITA no había tenido acceso en abril de 1995; algunos de los datos relativos al empleo y relacionados con el empleo reflejados en el Informe sobre la situación del mercado no se centraban en la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana. Algunas de las pruebas obtenidas después de las consultas y para las actuaciones del OST eran diferentes y algunos de los datos se centraban más en la industria nacional productora de camisas y blusas de tejidos de lana, pero todos los datos apuntaban en la misma dirección que la información inicialmente expuesta en el Informe sobre la situación del mercado (es decir, que la rama de producción nacional había sufrido un perjuicio grave o estaba sometida a una amenaza real de perjuicio grave como resultado de las importaciones totales y que las importaciones procedentes de la India estaban contribuyendo a esa situación). Cuando había datos que evidentemente no eran fiables, tales como los concernientes a las exportaciones, el CITA no los había utilizado para llegar a su determinación. Ni siquiera los factores que indicaban mejor las tendencias o la situación existentes en aquel momento, con arreglo al párrafo 3 del artículo 6 del ATV, tenían que ser, por separado o conjuntamente, determinantes para el CITA. El CITA había seguido su práctica y sus procedimientos normales para obtener información de publicaciones fiables de fuentes oficiales y para utilizar esa información. El CITA también había seguido su práctica normal al consultar con carácter comercial confidencial con los productores clave, que representaban un porcentaje considerable de la producción nacional, para verificar cierta información.

5.153 La India argumentó que de lo expuesto más arriba se desprendía que un Grupo Especial que estudiase si una medida de salvaguardia cumplía las prescripciones del ATV no podía basarse más que en la información proporcionada por el Miembro importador al Miembro exportador durante las consultas, es decir, al Informe sobre la situación del mercado. Si el Grupo Especial procediera de otro modo, estaría denegando efectivamente al Miembro exportador el derecho a celebrar consultas serias basándose en la información que hubiera servido de base para la determinación, lo que crearía un grave riesgo moral, dado que el Miembro importador no tendría ya incentivos para presentar al Miembro exportador toda la información de que dispusiera en el momento de las consultas. Además, permitiría que los Miembros importadores iniciasen una medida de salvaguardia basándose meramente en conjeturas y que después la mantuvieran si la información posterior confirmase los hechos. La India citó los dos casos siguientes, en los que los Estados Unidos habían tratado, en agosto de 1995, de introducir información que no se había presentado cuando se tomó la medida inicial.

El empleo en las "demás informaciones pertinentes"

5.154 La India señaló, en el primer caso, que los datos de los Estados Unidos concernientes al empleo (cuadro III del Informe sobre la situación del mercado) incluían datos sobre el empleo de todos los trabajadores dedicados a la producción de camisas y blusas de tejidos. En agosto de 1995, los Estados Unidos habían presentado un "cuadro III actualizado" en el que se pretendía determinar qué trabajadores dedicados a la producción de camisas y blusas de tejidos se dedicaban principalmente a la producción de camisas y blusas de tejidos de lana. Esos trabajadores "recién identificados" que constituían la "industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana" representaban el 0,6 por ciento de la totalidad de los trabajadores dedicados a la producción de camisas y blusas de tejidos. Esos nuevos datos procedían del Censo de Fabricantes de 1992, de los informes periódicos sobre la rama de producción de vestido, de la Oficina de Estadísticas Laborales y de estudios realizados por la rama de producción. Como esos datos no estaban públicamente disponibles en las publicaciones del Censo ni podían obtenerse de la Oficina de Estadísticas Laborales, cabría presumir que procedían de un estudio realizado por la rama de producción que no estaba prescrito y posiblemente no estaba disponible cuando se tomó la decisión de solicitar la celebración de consultas en abril.

5.155 En respuesta a las afirmaciones hechas sobre el empleo en el párrafo precedente, los Estados Unidos explicaron que los procedimientos utilizados por el CITA demostraban la falacia del argumento de la India. Por norma general, después de haberse formulado una solicitud, se seguía tratando de obtener datos y las demás informaciones pertinentes. El CITA había comprobado a su satisfacción que disponía de suficiente información en el momento en que se había pedido que se tomaran medidas basándose en la existencia de un perjuicio grave o de una amenaza real de perjuicio grave para la industria nacional productora de camisas y blusas de tejidos de lana. No obstante, durante las consultas y después de las consultas se habían realizado nuevas investigaciones y análisis para refinar la información disponible y proporcionar más datos sobre el asunto, especialmente cuando se comprobó que se estaba impugnando la suficiencia de la información del CITA. A diferencia de otros regímenes, en el ATV no había ninguna prohibición o prescripción que se aplicase a esa actuación del CITA. Al proporcionar más información, el CITA no estaba tratando de justificar *a posteriori* su actuación, sino de responder a las preguntas hechas por la India durante las consultas y de llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio en este asunto. Posteriormente se informó además a los Estados Unidos de que el OST, para examinar el asunto, necesitaba datos sobre el empleo por categorías más específicas.

5.156 Los Estados Unidos explicaron también, en lo que se refería a los datos que sobre el empleo en los Estados Unidos se habían proporcionado en este asunto, que el CITA, cuando solicitó la celebración de consultas, disponía de datos sobre el número de trabajadores en el sector industrial productor de camisas y blusas de tejidos, así como de información obtenida en las consultas celebradas con fuentes de esa rama de producción, que indicaban que la tendencia descendente del empleo en ese amplio sector industrial reflejaba y representaba la situación existente en el subsector industrial,

definido más estrictamente, productor de camisas y blusas de tejidos de lana. Después de ulteriores análisis y nuevas deliberaciones llevadas a cabo con carácter comercial confidencial con los dos principales fabricantes de camisas y blusas de tejidos de lana, se calculó el número de empleados que producían específicamente camisas y blusas de tejidos de lana, datos que se presentaron, junto con las demás informaciones pertinentes, en la reunión del OST celebrada en agosto de 1995.

Los establecimientos en las "demás informaciones pertinentes"

5.157 El segundo ejemplo citado por la India se refería a la ubicación de los establecimientos que producían camisas y blusas de tejidos de lana. En el "Perfil de la rama de producción" contenido en el Informe sobre la situación del mercado se decía que los establecimientos que producían camisas y blusas de tejidos de lana estaban situados principalmente en Oregón, Wáshington, Nebraska y Iowa. No obstante, los nuevos datos proporcionados por los Estados Unidos en su Informe sobre la situación del mercado en agosto incluían, por primera vez, una lista de los trabajadores que tenían derecho a asistencia para el ajuste comercial en el sector de las "camisas y blusas de tejidos de lana". Según los datos presentados por los Estados Unidos, de los aproximadamente 200 trabajadores dedicados a la producción que constituían una presunta "industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana", 220 trabajadores habían tenido derecho a asistencia para el ajuste comercial entre el 25 de abril de 1993 y el 15 de abril de 1995. Era de interés en la exposición de los Estados Unidos que esos trabajadores eran de Tennessee, Utah, Pennsylvania y Carolina del Sur. Esos Estados se encontraban a casi un continente de distancia de donde los establecimientos que producían las camisas y blusas de tejidos de lana. Ello planteaba la importante cuestión de si los datos estudiados por los Estados Unidos en abril de 1995 eran exactos y/o pertinentes a la vista de esos nuevos datos presentados en agosto de 1995.

5.158 En relación con la opinión de la India sobre la ubicación de los establecimientos, los Estados Unidos señalaron que los dos principales productores de camisas y blusas de tejidos de lana, que representaban más del 60 por ciento de la producción nacional, tenían fábricas de prendas de vestir de lana en Oregón, Wáshington, Nebraska, Iowa y Pennsylvania. Esos dos fabricantes también subcontrataban la producción de camisas y blusas de tejidos de lana. Uno de esos productores de camisas y blusas de tejidos de lana había tenido que poner fin a toda la subcontratación de la producción a causa de las repercusiones de las importaciones. Según se informó, ello equivalía al cierre de cuatro fábricas. Esa reducción de la subcontratación podía explicar la concesión de certificados de asistencia para el ajuste a los trabajadores de las fábricas de Tennessee, Utah y Carolina del Sur. El otro importante productor de camisas y blusas de tejidos de lana tenía actividades de producción en Pennsylvania, lo que explicaría que se hubieran extendido certificados de asistencia para el reajuste a trabajadores de esa instalación de producción de Pennsylvania.

5.159 Los Estados Unidos, refiriéndose a los argumentos aducidos por la India en esta sección, señalaron que los datos de que había dispuesto el CITA en abril de 1995 habían demostrado, entre otras cosas, que había habido un aumento muy grande de las importaciones y una disminución muy grande de la producción estadounidense, y que los datos posteriores y adicionales proporcionados por los Estados Unidos al OST habían confirmado la validez de la determinación inicial y constituían informaciones "pertinentes" que estaban expresamente admitidas para el examen por el OST con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, que evidentemente tuvo lugar después del período de 60 días previsto para la celebración de las consultas.

I. Consultas y aprobación de las medidas por el OST: Requisitos adicionales de procedimiento

5.160 La India alegó que la medida de salvaguardia con respecto a la cual los Estados Unidos habían celebrado consultas no había sido aprobada por el OST y que la medida de salvaguardia que había sido objeto de la aprobación del OST no había sido la que fue sometida a consultas. En consecuencia,

la medida de salvaguardia no había cumplido los requisitos de procedimiento previstos en el artículo 6 del ATV, en virtud del cual debía haber sido objeto de consultas bilaterales y haber sido aprobada por el OST. Habida cuenta de que el OST no había aprobado la medida de salvaguardia, los Estados Unidos debían haberla retirado. Este requisito de aprobación de la medida de salvaguardia por el OST aseguraba un examen multilateral de la conformidad de la salvaguardia con las disposiciones del ATV; tanto el derecho a entablar consultas como el derecho a un examen multilateral constituían defensas sumamente importantes contra el abuso de las disposiciones del ATV en materia de salvaguardia.

5.161 La India basó su argumento a este respecto en el carácter y la finalidad del ATV, así como en las circunstancias en que se concertó. La India, fundamentalmente, invitaba al Grupo Especial a que interpretara el artículo 6 de manera tal que hiciera efectiva la función misma de esa disposición, manteniendo el equilibrio de los derechos y obligaciones previstos en el Acuerdo. Una interpretación del artículo 6 del ATV basada en el contexto y orientada a la finalidad de esa disposición debía llevar al Grupo Especial a la conclusión de que el establecimiento de un derecho a adoptar una salvaguardia discriminatoria sin establecer un derecho correspondiente a la compensación o a la retorsión ni una instancia de aprobación multilateral pondría a los Miembros exportadores en una situación jurídica en el marco del ATV peor que aquélla en la que se encontraban en el marco del AMF y, en consecuencia, contradeciría los objetivos básicos del ATV. La India no creía que estos argumentos podían descartarse alegando simplemente que el ATV hacía referencia a "recomendaciones" y no a "decisiones" cuando exigía al OST la adopción de alguna medida. Por otra parte, si a pesar de que el ATV obligaba a los Miembros de la OMC a informar al OST acerca de todas las medidas de salvaguardia que adoptaran, y de que el OST tenía claramente la obligación de examinar la conformidad de todas esas medidas con el ATV y formular recomendaciones sobre todas ellas, el Grupo Especial determinaba que la omisión de una recomendación no tenía ninguna consecuencia jurídica, estaría alterando fundamentalmente el equilibrio de derechos y obligaciones previstos en el ATV. El OST se convertiría en el único órgano de la OMC cuya decisión de formular o no una recomendación no tendría ninguna importancia jurídica.

5.162 Los Estados Unidos se refirieron a los argumentos de la India con respecto a la aprobación por el OST y expresaron la opinión de que la determinación del CITA se había basado en una demostración de "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave", y que no existía ninguna prescripción por la que el OST debiera "aprobar" una medida para que ésta pudiera mantenerse. El OST había llegado a un consenso en el sentido de que la conclusión sobre la existencia de amenaza real de perjuicio grave atribuible a la India en este caso estaba justificada. En cambio, no llegó a ninguna otra conclusión ni a favor ni en contra de la existencia de "perjuicio grave" *per se* y, con arreglo al ATV, el OST sólo debía formular recomendaciones "apropiadas" tras examinar la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave. Cualquiera fuese la conclusión o recomendación del OST, en virtud del párrafo 9 del artículo 8 los Miembros solamente debían procurar "aceptar enteramente las recomendaciones del OST". El ATV no establecía ninguna otra obligación a ese respecto en relación con el mantenimiento de una medida de salvaguardia. Para que un Miembro mantuviese una salvaguardia de transición, no se requería la aprobación del OST.

5.163 Los Estados Unidos también se refirieron a la afirmación de la India en el sentido de que no había diferencia entre las "recomendaciones" del OST y las de este Grupo Especial, el OSD y el Órgano de Apelación. Los textos del ATV y del ESD demostraban claramente el error de este argumento. El informe de este Grupo Especial o el Informe del Órgano de Apelación adoptado por el OSD exigían que la parte reclamante a la que se dirigiese la recomendación de poner sus medidas en conformidad con sus obligaciones adoptase determinadas medidas. Los artículos 21 y 22 del ESD especificaban esas medidas y las consecuencias de su omisión. Como ya se señaló, el párrafo 9 del artículo 8 del ATV sólo requería con respecto a las recomendaciones del OST que los Miembros procuraran "aceptar enteramente las recomendaciones". El ATV no contenía ninguna exigencia con respecto a las conclusiones y observaciones del OST. Además, con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV,

los Miembros podían recurrir al párrafo 2 del artículo XXIII del GATT y a las disposiciones pertinentes del ESD.

5.164 También refiriéndose a la necesidad de la aprobación de una determinación por el OST, la India observó que con arreglo al párrafo 6 del artículo 1 del AMF, las partes contratantes se habían reservado íntegramente todos los derechos que les correspondían en virtud del GATT de 1947 y, no obstante la existencia del AMF, no estaban jurídicamente facultadas para adoptar medidas de salvaguardia incompatibles con el artículo XIX del GATT de 1947. En caso de que un país exportador no estuviese de acuerdo con la determinación de un país importador, podría invocar los derechos que le correspondían en virtud del GATT de 1947 y, en consecuencia, obligar a ese país a adoptar una medida no discriminatoria con arreglo al artículo XIX del GATT de 1947. Esa posibilidad, aunque raras veces se había hecho uso de ella, formaba parte de los mecanismos previstos para mantener el equilibrio en el marco del AMF. Habida cuenta de esa situación jurídica, el OST sólo podía cumplir funciones de conciliación. No obstante, en el marco del ATV, los derechos que en virtud del GATT de 1994 correspondían al Miembro exportador estaban jurídicamente cercenados. Ahora los Miembros importadores estaban jurídicamente facultados para adoptar medidas de salvaguardia discriminatorias sin tener que compensar al Miembro exportador afectado. Los Miembros exportadores de textiles ya no podían invocar su derecho a recibir un trato no discriminatorio y una compensación en virtud de los artículos XIII y XIX del GATT de 1994 si estaban en desacuerdo con las determinaciones sobre las que el Miembro importador había basado su medida de salvaguardia. Esta considerable pérdida de derechos dimanantes del GATT había sido compensada por la exigencia de un examen formal y de una aprobación por el OST de todas las invocaciones de las disposiciones de salvaguardia del ATV, así como por una referencia expresa en el párrafo 10 del artículo 8 del ATV al derecho de un Miembro de someter la cuestión al OSD y, en caso de que no se hubiese resuelto, de recurrir al párrafo 2 del artículo XXIII incluso después de terminado el procedimiento ante el OST. Esta exigencia no quitaba a los Miembros importadores ninguno de los derechos que tenían en virtud del GATT o del AMF. Si el Miembro importador no obtenía la aprobación del OST, podía ejercer su derecho a integrar el producto de que se tratara en el GATT de 1994 y a recurrir al artículo XIX para proteger su rama de producción. En consecuencia, la exigencia de la aprobación por parte del OST no significaba que los Miembros importadores podían adoptar medidas de salvaguardia solamente con la aprobación multilateral; significaba que necesitaban la aprobación multilateral si deseaban proceder sobre una base discriminatoria y sin ofrecer ninguna compensación comercial al Miembro exportador.

5.165 En respuesta, los Estados Unidos objetaron las alegaciones de la India en el sentido de que la descripción estadounidense del régimen previsto en el AMF era errónea. La India había alegado que el AMF no constituía una excepción al GATT, y que el párrafo 6 del artículo 1 del AMF establecía que el AMF no afectaría a los derechos y obligaciones que correspondían a los países participantes en virtud del GATT. No obstante, la India había omitido mencionar el párrafo 7 de ese mismo artículo, que disponía que "[L]os países participantes reconocen que, puesto que las medidas que se tomen en virtud del presente Acuerdo están concebidas para los problemas especiales de los productos textiles, ha de considerarse que son excepcionales y que no se prestan a su aplicación en otras esferas". Era este el párrafo que los Estados Unidos tenían presente cuando declararon anteriormente que el AMF se había establecido como una excepción a las normas del GATT relativas a la aplicación de restricciones cuantitativas.

5.166 La India hizo además hincapié en que el mecanismo de salvaguardia del ATV representaba un compromiso alcanzado durante las negociaciones, con una estipulación de que había de aplicarse con la mayor moderación posible y con sujeción a disciplinas que redujeran el riesgo de un uso indebido. El "enfoque doble" con respecto a la determinación, así como a la prescripción del examen por el OST, contenido en el artículo 6 del ATV, tenía por objeto reducir el riesgo de un uso indebido del mecanismo de salvaguardia de transición. Con arreglo a los párrafos 9 a 11 del artículo 6, todas las medidas de salvaguardia deben notificarse al OST para que las examine, y el Miembro importador puede introducirlas

o mantenerlas solamente si han sido aprobadas por el OST. El examen por parte de este último no tendría sentido alguno y no podrían cumplirse los objetivos del párrafo 10 del artículo 6 del ATV si se pudiese adoptar o mantener una salvaguardia unilateral sin la aprobación del OST. El ATV incorpora el equilibrio necesario en el artículo 6, al dar a los Miembros importadores la posibilidad de recurrir a la salvaguardia durante el período de transición, y al ofrecer a los Miembros exportadores la protección que supone un examen de la medida de salvaguardia por el OST, y de ser necesario, por un grupo especial. Este equilibrio se perdería si el Grupo Especial llegara a la conclusión de que los Estados Unidos estaban facultados para adoptar la medida de salvaguardia a pesar de la falta de aprobación del OST de la medida específica que se proponían adoptar en el momento en que solicitaron la celebración de consultas con la India.

5.167 La India señaló además que, a fin de que una medida de salvaguardia fuese compatible con el ATV debía cumplir los requisitos de procedimiento previstos en el artículo 6 del ATV. Para medidas que no fuesen limitaciones convenidas, estos requisitos eran, fundamentalmente, los siguientes:

- i) "Los Miembros que se propongan adoptar medidas de salvaguardia procurarán entablar consultas" (párrafo 7 del artículo 6).
- ii) La solicitud de consultas "habrá de ir acompañada de información concreta y pertinente sobre los hechos" (párrafo 7 del artículo 6).
- iii) En caso de que las consultas fracasen y se adopte una medida, el OST "procederá con prontitud a un examen de la cuestión" (párrafo 10 del artículo 6).
- iv) Tras ese examen, el OST "formulará las recomendaciones apropiadas a los Miembros interesados" (párrafo 10 del artículo 6).

El empleo del tiempo futuro (jurídicamente imperativo) en las disposiciones que se acaban de citar, permite deducir claramente del texto del artículo 6 del ATV que para que una medida de salvaguardia sea compatible con el Acuerdo deben cumplirse todos los requisitos indicados, incluso el de que el OST formule una recomendación con respecto a la medida adoptada. En el caso que tiene ante sí el Grupo Especial, el OST no hizo ninguna recomendación sobre la medida de salvaguardia con respecto a la cual los Estados Unidos habían formulado una determinación y con respecto a la cual habían solicitado la celebración de consultas con la India, por consiguiente, los requisitos de procedimiento enumerados *supra* no se habían cumplido.

5.168 Los Estados Unidos adujeron que a pesar de que el OST cumplía un importante papel en el examen de las medidas de salvaguardia y de que se pedía a los Miembros que procuraran cumplir sus recomendaciones, ninguna disposición establecía la necesidad de que el OST "aprobara" una medida para que ésta se mantuviese. Por otra parte, no había ninguna prescripción en el sentido de que el OST debía llegar a una conclusión tanto con respecto a la existencia de perjuicio grave como de amenaza real de perjuicio grave. El párrafo 10 del artículo 6 del ATV disponía que "el OST procederá ... a un examen de la cuestión, incluida la determinación de la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave y de sus causas, y formulará las recomendaciones apropiadas ...". Al contrario de lo alegado por la India, ninguna disposición exigía que el OST llegara a una conclusión por consenso con respecto a la determinación completa de los Estados Unidos de la existencia de "perjuicio grave, o de amenaza real de perjuicio grave". El OST no había hecho ninguna observación sobre la existencia de perjuicio grave con respecto a la categoría 440, en cambio, había señalado que había habido consenso sobre la existencia de amenaza real, y que esa amenaza real podía atribuirse al incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la India (G/TMB/2 y G/TMB/R/3). Por lo tanto, no correspondía suponer que existía alguna constatación o conclusión del OST con respecto al perjuicio grave, en uno u otro sentido. Los Estados Unidos hicieron referencia a la alegación de la India de

que el ATV había asignado específicamente al OST funciones jurídicas que no había asignado al OVT. No obstante, los Estados Unidos opinaban que los párrafos 9 y 10 del artículo 6 del ATV prácticamente reflejaban, en cuanto al alcance de la responsabilidad del OST, los párrafos 4 y 5 del artículo 3 del AMF, respectivamente. En consecuencia, el argumento de la India en el sentido de que los redactores del ATV habían conferido al OST facultades que trascendían las acordadas al OVT no tenía fundamento.

5.169 La India señaló que el ATV no era el único Acuerdo de la OMC que asignaba consecuencias jurídicas a la existencia o no existencia de una recomendación de un órgano de la OMC. El Consejo General puede adoptar un presupuesto solamente si el Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos formula una "recomendación" al Consejo General en ese sentido (artículo VII del artículo sobre la OMC). La Conferencia Ministerial puede adoptar una interpretación del GATT solamente sobre la base de una "recomendación" del Consejo del Comercio de Mercancías (artículo IX del Acuerdo sobre la OMC). Un Miembro de la OMC podrá suspender concesiones con arreglo al artículo 22 del ESD solamente si las "recomendaciones" de un grupo especial o del Órgano de Apelación no se aplican dentro de un plazo razonable. La India deduce de lo expuesto que el razonamiento de los Estados Unidos invitaba al Grupo Especial a que adoptara un paso extraordinario, a saber, declarar que el OST es el único órgano de la OMC cuya decisión de formular o no una recomendación no tendría ninguna consecuencia jurídica, no obstante el hecho de que el ATV haya asignado expresamente una importante tarea jurídica a este órgano.

5.170 La India rechazó la descripción del OST por los Estados Unidos, en el sentido de que fuera un órgano del tipo de una junta especial y de conciliación, similar al OVT, y la alegación de los Estados Unidos en el sentido de que fuera posible adoptar una salvaguardia con arreglo al ATV incluso, cuando el OST no formulara ninguna recomendación a ese respecto. La India señaló que, de conformidad con el artículo 8 del ATV, el OST está encargado de

"... supervisar la aplicación del presente Acuerdo, de examinar todas las medidas adoptadas en el marco del mismo y la conformidad con él de tales medidas, y de tomar las medidas que le exija expresamente el presente Acuerdo ..."

mientras que la disposición correspondiente del AMF (artículo 11) disponía que la función del OVT era "... velar por la aplicación del presente Acuerdo".

5.171 Según la India, en la citada disposición no se hacía referencia alguna a un examen por el OVT de la compatibilidad con el AMF de todas las medidas de salvaguardia. Por otra parte, el OVT simplemente tenía la función de examinar "... [a] petición de cualquier país participante, ... con prontitud cualquier medida o disposición concreta que ese país considere perjudicial para sus intereses ...". Las reclamaciones presentadas al OVT, por lo tanto, podían ser reclamaciones de carácter económico y no jurídico. De ello se deducía claramente que el OST tenía una función jurídica, porque su tarea central consistía en examinar la conformidad con el ATV de todas las medidas de salvaguardia, mientras que el OVT cumplía simplemente una función conciliatoria, porque actuaba solamente si los países le solicitaban que examinara las medidas que considerasen perjudiciales para sus intereses. Al declarar que el OST tenía funciones equivalentes a las del OVT, los Estados Unidos simplemente habían pasado por alto el hecho de que los mandatos de ambos órganos estaban definidos en forma totalmente diferente en los instrumentos jurídicos que los establecían.

5.172 La India indicó, reservándose plenamente su posición con respecto a la cuestión de la aprobación, que en el caso que tenía ante sí el Grupo Especial no era necesario responder a la pregunta acerca de si el OST debía o no aprobar la medida de salvaguardia. Dada la ausencia de una decisión por parte del OST sobre la medida de salvaguardia con respecto a la cual los Estados Unidos habían celebrado consultas con la India, sería suficiente que el Grupo Especial determinara que sólo podía adoptarse una medida de salvaguardia con arreglo al ATV si el OST había formulado una recomendación, sin

plantearse la cuestión acerca de la necesidad de la aprobación. De esta forma el Grupo Especial podría basarse exclusivamente en el texto expreso del párrafo 10 del artículo 6 del ATV (el OST "formulará las recomendaciones apropiadas"), en lugar de en una interpretación basada en el contexto y orientada hacia la finalidad de esa disposición, que la India considera la interpretación adecuada. Por lo tanto, en caso de que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que no se requería la aprobación del OST o llegar a la conclusión de que este caso no requería ninguna resolución sobre este punto, la India solicitaba en forma complementaria al Grupo Especial que llegara a la conclusión de que la salvaguardia adoptada por los Estados Unidos era incompatible con las obligaciones que les correspondían en virtud del ATV, porque el OST, en contra de lo prescrito expresamente en el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, no había formulado ninguna recomendación sobre la medida con respecto a la cual los Estados Unidos habían celebrado consultas con la India.

5.173 Los Estados Unidos preguntaron si la India podía modificar *post hoc* sus alegaciones en este caso, como se reflejaba en el párrafo precedente. Conforme a ese párrafo, la India había formulado una solicitud complementaria al Grupo Especial que no figuraba en su solicitud inicial. Ello era incompatible con el OSD, así como con la práctica de la OMC y del GATT, como podía observarse en el Informe del Órgano de Apelación sobre la Gasolina Reformulada. En esa diferencia, el Órgano de Apelación se había negado a abordar cuestiones que Venezuela no había planteado en su recurso de apelación.

J. Fecha de la medida de salvaguardia

5.174 La India adujo que la aplicación retroactiva por parte de los Estados Unidos de la medida de salvaguardia infringía el artículo XIII del GATT de 1994 y no estaba justificada por el párrafo 10 del artículo 6 del ATV. El 14 de julio de 1995, los Estados Unidos informaron a la India que aplicarían una limitación a las importaciones procedentes de la India, entre otras a las correspondientes a la categoría 440, durante el período que comenzaba el 18 de abril de 1995 y se extendía hasta el 17 de abril de 1998. En consecuencia, los Estados Unidos habían decidido que el período de la limitación comenzaría en la fecha de su solicitud de celebración de consultas con la India con arreglo al artículo 6 del ATV. Esto significaba que, al determinar la cuantía de las importaciones permitidas durante el período de la limitación, las importaciones que tuvieron lugar durante el período de las consultas deberían deducirse en detrimento de los exportadores de la India.

5.175 A juicio de la India, el párrafo 6 del artículo 1 del ATV reservaba específicamente los derechos que correspondían a los Miembros de la OMC en virtud del GATT de 1994 "Salvo estipulación en contrario en el presente Acuerdo" (ATV). La limitación impuesta por los Estados Unidos era incompatible con el artículo XIII del GATT de 1994 y, en consecuencia, solamente se justificaba si estaba permitida en el ATV, y en la medida en que lo estuviese. El apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII no permite la aplicación retroactiva de limitaciones a la importación. En consecuencia, el Grupo Especial del GATT que se ocupó del asunto CEE - Restricciones impuestas a las importaciones de manzanas de mesa - Reclamación de Chile, consideró que "la asignación de contingentes retroactivos, es decir, de contingentes que se declaraban ya cubiertos en el momento de anunciarse, no estaba en conformidad con las disposiciones de los apartados b) y c) del párrafo 3 del artículo XIII ...".²¹ El ATV no establece ninguna excepción a ese principio. El párrafo 10 del artículo 6 estipula simplemente que "el Miembro que se proponga adoptar medidas de salvaguardia podrá aplicar la limitación en función de la fecha de importación o de exportación" si, "tras la expiración del período de 60 días a partir de la fecha de recepción de la solicitud de celebración de consultas", no se hubiese llegado a un acuerdo. El ATV no contiene ninguna disposición que permita las limitaciones retroactivas.

²¹IBDD 36S/104.

5.176 Los Estados Unidos se refirieron a la explicación de la India con respecto a los motivos por los cuales el caso de las Manzanas de mesa era comparable a la medida adoptada por los Estados Unidos en este asunto y consideraron que esa explicación era ilógica. Existe una marcada diferencia entre declarar un contingente totalmente cubierto a declararlo parcialmente cubierto. Por lo tanto, no comprendían el razonamiento de la India en este asunto. El caso de los Estados Unidos no era ni igual ni similar al de las Manzanas de mesa. Por lo tanto, ni siquiera tenía un elemento de persuasión para la situación examinada aquí.

5.177 La India respondió que si bien era cierto que ese Grupo Especial había examinado un caso extremo, a saber, un caso de retroactividad cuya consecuencia fue que el contingente total declarado disponible para el comercio futuro ya había sido cubierto íntegramente en el momento en el que había sido anunciado, el razonamiento de ese Grupo Especial también se aplicaba a este caso, en el que un contingente declarado disponible en el momento en que se anunciaba ya estaba parcialmente cubierto.

5.178 Los Estados Unidos afirmaron que la aplicación de la salvaguardia de transición a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas era compatible con el ATV. Los Estados Unidos habían aplicado la limitación de salvaguardia a las camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India a partir de la fecha de celebración de consultas. El ATV no impedía esa opción. Incluso el OST había señalado que "con respecto a la adopción de una medida de salvaguardia, el [ATV] no proporciona ninguna indicación en lo que se refiere a la fecha efectiva de aplicación de dicha medida".²² Por lo tanto, a falta de disposición en contrario, no había nada que prohibiese a los Estados Unidos aplicar la medida de salvaguardia a partir de la fecha de la solicitud. En efecto, la aplicación a partir de la fecha de la solicitud respondía a una necesidad práctica, dado que la solicitud desencadenaría un comercio especulativo. Si los comerciantes creían que las importaciones antes de terminado el proceso de consultas no serían objeto de un cómputo con miras a una limitación proyectada, las importaciones especulativas agravarían el perjuicio o llevarían a la quiebra a las empresas restantes. Aunque las importaciones, en muchos casos, siguieron aumentando tras la notificación de la solicitud, se informó a los comerciantes, mediante un aviso en el *Federal Register* de los Estados Unidos, que se aplicaría un contingente unilateral establecido para cubrir las exportaciones que tuvieran lugar desde la fecha de la solicitud. Los Estados Unidos sostuvieron que a pesar de que la solicitud de consultas se publicó oficialmente después de la fecha de la solicitud misma, los Estados Unidos no "aplicaron" la limitación sino hasta bastante tiempo después de la publicación, aunque la extendieron a los envíos efectuados a partir de la fecha de la solicitud. La entrada de esos envíos no resultaría afectada sino hasta después de la aplicación de la limitación (después de la publicación), y el contingente correspondiente a la India no sería deducido sino hasta más tarde, o después de la publicación.

5.179 Los Estados Unidos subrayaron que no aceptaban la interpretación que había dado la India al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, al artículo XIII y al párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 con respecto a la cuestión de la fecha de entrada en vigor de la medida de salvaguardia. Añadieron a los argumentos expuestos en el párrafo precedente que con respecto al párrafo 2 del artículo X pensaban que era dudoso que una salvaguardia de transición prevista en el ATV estuviese comprendida en la prescripción relativa a las medidas "de carácter general". Ambas partes estuvieron de acuerdo en que en el marco del ATV las salvaguardias se aplicaban a los productos textiles Miembro por Miembro y no estaban sujetas a la aplicación no discriminatoria de restricciones cuantitativas en virtud del GATT de 1994. Aun así, los Estados Unidos sostuvieron que no habían "aplicado" la salvaguardia en el sentido del párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 sino hasta después de la publicación. E incluso consideraban que el párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994, por sí solo, probablemente no era aplicable.

²²G/TMB/R/2.

5.180 La India observó que el AMF determinaba concretamente cuando comenzaría el período de 12 meses de la limitación, a fin de eliminar cualquier incertidumbre durante las consultas, después de presentada la solicitud, y en dicho Acuerdo no se establecía ninguna opción para que el país pudiese aplicar la limitación a partir de una fecha distinta de la fecha especificada en el Acuerdo. En cambio, el ATV permitía que la limitación se aplicara durante tres años y establecía expresamente que la aplicación de esa limitación debía tener lugar en un momento, que sería determinado por el país importador, durante los 30 días siguientes al plazo de 60 días fijado para las consultas. De hecho, era incorrecto que los Estados Unidos dijeran que el ATV ofrecía a los Miembros la opción de escoger la fecha a partir de la cual comenzaría a correr el período de 12 meses de la limitación.

5.181 Los Estados Unidos reiteraron que en algunos casos, como en el de los productos tejidos de lana, el carácter estacional de los envíos revelaba que había menos importaciones y no la falta de voluntad de exportar porque se había anunciado una solicitud. No obstante, si los envíos exportados después de la solicitud no se imputaban al contingente, prácticamente se garantizaría un brusco aumento del comercio durante los meses inmediatamente siguientes a la solicitud, sin que se pagara posteriormente ningún precio por haberse causado un perjuicio adicional a la rama de producción nacional. Si el Grupo Especial prohibía esta práctica, que no estaba prohibida por el ATV, el Grupo Especial estaría dando a los comerciantes una señal de que podían inundar el mercado con importaciones antes de que se hubiesen terminado las consultas.

5.182 En pocas palabras, la India alegó que los Estados Unidos no habían presentado ninguna prueba de que como consecuencia de una solicitud de consultas tendrían lugar "exportaciones especulativas". Podía haber o no un incentivo real o imaginado para enviar rápidamente productos a fin de exportarlos antes del inicio de un contingente, pero no se había proporcionado ninguna prueba que demostrara que ésta era efectivamente la situación. Consideraba que los datos estadounidenses sobre el tiempo que llevaban los envíos, en este caso no tenían ningún significado. A juicio de la India, solamente indicaban que el tiempo de tránsito entre la India y los Estados Unidos oscilaba entre 48 horas y 50 días. En cambio, tendría más sentido que se examinara el lapso transcurrido entre la colocación de un pedido o la apertura de una carta de crédito irrevocable, la recepción de la documentación adecuada relativa a la exportación, la fecha real de la exportación y la fecha de la importación. Los Estados Unidos no habían indicado que hubiesen examinado ninguno de estos datos a fin de determinar las "pautas efectivas de los envíos" de los productos antes de la apertura de un contingente o después de la misma.

Apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII del GATT de 1994

5.183 La India dijo que el OST había observado correctamente que "con respecto a la adopción de una medida de salvaguardia, el [ATV] no proporciona ninguna indicación en lo que se refiere a la fecha efectiva de aplicación de dicha medida".²³ No obstante, sería completamente erróneo deducir de ello que los Miembros importadores tenían derecho a aplicar retroactivamente sus limitaciones. A juicio de la India lo correcto era exactamente lo opuesto. Dado que en la cláusula del ATV relativa a la salvaguardia de transición no había ninguna autorización expresa que impusiera la carga adicional de la aplicación retroactiva, era aplicable la prohibición general de las limitaciones retroactivas a la importación establecida en el apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII del GATT de 1994 y, en consecuencia, los Miembros importadores no estaban facultados a imponer esa carga. La idea que parecía implícita en la declaración del OST era que todo lo que no estaba prohibido por el artículo 6 del ATV estaba permitido. Pero esa idea invertía completamente la relación entre los principios generales del GATT de 1994 y las disposiciones sumamente excepcionales del artículo 6. La falta de una disposición en el ATV que autorizara la retroactividad no había sido un descuido. El apartado i) del párrafo 5 del artículo 3 del AMF disponía expresamente que, si transcurridos 60 días a partir de la

²³G/TMB/R/2.

fecha en la que se había recibido la solicitud de consultas, no se hubiese llegado a un acuerdo, el país importador podía imponer limitaciones a un determinado nivel "para un período de 12 meses a partir de la fecha de recepción de la solicitud por el país o países exportadores participantes". Todos los negociadores del ATV conocían bien el AMF y, no obstante, se decidió no incluir una disposición correspondiente en el ATV.

5.184 La India señaló que la fecha de publicación de la solicitud de consultas no tenía importancia en el contexto del párrafo 4 del artículo 2 del ATV y del artículo XIII del GATT, y subrayó que el requisito de la publicación anticipada previsto en el artículo XIII no se cumpliría si el Miembro importador, en el momento de la solicitud de celebración de consultas, publicara la cantidad o el valor de los productos que podrían importarse en determinado período futuro en caso de que el gobierno decidiera restringir las importaciones con posterioridad a las consultas. Precisamente, el objetivo del artículo XIII era lograr la previsibilidad en las relaciones comerciales, obligando a los Miembros de la OMC a indicar claramente el futuro régimen de comercio. Esta interpretación también frustraría la finalidad del párrafo 2 del artículo X del GATT de 1994 porque permitiría a los gobiernos aplicar medidas antes de que hubiesen anunciado su eventual decisión de aplicarlas.

5.185 La India también consideró que el requisito de la publicación anticipada de los contingentes con arreglo al artículo XIII del GATT de 1994 y el requisito del párrafo 10 del artículo 6 del ATV en el sentido de que la medida de salvaguardia sólo puede adoptarse dentro de los 30 días siguientes al período de 60 días previsto para la celebración de consultas deben interpretarse en una forma recíprocamente compatible. Si la exigencia de la publicación anticipada del contingente establecida en el artículo XIII pudiera cumplirse anunciando simplemente la posibilidad del establecimiento de un contingente en lugar del contingente mismo, tendría lógicamente que considerarse compatible con el párrafo 10 del artículo 6 el mero anuncio durante el intervalo de 30 días, de la posibilidad de establecimiento de un contingente en lugar del anuncio del contingente mismo. Estas consideraciones indican claramente que si se permitiese a los Miembros de la OMC cumplir el requisito de la publicación anticipada previsto en los Acuerdos de la OMC permitiéndoles que anuncien *ex ante* la posibilidad de una medida comercial y que anuncien *ex post* la decisión de imponerla efectivamente, las consecuencias que ello tendría serían importantes y menoscabarían la función de los Acuerdos de la OMC como fuentes de derecho y de previsibilidad de las relaciones comerciales internacionales. El Grupo Especial no debería, por consiguiente, llegar a una solución de transacción entre la posición de la India y la de los Estados Unidos, declarando que la fecha de la publicación de la solicitud de celebración de consultas, es la fecha a partir de la cual se puede aplicar retroactivamente un contingente.

5.186 Los Estados Unidos citaron el argumento de la India relativo al apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII del GATT de 1994 y adujeron que el artículo XIII no estaba comprendido en el mandato de este Grupo Especial. La India había solicitado que el Grupo Especial llegara a la conclusión de que "[n]o hay ninguna disposición en el ATV por la cual los Estados Unidos ... puedan imponer una limitación con efecto retroactivo". En su solicitud de examen del caso por el Grupo Especial, la India no había hecho ninguna reclamación invocando el GATT de 1994 en lo que respecta a esta cuestión, y por esa razón el argumento de la India no debería en este momento analizarse a la luz del GATT de 1994. De cualquier modo, a juicio de los Estados Unidos, la aplicación de la medida en este caso sería plenamente compatible con las disposiciones del apartado b) del párrafo 3 del artículo XIII del GATT de 1994, dado que se había indicado en el aviso público la cantidad total (no menos de 76.698 docenas de camisas y blusas de tejidos de lana) que estaría autorizada a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas, en caso de que no se llegara a una solución mutuamente convenida con la India. Los Estados Unidos también habían indicado en el aviso público que no se impediría la entrada de productos exportados o *en route* después de la fecha de la solicitud que entraran al país antes de la fecha de entrada en vigor de la limitación (que era 90 días después de la fecha de la solicitud), pero que serían imputados a la cantidad asignada al contingente, que se había anunciado con anterioridad.

5.187 La India se refirió al argumento de los Estados Unidos en el sentido de que el artículo XIII del GATT no formaba parte del mandato del Grupo Especial y recordó que en el párrafo 12 de su solicitud de establecimiento de un grupo especial había solicitado que el Grupo llegara a la conclusión de que "[n]o hay ninguna disposición en el ATV en virtud de la cual los Estados Unidos, como Miembro importador, puedan imponer una limitación con efecto retroactivo". A este respecto la India adujo que el ATV constituía una excepción a las normas básicas del GATT de 1994, y que cualquier Miembro de la OMC que solicitara la celebración de consultas alegando que determinada medida no se ajustaba a lo dispuesto en el ATV estaba, de hecho, alegando que el ATV no justificaba apartarse de las disposiciones básicas del GATT. La solicitud de la India dirigida al Grupo Especial de que llegara a esa conclusión debía, por lo tanto, haber sido comprendida por los Estados Unidos y por otros Miembros de la OMC como una solicitud en el sentido de que el Grupo Especial, a falta de una norma en el ATV que permitiese la aplicación retroactiva de las medidas de salvaguardia, llegara a la conclusión de que la India estaba facultada a la aplicación no retroactiva prescrita en el GATT de 1994. El texto de la solicitud de establecimiento de un grupo especial debía ser interpretado como cualquier otro texto jurídico, es decir, examinando no simplemente las palabras empleadas sino también su contexto y finalidad. La India consideró que su solicitud al Grupo Especial de que llegara a una conclusión con respecto a la retroactividad, en el contexto en que había sido formulada y dada la finalidad a la que servía, debía ser interpretada en el sentido de que abarcaba también una solicitud de que se llegara a una conclusión con respecto a la cuestión de la retroactividad con arreglo al GATT de 1994.

5.188 Con respecto a la pregunta sobre cuál era la disposición del Acuerdo sobre la OMC, del GATT y del ATV, en su caso, a la que la India se estaba refiriendo en el párrafo 11.2 de su solicitud de establecimiento de un grupo especial (WT/DS33/1), la India señaló que el párrafo 2 del artículo 6 del ESD indicaba que en la petición de establecimiento de un grupo especial "se hará una breve exposición de los fundamentos de derecho de la reclamación, que sea suficiente para presentar el problema con claridad". Este artículo no requería al Miembro reclamante que indicara disposiciones concretas del Acuerdo o Acuerdos abarcados que invocaba, y tampoco era algo que los Miembros hicieran habitualmente. El artículo 7 del ESD, al parecer, indicaba que las partes en la diferencia debían citar los títulos de los Acuerdos abarcados y que el Grupo Especial examinaría el asunto a la luz de las disposiciones pertinentes de los Acuerdos abarcados que hubiesen sido citados. La forma en que se habían utilizado los paréntesis en el mandato uniforme contenido en el artículo 7 del ESD también parecía confirmar esta interpretación. En el párrafo 11.2 de la solicitud de la India de establecimiento de un grupo especial, y en el apartado ii) del párrafo 79 de la primera comunicación escrita de la India, se solicitaba al Grupo Especial que llegara a la conclusión, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, de que las medidas de salvaguardia de los Estados Unidos anulaban o menoscababan las ventajas resultantes para la India del Acuerdo sobre la OMC, del ATV y del GATT de 1994, en particular. La frase "Acuerdo sobre la OMC" hacía referencia al "Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio", según la lista de abreviaturas. Con arreglo al párrafo 2 del artículo II del Acuerdo sobre la OMC, el Acuerdo y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos 1, 2 y 3 formaban parte integrante del Acuerdo sobre la OMC. En pocas palabras, la expresión "Acuerdo sobre la OMC" también incluía "a los Acuerdos Comerciales Multilaterales". En estas circunstancias, el párrafo 11.2 de la solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la India y el apartado ii) del párrafo 79 de la primera comunicación escrita de la India, debían ser interpretadas por el Grupo Especial como una solicitud en el sentido de que el Grupo Especial llegara a una conclusión, de conformidad con el párrafo 8 del artículo 3 del ESD, de que las medidas de los Estados Unidos, por ser incompatibles con las disposiciones del ATV y del GATT de 1994, que eran Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el "Acuerdo sobre la OMC", anulaban o menoscababan las ventajas resultantes para la India en virtud de las disposiciones de estos Acuerdos.

Aumento especulativo de las importaciones

5.189 La India señaló además que los Estados Unidos habían indicado que consideraban que la aplicación retroactiva de las limitaciones era necesaria para impedir un aumento especulativo de las

importaciones después de la solicitud de celebración de consultas. Si los comerciantes creían que las importaciones realizadas antes de terminadas las consultas no se computaban, conforme al razonamiento de los Estados Unidos, la solicitud de celebración de consultas desencadenaría un comercio especulativo que agravaría el perjuicio a la rama de producción nacional. A juicio de la India, este argumento no estaba basado en la realidad del comercio. La mayor parte de los productos textiles y del vestido se fabricaban a pedido y, en general, era imposible completar el proceso de contratación, fabricación y expedición dentro de un plazo de únicamente 60 días. La realidad era que las solicitudes de celebración de consultas, debido a la incertidumbre que creaban, a menudo desalentaban el comercio y, en consecuencia, tenían una repercusión comercial equivalente a la limitación que el Miembro importador se proponía adoptar.

5.190 En una respuesta al Grupo Especial, la India explicando su reclamación, afirmó que en general era imposible producir y expedir productos textiles con una antelación de 60 días. Explicó que, en la India, los contingentes se asignaban sobre la base de una notificación de política hecha por el Gobierno. Durante los años 1994 a 1996, uno de los sistemas de asignación de contingentes se basaba en el orden de recepción de los pedidos (pequeños pedidos), y su objetivo era atender con la mayor velocidad posible los pedidos de exportación. Los contingentes se asignaban previa obtención por los importadores de cartas de crédito por pedidos reducidos, con la estipulación de que las cantidades asignadas en virtud de este sistema se utilizarían dentro de un plazo de 60 días a partir de la asignación. Eran repetidas las afirmaciones de la rama de producción exportadora de prendas de vestir en el sentido de que el plazo de 60 días era insuficiente para la tramitación de los pedidos de exportación. En consecuencia, para la India había resultado necesario estipular un período de validez de 75 días a partir de 1996. Por otra parte, los exportadores de prendas de vestir de tejidos de lana habían manifestado el interés de que se prorrogara la validez a 90 días, dado que incluso el plazo de 75 días parecía ser insuficiente para la tramitación de los pedidos de exportación de esos productos. Las camisas y blusas de tejidos de lana exportadas de la India a los Estados Unidos consistían casi prácticamente en productos de lana regenerada, es decir, productos hechos de trapos de lana que requerían la extracción y regeneración de su contenido en fibras, su transformación en hilados, tejidos y luego en prendas de vestir. Dado que se hacían pedidos de exportación de determinados diseños de tejidos y prendas de vestir, la mayoría de estos procesos debía realizarse después de la recepción del pedido. Era evidente que para exportar camisas y blusas de tejidos de lana a los Estados Unidos, se requería incluso más tiempo del que se requería para exportar otras prendas de vestir.

5.191 En una respuesta al Grupo Especial, los Estados Unidos expresaron la opinión de que cuando se anunciaba una solicitud de celebración de consultas en el *Federal Register*, se comunicaba a las partes interesadas que, en caso de que no se alcanzase un acuerdo en las consultas, los Estados Unidos podían decidir establecer un límite para el período de 12 meses iniciado a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas. Si los Estados Unidos no informaban al público, habría un incentivo para expedir rápidamente los productos a fin de exportarlos antes de la apertura del contingente. En situaciones de rápido aumento de las importaciones, los importadores expedían rápidamente con el propósito de evitar que los productos quedaran comprendidos en la prohibición resultante del contingente. La afirmación de la India en el sentido de que transcurrirían más de 60 días antes de que los importadores recibieran esas importaciones de la India estaba desmentida por las partes efectivas de los envíos. El examen de los envíos de la categoría 440, exportados de la India durante el período de 12 meses comprendido entre el 18 de abril de 1995 y el 17 de abril de 1996, el primer período de control de la medida adoptada en virtud del artículo 6, indicaba una situación diferente. De aproximadamente 200 envíos importados, el 25 por ciento habían llegado dentro de las 48 horas de su exportación de la India, utilizando un transportista aéreo. Solamente se había registrado un envío que había tardado más de 50 días en llegar a los Estados Unidos, pero la mayoría de las importaciones llegaban dentro de las tres o cuatro semanas a partir de la fecha de exportación de la India. En esta

era de comunicaciones instantáneas, lleva muy poco tiempo tramitar operaciones comerciales relativamente simples dentro de un programa en curso. Con prescindencia del tiempo necesario para comenzar una nueva operación de compra, podría haber un incentivo para realizar "exportaciones especulativas" y evitar así la imposición de un contingente a pedidos ya colocados y en espera de ser enviados. Una vez que la entidad comerciante interesada tuviese conocimiento de la posibilidad de que se impusiera un contingente dentro de los 60 días, podía tratar de acelerar el envío de un pedido, o efectuar la expedición por avión, como lo demuestran los datos presentados *supra*.

5.192 La India consideró, con respecto a las opiniones precedentes sobre el tiempo que llevaban los envíos, que sería más significativo examinar el tiempo transcurrido entre la colocación de un pedido, o la apertura de una carta de crédito irrevocable, la recepción de la documentación de exportación apropiada, la fecha efectiva de exportación y la fecha de importación. Los Estados Unidos no habían indicado que hubiesen examinado ninguno de estos factores a fin de determinar las "pautas efectivas de los envíos" de los productos antes de la apertura del contingente o después. La India explicó que nunca había alegado que no podían expedirse por vía aérea mercancías de la India a los Estados Unidos dentro de un plazo muy breve. La India había alegado que los productos textiles en general, se fabricaban a pedido y que el período entre la colocación del pedido y la exportación desde la India normalmente era superior a 60 días. Los Estados Unidos señalaron que habían observado las pautas de los envíos durante el período más importante para esta cuestión, que era el primer período de control de la medida, es decir, entre el 18 de abril de 1995 y el 17 de abril de 1996. Ese examen reveló que de aproximadamente 200 importaciones, el 25 por ciento habían llegado dentro de las 48 horas de la exportación de la India, utilizando un transportista aéreo. La mayoría de las importaciones llegaban dentro de las cuatro semanas a partir de la fecha de exportación de la India.

Circunstancias excepcionales y críticas

5.193 La India observó que el ATV preveía circunstancias sumamente anormales y críticas, en las que la demora en la aplicación de la limitación podía causar un perjuicio que sería difícil reparar, y que no podía excluirse que esas circunstancias pudieran surgir como resultado de la reacción de los comerciantes a una solicitud de celebración de consultas. En ese caso, el Miembro importador tenía derecho a recurrir al párrafo 11 del artículo 6 del ATV, y con sujeción a las condiciones estrictas fijadas en esa disposición, a adoptar provisionalmente una medida de salvaguardia antes de que transcurriera el período previsto para las consultas. Las circunstancias que los Estados Unidos invocaron para justificar la introducción en el ATV de un nuevo derecho para los Miembros importadores estaban, en consecuencia, contempladas concretamente en esa disposición. Si el Grupo Especial reconocía la existencia de un derecho general a imponer limitaciones retroactivas para hacer frente a las importaciones especulativas que agravaban el perjuicio a la rama de producción nacional, estaría autorizando de hecho a los Miembros importadores a que eludieran las condiciones estrictas que establecía la misma disposición del ATV que autorizaba a los Miembros a hacer frente a ese tipo de situaciones.

5.194 Con respecto al argumento de la India en el sentido de que la medida de salvaguardia adoptada en circunstancias críticas con arreglo al párrafo 11 del artículo 6 del ATV contemplaba esa cuestión, los Estados Unidos discreparon diciendo que el citado párrafo del ATV estaba destinado a responder a casos de verdadera urgencia y no al problema del comercio especulativo, que existía prácticamente en todos los casos. Incluso en el marco del AMF, las medidas adoptadas en "circunstancias críticas" no guardaban relación con la cuestión de la fecha de entrada en vigor de una medida de salvaguardia. Existía la misma disposición en el AMF, junto con una disposición expresa sobre la aplicación de limitaciones a partir de la fecha del llamado a consultas en circunstancias normales de adopción de una salvaguardia. El ATV no introducía ningún cambio de fondo en el sentido de que el mecanismo de las circunstancias críticas "sustituía" la libertad de aplicar la limitación a partir de la fecha del llamado a consultas.

5.195 Los Estados Unidos se refirieron además a la reclamación de la India en el sentido de que la adopción de una salvaguardia en circunstancias críticas al amparo del párrafo 11 del artículo 6 del ATV estaba destinada, en cualquier caso, a resolver el mismo problema al que se hacía frente mediante la aplicación de una limitación a partir de la fecha de la solicitud. La disposición contenida en el párrafo 11 del artículo 6 del ATV no había sido establecida por primera vez en el ATV, ni introducía un nuevo concepto en este Acuerdo con el propósito de abordar la cuestión del comercio especulativo. Se trataba simplemente, como algunas otras disposiciones del ATV, de una disposición que se había recogido del AMF para los casos de salvaguardias en circunstancias críticas reales, tales como los casos que verdaderamente no pueden esperar que las partes decidan la fecha y el lugar para la celebración de consultas. Si bien el artículo 3 del AMF abordaba el problema reconociendo expresamente la facultad de un país de aplicar la salvaguardia de esa manera, el AMF también contenía el párrafo 6 del artículo 3, el predecesor del párrafo 11 del artículo 6 del ATV. En consecuencia, incluso en el marco del AMF, la medida adoptada en "circunstancias críticas" no guardaba relación con la cuestión del momento en el que podía aplicarse una salvaguardia en circunstancias normales, ni para la cuestión que planteaba el comercio especulativo cuando tenían lugar consultas en el marco de una salvaguardia en circunstancias normales.

K. Artículo 2 del ATV

5.196 La India señaló que el párrafo 4 del artículo 2 del ATV prohibía la introducción de nuevas limitaciones excepto al amparo de las disposiciones de ese Acuerdo o de las disposiciones pertinentes del GATT de 1994. Las limitaciones a las que se hacía referencia en estas disposiciones eran las medidas prohibidas por los artículos XI y XIII del GATT de 1994. Cualquier nueva limitación que fuese incompatible con los artículos XI o XIII y que no estuviese comprendida ni por las disposiciones del ATV ni por las del GATT de 1994 sería, en consecuencia, también incompatible con el párrafo 4 del artículo 2 del ATV. En respuesta a este argumento de los Estados Unidos, la India solicitó al Grupo Especial que llegara a la conclusión de que la aplicación retroactiva de la medida de salvaguardia de los Estados Unidos era incompatible con el artículo XIII del GATT y el artículo 2 del ATV o que, si el Grupo Especial consideraba que el artículo XIII del GATT no estaba comprendido en su mandato, la aplicación retroactiva era incompatible con el artículo 2 del ATV.

5.197 Los Estados Unidos adujeron que dado que la salvaguardia aplicada a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana procedentes de la India era plenamente compatible con el artículo 6 del ATV, no había infracción del artículo 2 de dicho Acuerdo.

5.198 En pocas palabras, la India solicitó al Grupo Especial que llegara a la conclusión de que la aplicación retroactiva de la medida de salvaguardia por los Estados Unidos era incompatible con el artículo XIII del GATT y con el artículo 2 del ATV, o bien, el Grupo Especial consideraba que el artículo XIII del GATT no estaba comprendido en su mandato, que la aplicación retroactiva era incompatible con el artículo 2 del ATV.

VI. REEXAMEN INTERMEDIO

6.1 El 22 de noviembre de 1996, los Estados Unidos y la India solicitaron al Grupo Especial que reexaminara, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 15 del ESD, aspectos concretos del informe provisional que se había distribuido a las partes el 12 de noviembre de 1996. La India y los Estados Unidos acordaron no solicitar al Grupo Especial la celebración de una reunión a esos efectos. Examinamos los argumentos expuestos por las partes en sus comunicaciones escritas y elaboramos en consecuencia nuestro informe definitivo.

6.2 También tomamos nota de que los Estados Unidos declararon que la limitación, que es objeto de esta diferencia, sería retirada debido a la constante disminución de las importaciones de camisas

y blusas de tejidos de lana procedentes de la India y al reajuste de esa rama de producción. Esto fue confirmado por un aviso publicado en el *Federal Register* de 4 de diciembre de 1996 (61 FR 64342). A falta de un acuerdo entre las partes para poner término a las actuaciones, consideramos apropiado emitir nuestro informe definitivo en relación con el asunto enunciado en el mandato de este Grupo Especial a fin de cumplir dicho mandato, según consta en el párrafo 1.3 del presente informe, no obstante el retiro de la limitación por los Estados Unidos. Varios grupos especiales del GATT han procedido de la misma manera.²⁴

6.3 En lo que respecta a la interpretación de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, los Estados Unidos alegaron que con arreglo al AMF no se les exigía que "demostrarán" como mínimo todos los factores en él mencionados; que la India había admitido que el párrafo 3 del artículo 6 contenía una lista ilustrativa de esos factores; y que la interpretación dada por el Grupo Especial al párrafo 3 del artículo 6 del ATV invertía completamente el sentido de esa disposición. Opinamos que el ATV es un Acuerdo distinto del AMF; que la India no había admitido lo que se le atribuía²⁵; y que el texto del párrafo 3 del artículo 6 del ATV es claro.

6.4 En relación con las observaciones hechas por los Estados Unidos con respecto a que el Gobierno estadounidense carecía de datos de exportación fiables, reiteramos que no interpretamos el ATV en el sentido de que impone a los Miembros de la OMC determinado método de recopilación de datos, sino que incumbe a cada Miembro interesado reunir los datos pertinentes de las fuentes pertinentes, incluyendo de ser posible al sector privado.

6.5 En cuanto al requisito previsto en el párrafo 2 del artículo 6 de que el Miembro importador debe confirmar positivamente que el estado de la rama de producción en cuestión de ese Miembro no ha sido causado por ninguno de esos otros factores "tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores", simplemente nos remitimos al texto inequívoco del párrafo 2 del artículo 6 del ATV. La falta de una referencia adecuada en una determinación a la cuestión de las innovaciones tecnológicas y de los cambios en las preferencias de los consumidores implica necesariamente que el Miembro importador no ha contemplado este aspecto del requisito relativo a la causalidad.

6.6 En lo concerniente al argumento de la India en el sentido de que el artículo 11 del ESD da a la India el derecho a que se llegue a una conclusión sobre cada una de las cuestiones que ha planteado, discrepamos y nos remitimos a la práctica constante de los grupos especiales del GATT orientada a la economía del procedimiento. La India tiene derecho a que el Grupo Especial resuelva la diferencia con respecto a la "medida" impugnada, y si estimamos que el asunto concreto objeto de la diferencia puede resolverse analizando únicamente algunos de los argumentos planteados por la parte reclamante,

²⁴Véase, por ejemplo el Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "CEE - Restricciones a las importaciones de manzanas de mesa, reclamación de Chile" (adoptado el 22 de junio de 1989 IBDD 36S/104), el Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "CEE - Restricciones a las importaciones de manzanas, reclamación de los Estados Unidos" (adoptado el 22 de junio de 1989, IBDD 36S/153), el Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes del Canadá" (adoptado el 22 de febrero de 1982, IBDD 29S/97) o el Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "CEE - Medidas en relación con las proteínas destinadas a la alimentación animal" (adoptado el 14 de marzo de 1978, IBDD 25S/53).

²⁵Como se señaló en el párrafo 5.63 de este informe, remitiéndose a una alegación explícita de la India: "... aunque el párrafo 3 del artículo 6 del ATV contenía una lista ilustrativa de factores sobre los cuales había que examinar datos, sería procedente que el Miembro importador examinase asimismo otros factores para llegar a una determinación. En cambio, sería incompatible con el párrafo 7 del artículo 6 del ATV que el Miembro importador no tuviese en cuenta todos los factores mencionados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. ..."

podemos proceder de esa manera. Por lo tanto, hemos decidido ocuparnos solamente de las cuestiones jurídicas que consideramos necesarias para formular conclusiones que darán al OSD a hacer recomendaciones o dictar resoluciones con respecto a esta diferencia.

6.7 En relación con la observación de la India sobre la carga de la prueba, corresponde a la India demostrar que existe una presunción de infracción del ATV, es decir, que los Estados Unidos al imponer la restricción no respetaron las disposiciones de los párrafos 4 y 6 del artículo 2 de dicho Acuerdo. E incumbe luego a los Estados Unidos convencer al Grupo Especial de que, en el momento de su determinación, habían respetado los requisitos impuestos en el artículo 6 del ATV.

6.8 En relación con las observaciones de la India sobre el "doble enfoque", contenidas en los párrafos 7.18 a 7.21, no estamos adoptando ninguna posición con respecto a si debe agotarse el procedimiento ante el OST antes de iniciar el procedimiento ante un grupo especial. Por lo que se refiere a los diferentes papeles de los procedimientos ante el OST y ante los grupos especiales, exponemos un análisis más amplio en el párrafo 7.19.

6.9 En relación con el argumento de la India de que puso en tela de juicio las estadísticas sobre la producción presentadas por los Estados Unidos, hemos modificado nuestro texto en consecuencia.

6.10 La India y los Estados Unidos también sugirieron algunos cambios de redacción que aceptamos e introdujimos en nuestro informe definitivo.

VII. CONCLUSIONES

A. Introducción

7.1 Los principales hechos que han dado lugar a la diferencia que estamos examinando son los siguientes: el 18 de abril de 1995, los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas con la India con arreglo al párrafo 7 del artículo 6 del ATV en relación con la medida de salvaguardia propuesta para las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana, categoría 440. La solicitud de consultas consistía en una Nota Diplomática y un documento titulado "Determinación de la existencia de perjuicio grave: categoría 440", de fecha 18 de abril de 1995 (denominado en adelante Informe sobre la situación del mercado). La Nota Diplomática decía que un aumento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la India de los productos correspondientes a la categoría 440 estaba "causando un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción estadounidense de blusas y camisas de tejidos de lana". El Informe sobre la situación del mercado que la acompañaba indicaba que "el aumento brusco y sustancial de las importaciones de blusas y tejidos de lana de la categoría 440 está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense que produce camisas y blusas de tejidos de lana. El 23 de mayo de 1995, los Estados Unidos publicaron un aviso en el *Federal Register* que indicaba que el aumento brusco y sustancial de las importaciones de blusas y tejidos de lana, categoría 440, está causando un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense que produce camisas y blusas de tejidos de lana, y que

"si en las consultas con el Gobierno de la India no se acuerda ninguna solución ... el Comité para la Aplicación de los Acuerdos Textiles podrá establecer más adelante un límite con respecto a la entrada y la salida de almacén para consumo de productos textiles de lana de la categoría 440 ... y exportadas durante el período de 12 meses comprendido entre el 18 de abril de 1995 y el 17 de abril de 1996, a un nivel no inferior a 76.698 docenas ..."

7.2 Las partes celebraron consultas bilaterales en Ginebra el día 19 de abril de 1995 y en Washington D.C. los días 14 a 16 de junio de 1995. Las consultas no dieron lugar a ninguna solución mutuamente convenida y el 14 de julio de 1995, los Estados Unidos aplicaron una limitación a las

importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana (categoría 440) procedentes de la India, que se hizo efectiva el 18 de abril de 1995 por un año. Al mismo tiempo, los Estados Unidos sometieron el asunto al OST, al amparo del párrafo 10 del artículo 6 del ATV. La limitación de los Estados Unidos se prorrogó posteriormente hasta el 17 de abril de 1997.

7.3 Como lo requiere el párrafo 10 del artículo 6 del ATV, el OST examinó el asunto en sus reuniones tercera y cuarta celebradas los días 28 de agosto a 1° de septiembre de 1995 y 12 y 15 de septiembre de 1995 y constató que, con respecto a la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos contra las importaciones de productos de la categoría 440 procedentes de la India, "... se había demostrado la amenaza real de causar un perjuicio grave y que, con arreglo al párrafo 4 del artículo 6, esa amenaza real podía atribuirse al incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la India".²⁶ Al amparo del párrafo 10 del artículo 8 del ATV, la India solicitó al OST que revisara la decisión que había adoptado con respecto a la medida de salvaguardia de los Estados Unidos contra las importaciones de la categoría 440 procedentes de la India. El OST examinó esta cuestión los días 13 a 17 de noviembre de 1995 y "no pudo formular ninguna recomendación además de las conclusiones a las que había llegado en su reunión del 12 al 15 de septiembre de 1995 ... Por consiguiente, el OST dio por terminado su examen de la cuestión".²⁷ El 14 de marzo de 1996, al amparo del párrafo 10 del artículo 8 del ATV y del artículo 6 del ESD, la India solicitó al OSD el establecimiento de un grupo especial para que examinara el asunto objeto de la diferencia. El presente Grupo Especial fue establecido el 17 de abril de 1996.

B. Alegaciones de las partes

7.4 La principal alegación de la India es que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos contra las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana fue impuesta en infracción de los requisitos establecidos en los artículos 6, 8 y 2 del ATV. La India solicita al Grupo Especial que sugiera a los Estados Unidos que retiren la medida de que se trata.

7.5 Los Estados Unidos alegan que respetaron las obligaciones que les corresponden en virtud del ATV al aplicar y mantener la limitación a las importaciones de blusas y tejidos de lana procedentes de la India. En consecuencia, los Estados Unidos piden que el Grupo Especial desestime la reclamación de la India.

7.6 En particular, la India alega que los Estados Unidos no cumplieron los requisitos de procedimiento y de fondo establecidos en el artículo 6 del ATV cuando impusieron la medida de salvaguardia. La India adujo que las condiciones para la aplicación de los párrafos 2, 3, 7 y 10 del artículo 6 son triples: en primer lugar, hay un requisito de fondo para el Miembro importador, por el que debe demostrar que el aumento de las importaciones de determinado producto está causando un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave a la rama nacional de producción de productos similares o directamente competidores. Según la India, los Estados Unidos no demostraron esto en su Informe sobre la situación del mercado dado que, aparentemente, los datos contenidos en dicho Informe eran defectuosos. En segundo lugar, la India afirmó que existían también requisitos de procedimiento respecto al carácter, la calidad y el alcance de las consultas. La India adujo que los Estados Unidos no habían consultado acerca de la medida de salvaguardia específica propuesta con respecto a la cual habían formulado la solicitud de consultas, y que en las consultas con la India, los Estados Unidos no demostraron, con información pertinente y específica, que las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana estaban causando un perjuicio grave a la rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores. En tercer lugar, la India adujo que para imponer

²⁶G/TMB/R/3, párrafo 26.

²⁷G/TMB/R/6, párrafo 14.

y mantener una medida de salvaguardia los Estados Unidos debían obtener la aprobación del OST. La India denominó a estos dos últimos requisitos de procedimiento "doble obligación".

7.7 Además, la India alega que la aplicación de la medida de salvaguardia por los Estados Unidos, a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas, es incompatible con el artículo 2 del ATV y el artículo XIII del GATT de 1994.

7.8 Los Estados Unidos afirman que cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 6 del ATV puesto que el CITA demostró que el producto determinado era objeto de importación en los Estados Unidos en tal cantidad que causaba o amenazaba realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción estadounidense que producía productos similares y/o directamente competidores. Aunque discrepaban con respecto al doble enfoque postulado por la India, los Estados Unidos alegaron que las conclusiones del OST confirmaban que los Estados Unidos se encontraban frente a una amenaza real de perjuicio grave. Los Estados Unidos también alegaron que la fecha de aplicación de la limitación es compatible con el ATV, y que la reclamación de la India al amparo del artículo XIII del GATT de 1994 no está comprendida en el mandato de este Grupo Especial. De cualquier modo, los Estados Unidos afirman que el artículo XIII solamente es aplicable a las medidas no discriminatorias mientras que las limitaciones previstas en el artículo 6 deben ser aplicadas Miembro por Miembro.

C. Cuestiones generales de interpretación

7.9 Antes de ocuparnos de la principal alegación de la India en el sentido de que la determinación estadounidense de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave es errónea y no se ajusta a los requisitos de procedimiento y de fondo previstos en el artículo 6 del ATV, examinamos las cuestiones de la carga de la prueba que corresponde a las partes, la norma de examen de este Grupo Especial y los respectivos papeles del procedimiento en el OST y del mecanismo de solución de diferencias establecido en el ESD.

1. Carga de la prueba

7.10 La principal alegación de la India es que los Estados Unidos no demostraron la existencia de perjuicio grave a la rama de producción estadounidense, como lo exigen los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV. La India adujo que corresponde a los Estados Unidos la carga de probar que habían cumplido los requisitos establecidos en el artículo 6 del ATV. Para la India, habida cuenta de que las medidas de salvaguardia son excepcionales, deben interpretarse en sentido estricto y corresponde a los Estados Unidos probar que respetaron todas las condiciones de aplicación mencionadas en el artículo 6 del ATV.

7.11 Con respecto a la cuestión de la carga de la prueba, los Estados Unidos respondieron que, tradicionalmente, según la práctica del GATT, correspondía a la parte reclamante demostrar la existencia de la presunción de infracción ante el grupo especial. En consecuencia, los Estados Unidos adujeron que correspondía a la India presentar hechos que proporcionaran pruebas convincentes de que era ilógico que el CITA, sobre la base de las pruebas disponibles, determinara que los efectos desfavorables para la rama de producción estadounidense del aumento de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana equivalían a "un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave".²⁸

²⁸Observamos que, por ejemplo, el párrafo 2 del artículo 6 contiene la expresión "perjuicio grave, o amenaza real de perjuicio grave" con una coma, así como, la expresión "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave", sin una coma. Decidimos utilizar la expresión "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave" sin pretender dejar con ello resuelta la cuestión planteada por la India, cuestión que examinamos más detenidamente en los párrafos 7.31 y 7.53.

7.12 Las partes, al parecer, han abordado dos aspectos diferentes de lo que podría llamarse la cuestión relativa a la "carga de la prueba". Estimamos que debe hacerse una distinción. En primer lugar, nos ocupamos de determinar cuál de las partes tiene la carga de la prueba ante este Grupo Especial. Dado que la India es la parte que inició el procedimiento de solución de diferencias, consideramos que corresponde a la India presentar argumentos de hecho y de derecho a fin de demostrar que la restricción estadounidense era incompatible con el artículo 2 del ATV y que la determinación de los Estados Unidos para la adopción de la medida de salvaguardia era incompatible con las disposiciones del artículo 6 de dicho Acuerdo. En segundo lugar, consideramos la cuestión relativa a lo que debe demostrar el Miembro importador en el momento de formular su determinación. En cuanto a las obligaciones de fondo previstas en el artículo 6 del ATV, se deduce con claridad del texto de los párrafos 2 y 3 de dicho artículo que, en su determinación de la necesidad de la limitación propuesta, los Estados Unidos tenían la obligación de demostrar que habían cumplido los requisitos pertinentes para la aplicación del párrafo 2 y el párrafo 3 del artículo 6 del ATV.

2. Norma de examen

7.13 La India adujo que la función de este Grupo Especial, establecido con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV y al artículo 6 del ESD, es determinar si los Estados Unidos habían cumplido de buena fe las prescripciones del artículo 6, y no si habían actuado en forma razonable. La India remitió al Grupo Especial a los casos de los Transformadores²⁹ y del Maíz en Grano³⁰, un caso antidumping y un caso de derechos compensatorios, respectivamente, en los cuales, según la India, los grupos especiales examinaron las medidas adoptadas por los países importadores y les impusieron la carga de demostrar todos los hechos en los que las habían basado. En respuesta a ello, los Estados Unidos adujeron que la función del Grupo Especial consiste en examinar si las autoridades estadounidenses podían haber determinado en forma razonable y de buena fe que existía un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave, y no si existía como tal el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave. Los Estados Unidos remitieron al Grupo Especial al informe del Grupo de Trabajo que se ocupó del caso de los sombreros de fieltro³¹ el que, según los Estados Unidos, proporciona una orientación autorizada de la práctica y los procedimientos seguidos en el marco del GATT de 1947 con respecto a la norma de examen aplicable en el presente caso. En el caso de los sombreros de fieltro, el Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que, al revisar una medida de salvaguardia aplicada por los Estados Unidos contra las importaciones procedentes de Checoslovaquia con arreglo al artículo XIX del GATT de 1947, los Estados Unidos tenían derecho al beneficio de una duda razonable, y el Grupo de Trabajo rechazó la pretensión de Checoslovaquia.

7.14 En respuesta a los argumentos de la India, los Estados Unidos alegaron que la norma de examen aplicada en el caso antidumping y en el caso de los derechos compensatorios, así como la disposición pertinente contenida en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (artículo 17.6), no eran aplicables a la presente diferencia. La India rechazó la pertinencia del caso de los sombreros de fieltro, pues en ese caso se establecían criterios para el examen de medidas de salvaguardia adoptadas con arreglo al artículo XIX del GATT de 1947, y este artículo establecía un

²⁹Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "Nueva Zelandia - Importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia", adoptado el 18 de julio de 1985, IBDD 32S/58.

³⁰Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "Canadá - Derechos compensatorios aplicados al maíz en grano procedente de los Estados Unidos", adoptado el 26 de marzo de 1992, IBDD 39S/477.

³¹Informe del Grupo de Trabajo que se ocupó del asunto "El Retiro por los Estados Unidos de una concesión arancelaria al amparo del artículo XIX del GATT" ("The Withdrawal by the United States of a Tariff Concession under Article XIX of the GATT") documento del GATT CP/106, adoptado el 22 de octubre de 1951 (C.P.6/SR.19), versión publicada por la Secretaría en noviembre de 1951, prefacio de Mr. E. Wyndham-White.

mecanismo jurídicamente diferente al establecido en el artículo 6 del ATV donde, por ejemplo, no se preveía ninguna compensación para el Miembro exportador.

7.15 No consideramos que los informes citados por las partes sean pertinentes a la diferencia objeto de examen. En primer lugar, observamos que el Órgano de Apelación ha establecido claramente en el caso Japón: Impuestos que los informes anteriores de grupos especiales del GATT no constituían una "práctica ulteriormente seguida" vinculante mencionada en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados ("la Convención de Viena"). El Órgano de Apelación también llegó a la conclusión de que "los informes adoptados de grupos especiales [no] constituyen por sí mismos "las demás decisiones de las PARTES CONTRATANTES del GATT de 1947" a los efectos del apartado b) iv) del artículo 1 del texto del Anexo 1A por el que se incorpora el GATT de 1994 al Acuerdo sobre la OMC".³² Por consiguiente, no estamos obligados por los informes anteriores en el marco del GATT, aunque podemos seguir sus razonamientos en la medida que resulten pertinentes. En segundo lugar, los informes citados por las partes fueron adoptados muchos años atrás (en un caso, más de 40 años atrás) e interpretaban otros acuerdos en contextos distintos. En tercer lugar, el ATV ha establecido un nuevo régimen aplicable a los productos textiles y el ESD ha establecido nuevas normas para los grupos especiales.

7.16 Observamos que el ATV no establece una norma de examen para los grupos especiales.³³ No obstante, aunque el ESD no contiene ninguna referencia concreta a las normas de examen, consideramos que el artículo 11 del ESD, que describe los parámetros de la función de los grupos especiales, es pertinente para este caso:

"La función de los grupos especiales es ayudar al OSD a cumplir las funciones que le incumben en virtud del presente Entendimiento y de los acuerdos abarcados. Por consiguiente, cada grupo especial deberá hacer una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, que incluya una evaluación objetiva de los hechos, de la aplicabilidad de los acuerdos abarcados pertinentes y de la conformidad con éstos y formular otras conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en los acuerdos abarcados. Los grupos especiales deberán consultar regularmente a las partes en la diferencia y darles oportunidad adecuada de llegar a una solución mutuamente satisfactoria." (el subrayado es nuestro)

7.17 En cumplimiento del artículo 11 del ESD, debemos determinar cuál es "el asunto que se le [ha] sometido". Este Grupo Especial fue establecido con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV y al artículo 6 del ESD. El párrafo 10 del artículo 8 dispone que un Miembro podrá someter al OSD una cuestión que no se haya resuelto:

"... Después de estudiar a fondo las razones aducidas, el OST emitirá sin demora las nuevas recomendaciones que estime oportunas. Si después de esas nuevas recomendaciones la cuestión sigue sin resolver, cualquiera de los Miembros podrá someterla al Órgano de Solución de Diferencias y recurrir al párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994 y a las disposiciones pertinentes del Entendimiento sobre Solución de Diferencias." (el subrayado es nuestro)

³²Informe del Grupo Especial que se ocupó del asunto "Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas"; Informe del Órgano de Apelación, adoptado el 29 de octubre de 1996, en la página 18 (WT/DS8/AB/R, WT/10/AB/R, WT/DS11/AB/R).

³³Observamos que ambas partes acordaron que la disposición aplicable a la norma de examen para los casos antidumping no era aplicable al caso actual.

La cuestión "sin resolver" sería, al parecer, el derecho impugnado del Miembro importador de aplicar la limitación propuesta, tal como lo dispone el párrafo 10 del artículo 6 del ATV:

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

La única limitación contemplada en el artículo 6 del ATV es la limitación propuesta por el Miembro importador. En consecuencia, con arreglo al artículo 11 del ESD, la función de este Grupo Especial, establecido en virtud del párrafo 10 del artículo 8 del ATV y del artículo 6 del ESD, se limita a hacer una evaluación objetiva de los hechos que acompañan la aplicación de la limitación específica por los Estados Unidos (limitación impugnada por la India) y de la conformidad de esa limitación con los acuerdos de la OMC pertinentes.

3. El papel del procedimiento en el OST frente al papel del mecanismo de solución de diferencias previsto en el ESD

7.18 En este contexto, consideramos que sería útil establecer una distinción importante entre el papel que cumplen los grupos especiales con arreglo al ESD y el papel que cumple el OST con arreglo al ATV en lo que se refiere a las medidas de salvaguardia. Observamos que el preámbulo del ATV se refiere al proceso de integración progresiva de los textiles y el vestido en las disciplinas del GATT de 1994, durante un período de 10 años. El papel del OST, a la luz del objeto y de la finalidad del ATV, puede comprenderse mejor si se considera que para la aplicación del ATV existen dos vías: una vía OST y una vía ESD.

7.19 El texto del ATV y el texto del ESD confirman que el papel y la función de los grupos especiales establecidos en el ESD se diferencian considerablemente del papel y las funciones que corresponden al OST. Por ejemplo, no hay ningún mandato específico que limite las funciones del OST, como sucede con los grupos especiales del ESD (artículo 7 del ESD). La función del OST consiste en supervisar la aplicación del ATV en general y examinar las medidas adoptadas, los acuerdos alcanzados y cualesquiera otros asuntos que se le remitan. El carácter de estas amplias funciones confirma el papel especial y multifacético del OST. También esto se refleja en las normas de procedimiento, la norma aplicable a la adopción de decisiones y en su composición. Los Miembros del OST son nombrados por los Miembros de la OMC que designe el Consejo del Comercio de Mercancías, pero desempeñan sus funciones a título personal. De conformidad con una Decisión del Consejo General, la composición del OST, se basa en la representación de Miembros, en la mayoría de los casos de varios Miembros, y generalmente los miembros designan suplentes. Además, un miembro del OST, aunque haya sido designado por un Miembro de la OMC que intervenga en una diferencia sometida al OST, participa en las deliberaciones del OST, si bien no puede obstruir un consenso en dicho órgano (párrafo 2 del artículo 8 del ATV). Por el contrario, los miembros de los grupos especiales previstos en el ESD no son seleccionados sobre la base de la representación de Miembros, y los nacionales de cualquier parte en una diferencia en el marco del ESD no pueden ser integrantes del grupo especial, salvo que las partes acuerden lo contrario (párrafo 3 del artículo 8 del ESD). Además, con arreglo al ESD los miembros de los grupos especiales pueden expresar una opinión disidente, mientras que el OST sólo puede proceder por consenso. Por otra parte, el párrafo 3 del artículo 8 del ATV indica claramente las amplias facultades de investigación que tiene el OST:

"3. El OST tendrá el carácter de órgano permanente y se reunirá con la frecuencia que sea necesaria para desempeñar las funciones que se le encomiendan en el presente Acuerdo.

Se basará en las notificaciones e informaciones presentadas por los Miembros en virtud de los artículos pertinentes del presente Acuerdo, complementadas por las informaciones adicionales o los datos necesarios que los Miembros le presenten o que decida recabar de ellos. Podrá también basarse en las notificaciones hechas a otros órganos de la OMC y en los informes de éstos, así como en los provenientes de otras fuentes que considere apropiadas." (el subrayado es nuestro)

Observamos también que, con arreglo al párrafo 10 del artículo 8 del ATV, cuando se han terminado las actuaciones del OST, el Miembro que haya quedado insatisfecho con las recomendaciones de este Órgano puede solicitar el establecimiento de un grupo especial sin verse obligado a solicitar la celebración de consultas con arreglo al artículo 4 del ESD. Es decir que el procedimiento del OST puede sustituir la etapa de consultas en el procedimiento de solución de diferencias previsto en el ESD y se diferencia del procedimiento formal de resolución de un caso seguido por los grupos especiales.³⁴

7.20 En consecuencia, cuando se plantean diferencias, el ATV exige a las partes que en primer lugar soliciten la celebración de consultas con miras a llegar a una solución mutuamente satisfactoria del problema, dentro de los parámetros o consideraciones específicos establecidos en las disposiciones pertinentes del ATV. En caso de que no se llegue a una solución mutuamente satisfactoria en las consultas, la cuestión, podrá ser, o será, según la disposición aplicable, remitida al OST a fin de que la examine y formule las recomendaciones pertinentes. En el caso del recurso al ATV, el objeto de las consultas es ver si existe un entendimiento mutuo en el sentido de que la situación exige o no la limitación de las exportaciones de determinado producto. Si existe ese entendimiento mutuo, los pormenores de la limitación acordada se comunicarán al OST, que determinará si el acuerdo está justificado de conformidad con las disposiciones del artículo 6 del ATV. Si no hay acuerdo entre las partes y la salvaguardia se adopta, la cuestión también ha de ser sometida al OST. Con arreglo al párrafo 10 del artículo 6 del ATV, para realizar un examen de esa índole, "... el OST tendrá a su disposición los datos fácticos facilitados a su Presidente, a los que se hace referencia en el párrafo 7 [del artículo 6], así como las demás informaciones pertinentes que hayan proporcionado los Miembros interesados". Durante el proceso de examen, el OST no se limita a la información inicial presentada por el Miembro importador, dado que las partes pueden presentar otra información e información adicional en apoyo de sus respectivas posiciones, que, a nuestro juicio, pueden estar relacionadas con acontecimientos posteriores. Además, el OST puede oír testimonios sobre estos hechos y realizar una auténtica constatación de los hechos y recopilación de pruebas con respecto a la situación constante de las partes interesadas en la medida de salvaguardia, con miras a la solución de la diferencia. Los miembros del OST deliberan sobre la base de toda la información presentada para decidir si la medida de salvaguardia adoptada por el Miembro importador está justificada y si existe perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción del Miembro importador y si existe una relación de causalidad.

7.21 La segunda vía es el ESD. En caso de que tras recurrir al párrafo 10 del artículo 6 y al párrafo 10 del artículo 8 del ATV, el Miembro exportador no esté satisfecho con la recomendación del OST, podrá impugnar la medida de salvaguardia y someterla al procedimiento formal de solución de diferencias previsto en el ESD. A diferencia del OST, el Grupo Especial establecido en el marco del ESD no está obligado, conforme a su mandato, a reinvestigar la situación del mercado. Al determinar

³⁴El párrafo 10 del artículo 8 del ATV dispone lo siguiente: "Si un Miembro se considera en la imposibilidad de ajustarse a las recomendaciones del OST, presentará a éste sus razones a más tardar un mes después de haber recibido dichas recomendaciones. Después de estudiar a fondo las razones aducidas, el OST emitirá sin demora las nuevas recomendaciones que estime oportunas. Si después de esas nuevas recomendaciones la cuestión sigue sin resolver, cualquiera de los Miembros podrá someterla al Órgano de Solución de Diferencias y recurrir al párrafo 2 del artículo XXIII del GATT de 1994 y a las disposiciones pertinentes del Entendimiento sobre Solución de Diferencias."

la compatibilidad con el Acuerdo sobre la OMC de la decisión de imponer medidas correctivas comerciales nacionales, los grupos especiales del ESD no vuelven a investigar la situación del mercado, sino que se limitan a las pruebas utilizadas por el Miembro importador al formular su determinación de imponer la medida. Además esos grupos especiales, al contrario del OST, no consideran los acontecimientos posteriores a la determinación inicial. En lo que respecta a la determinación estadounidense que se examina en el presente caso, consideramos, por lo tanto, que este Grupo Especial debe evaluar objetivamente si los Estados Unidos respetaron o no las prescripciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV en el momento en que formularon la determinación.

D. Examen de la determinación formulada por los Estados Unidos

1. Artículo 6 del ATV

7.22 Antes de examinar el Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos, debemos determinar cuáles son las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia en virtud del artículo 6 del ATV. En los casos Gasolina³⁵ e Impuestos del Japón³⁶, el Órgano de Apelación subrayó que, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 3 del ESD, la interpretación y aclaración del Acuerdo sobre la OMC debe hacerse mediante la referencia a la regla fundamental de la interpretación de los tratados contenida en el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención de Viena. El artículo 31 de la Convención de Viena dispone que 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". Por lo tanto, a la hora de interpretar y aplicar las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC, incluidas las del ATV, debemos procurar aplicarlas en su sentido lógico y corriente y en el contexto en que aparecen.³⁷

7.23 Los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV disponen lo siguiente:

"2. Podrán adoptarse medidas de salvaguardia al amparo del presente artículo cuando, sobre la base de una determinación formulada por un Miembro, se demuestre que las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce

³⁵Informe sobre el asunto "Estados Unidos - Pautas para la gasolina reformulada y convencional", el Informe del Grupo Especial se distribuyó el 29 de enero de 1996 (WT/DS2/R), y el Informe del Órgano de Apelación se distribuyó el 20 de mayo de 1996 (WT/DS2/AB/R); ambos informes fueron adoptados por el OSD el 6 de junio de 1996.

³⁶Informe sobre el asunto "Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas"; el Informe del Grupo Especial se distribuyó el 11 de julio de 1996 (WT/DS8/R, WT/10/R, WT/DS11/R), el Informe del Órgano de Apelación se distribuyó el 4 de octubre de 1996 (WT/DS8/AB/R, WT/10/AB/R, WT/DS11/AB/R); ambos informes fueron adoptados por el OSD el 29 de octubre de 1996.

³⁷Véase el Informe del Órgano de Apelación sobre el asunto "Japón - Impuestos sobre las bebidas alcohólicas", *op. cit.*, página 15: "Hay que atribuir a los términos de un tratado su sentido corriente, en el contexto de éstos. El objeto y el fin del tratado deben también tenerse en cuenta para determinar el significado de sus términos." En la nota de pie de página 19, en la página 15, el Órgano de Apelación citó *Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations (Second Admissions Case)* (1950), *I.C.J. Reports*, páginas 4, 8, en el que la Corte Internacional de Justicia declaró que la Corte considera necesario señalar que el primer deber de un tribunal a quien se solicita que interprete y aplique las disposiciones de un tratado, es procurar que éstas se apliquen con su sentido corriente o lógico y en el contexto en el que ocurren. El Órgano de Apelación también indicó, en la nota de pie de página 20, que "... es preciso tener en cuenta el "objeto y fin" del tratado para determinar el significado de los "términos del tratado" y no como base independiente para la interpretación" y citó otras referencias.

productos similares y/o directamente competidores. Deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ese aumento de cantidad de las importaciones totales del producto de que se trata y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores." (el subrayado es nuestro)

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

7.24 El texto del párrafo 2 del artículo 6 del ATV confirma dos hipótesis. En primer lugar, los Miembros de la OMC tienen derecho a adoptar medidas de salvaguardia; en segundo lugar, la decisión de imponer una salvaguardia debe basarse en una demostración por parte del Miembro importador, con anterioridad a la adopción de la salvaguardia, de que el incremento de las importaciones está causando perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave.

7.25 A nuestro juicio, el texto de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV indica claramente que todos los factores económicos pertinentes, a saber, todos aquellos factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, debían haber sido examinados por el CITA, con independencia de que descartase o no posteriormente, junto con una explicación adecuada. El texto del párrafo 3, que dice:

"... el Miembro examinará los efectos de esas importaciones en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes, tales como la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones." (el subrayado es nuestro)

contiene dos prescripciones. En primer lugar, deben examinarse las variables económicas pertinentes. En segundo lugar, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, etc. ... son variables económicas pertinentes. El texto del párrafo 3 del artículo 6 del ATV "... el Miembro examinará los efectos ... en el estado de la rama de producción en cuestión que se reflejen en cambios en las variables económicas pertinentes tales como la producción, la productividad, etc. ..." indica claramente que cada uno de los factores enumerados no solamente es pertinente sino que debe ser examinado. En efecto, las variables económicas enumeradas constituyen ejemplos de las variables económicas pertinentes, se presume que son "variables económicas pertinentes" y deben ser examinadas por el país importador en su determinación.

7.26 El texto de la primera frase del párrafo 3 del artículo 6 del ATV impone al Miembro importador la obligación de examinar, en el momento de formular su determinación, por lo menos todos los factores enumerados en ese párrafo. El Miembro importador podrá decidir -en su evaluación acerca de si se ha causado a la rama de producción nacional un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave- si algunos de estos factores han tenido más o menos influencia que otros. Como mínimo, el Miembro importador debe de estar en condiciones de demostrar que ha considerado la importancia o algún otro tipo de influencia de cada uno de los factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV.³⁸

³⁸Puede haber casos en los que la falta de información acerca de uno o varios factores no impida llegar a la conclusión de la existencia de perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave.

7.27 La última parte del párrafo 3 del artículo 6 del ATV, que dispone que "ninguno de estos factores por sí solo ni en combinación con otros constituye necesariamente un criterio decisivo", confirma que debe considerarse y proporcionarse una explicación pertinente y adecuada acerca de la forma en que los hechos en conjunto apoyan la conclusión en el sentido de que la determinación es compatible con las prescripciones del ATV.

7.28 El párrafo 2 del artículo 6 del ATV requiere que el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional no hayan sido causados por otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores. La referencia explícita a factores específicos impone al Miembro importador la exigencia adicional de analizar la cuestión relativa a si el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave no fueron causados por esos otros factores, tales como las innovaciones tecnológicas o los cambios en las preferencias de los consumidores.

7.29 Ahora procederemos al examen del Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos en relación con el cual la India alega que la determinación de los Estados Unidos no es compatible con las disposiciones del artículo 6 del ATV.

2. Reclamación de la India con respecto a los requisitos de fondo establecidos en el artículo 6 del ATV

7.30 La India alega que el ATV exige que se demuestre que el incremento de las importaciones está causando un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave y que, en el presente caso, los datos concretos y el método de reunión y análisis de los datos sobre el estado de la rama de producción adolecían de tan graves deficiencias que tal vez no podían constituir el fundamento de una demostración del estado de la rama de producción. La India también alega que los Estados Unidos no pudieron y, en realidad, ni siquiera intentaron, demostrar una relación causal entre el incremento de las importaciones y la disminución de la producción. Los Estados Unidos adujeron que el ATV no prescribe ninguna metodología concreta para la reunión de los datos, y que la demostración por el CITA era razonable, tanto con respecto a la relación causal como al perjuicio grave o a la amenaza real de perjuicio grave.

7.31 La India también solicita una conclusión suplementaria en el sentido de que:

"De conformidad con el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, en particular el artículo 6, la carga de la prueba de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave incumbe a los Estados Unidos como país importador. Por lo tanto, los Estados Unidos tenían, al comienzo del procedimiento, la opción de alegar la existencia de "perjuicio grave" o de "amenaza real". Estas dos situaciones no son intercambiables porque los requisitos relativos a los datos varían según la situación elegida. No sería válido transferir una salvaguardia de transición a una situación de amenaza real como consecuencia de no haber sido aceptada la alegación de perjuicio grave."

Opinamos que esta alegación debería considerarse normalmente como una cuestión preliminar, que podría haber influido en el análisis que contiene esta sección del informe del Grupo Especial. No obstante, habida cuenta de la conclusión a la que llegamos con respecto a la determinación de los Estados Unidos, nos ocupamos de esta alegación de la India en el párrafo 7.53.

7.32 Procederemos de la siguiente forma: en primer lugar formularemos observaciones generales con respecto al Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos. Luego comentaremos algunos de los factores mencionados por los Estados Unidos en dicho Informe; también considerásemos el hecho de que el CITA no examinó determinados factores. A continuación nos ocuparemos de la cuestión de la relación de causalidad. Por último, haremos una evaluación general

de la determinación formulada por los Estados Unidos, teniendo en cuenta los requisitos concretos mencionados en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV.

7.33 Comenzamos con dos observaciones de carácter general. En primer lugar, el Informe sobre la situación del mercado, que según los Estados Unidos constituye la totalidad de la información que ha utilizado el CITA al formular su determinación, define especialmente la categoría de productos a la que se aplicaría la medida de salvaguardia: camisas y blusas de tejidos de lana, categoría 440. No obstante, gran parte de los datos no están relacionados con "la rama de producción en cuestión" o con un específico segmento de la producción, tal como lo requiere el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. La sección siguiente, titulada "Perfil de la rama de producción", indica que todo el sector de blusas y camisas de tejidos abarca aproximadamente 748 establecimientos. En un informe posterior que presentaron a este Grupo Especial en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinente a este caso, los Estados Unidos informaron al Grupo Especial de que la industria de camisas y blusas de tejidos de lana estaba integrada por unas 15 empresas y que la producción de dos de estas empresas representaban al menos el 60 por ciento de la producción nacional total de esa industria. No obstante, en su examen del perjuicio grave a la rama de producción estadounidense, en la Sección III.A de su Informe sobre la situación del mercado, los Estados Unidos proporcionaron información sobre el empleo, horas-hombre y salarios con respecto a la rama de producción de camisas y blusas de tejidos, pero no con respecto a la rama de producción de camisas y blusas de tejidos de lana. Asimismo, toda la información contenida en la Sección III.B del Informe sobre la situación del mercado se basaba en declaraciones de empresas que fabricaban camisas y blusas de tejidos en general. Si bien se afirmaba que "en general, esta información se aplica" a la industria de camisas y blusas de tejidos de lana, no está claro hasta qué punto las referencias a "varias", "algunas empresas" o a "la mayoría de las empresas", etc. de la industria de tejidos se aplicaría a la industria de camisas y blusas de tejidos de lana que representa una parte tan pequeña de la industria más grande. Estas vagas exposiciones sobre la rama de producción podrían haber sido hechas con más precisión, habida cuenta de que los Estados Unidos las hicieron con más precisión pocos meses después, como lo demuestra un informe posterior que presentaron a este Grupo Especial en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinente a este caso. Por ejemplo, debería haber sido posible proporcionar información sobre las ventas y las ganancias correspondientes a 1994 ó 1993. En segundo lugar, en su Informe sobre la situación del mercado, los Estados Unidos no hicieron ninguna referencia a varios factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. Tampoco indicaron nada acerca de factores tales como la "productividad", las "existencias" o las "exportaciones", todos los cuales podrían haber tenido alguna influencia en la determinación global por ellos formulada.

7.34 Pasamos ahora al examen de los elementos específicos del Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos. Este Informe contiene seis epígrafes en la Sección III.A "Perjuicio grave a la rama de producción nacional": 1) Producción estadounidense, 2) Pérdida de participación en el mercado, 3) Penetración de las importaciones, 4) Empleo, 5) Horas-hombre, 6) Salarios anuales totales. Luego, también hay seis epígrafes en la Sección III.B "Exposiciones sobre la rama de producción": 1) Empleo, 2) Ventas, 3) Beneficios, 4) Inversiones, 5) Capacidad y 6) Precios. Observamos a este respecto que de las 11 variables económicas mencionadas en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV no se proporciona información ni comentario alguno con respecto a la productividad, las existencias y las exportaciones.

7.35 "A. Perjuicio grave a la rama de producción nacional"

"1. Producción estadounidense"

"La producción estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana, categoría 440, descendió durante los primeros nueve meses de 1994, decreciendo a 61.000 docenas, cifra 8 por ciento inferior a las 66.000 docenas producidas durante el período comprendido entre enero y septiembre de 1993. (Cuadro II)"

Aunque la India puso en tela de juicio la exactitud de las estadísticas sobre la producción estadounidense en general, no formuló preguntas específicas con respecto a estas estadísticas.

7.36 "2. Pérdida de participación en el mercado"

"La participación de los fabricantes nacionales en el mercado estadounidense de camisas y blusas de tejidos de lana bajó del 53 por ciento en 1993 al 40 por ciento durante los primeros nueve meses de 1994. (Cuadro II)"

La India presentó estadísticas estadounidenses que indicaban que en 1993 y 1994 la mayor parte de la producción se exportaba.³⁹ Cuando el Grupo Especial solicitó a los Estados Unidos que proporcionaran datos pertinentes, los Estados Unidos declararon que los datos relativos a las exportaciones estadounidenses no eran fiables porque los exportadores no tenían ningún incentivo para transmitir información sobre esas exportaciones. En su escrito de réplica, los Estados Unidos estimaron que posiblemente se estaba exportando alrededor del 10 por ciento de la producción estadounidense, pero debido a la no fiabilidad de los datos correspondientes a las exportaciones, el CITA no proporcionaba ningún dato a ese respecto en su Informe sobre la situación del mercado.

7.37 La falta de datos relativos a las exportaciones significa que las estadísticas estadounidenses no proporcionan indicaciones fiables de los cambios en la participación en el mercado, es decir, la participación del consumo nacional aparente. La falta de disponibilidad o la dudosa exactitud de datos reunidos por el Gobierno no pueden constituir una razón válida para no formular ningún tipo de evaluación sobre el impacto de las exportaciones. En un informe posterior que presentaron a este Grupo Especial, en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinente a este caso, los Estados Unidos declararon que la determinación está basada en conversaciones mantenidas con las asociaciones de comercio y los sindicatos, así como en información proporcionada por éstos, y en encuestas directas a determinadas empresas. Los Estados Unidos deberían haber podido obtener de estas fuentes, o incluso directamente de los 15, aproximadamente, productores de este sector, datos más precisos para elaborar su Informe.

7.38 "3. Penetración de las importaciones"

"La relación entre las importaciones y la producción interna se había elevado del 88 por ciento en 1993 al 151 por ciento entre enero y septiembre de 1994. (Cuadro II)"

Estos datos no fueron objetados por la India.

³⁹La India, afirmó que en 1993 la producción estadounidense era de 82.000 docenas y las exportaciones ascendieron a 85.000 y en 1994 la producción y las exportaciones descendieron a 76.000 docenas, e hizo referencia a una publicación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, US Department of Commerce, US Imports, Production, Markets, Imports Production ratios and Domestic Market Shares for Textile and Apparel product Categories, diversas ediciones.

7.39 "4. Empleo"

"El empleo en la industria productora de camisas y blusas de tejidos, incluyendo camisas y blusas hechas de lana, descendió a 31.929 trabajadores en 1994, cifra 6 por ciento inferior al nivel correspondiente a 1993, y que representa una pérdida de 2.125 puestos de trabajo. (Cuadro III)"

Esta información no es la información que requiere el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, pues no es específica a la rama de producción en cuestión que produce productos de la categoría 440, es decir, camisas y blusas de tejidos de lana. En un informe posterior que presentaron a este Grupo Especial, en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinentes a este caso, los Estados Unidos fueron más precisos e indicaron que el número de puestos de trabajo perdidos entre 1992 y 1994 llegaba a 15 (12 entre junio de 1994 y junio de 1995 y nueve durante el primer semestre de 1995), en el sector concreto que se examina. El texto de las Exposiciones sobre la rama de producción referente al empleo no se relacionaba concretamente con la rama de producción en cuestión a la cual se impuso la limitación: varias empresas comunicaron disminuciones de sus puestos de trabajo, algunas de las cuales se atribuyeron concretamente al impacto de los productos importados competidores.

7.40 "5. Horas-hombre"

"El promedio anual de horas-hombre trabajadas había bajado de 62,5 millones en 1993 a 58,9 millones en 1994, registrando un descenso del 6 por ciento. (Cuadro III)"

Como indica claramente el cuadro III, estas estadísticas correspondían a toda la rama de producción de camisas y blusas de tejidos, y no se presentó ningún dato con respecto a la rama de producción de camisas y blusas de tejidos de lana. En un informe posterior, que presentaron a este Grupo Especial en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinente a este caso, los Estados Unidos fueron más precisos y declararon que se había registrado un descenso de 433.000 horas-hombre en 1992 a 382.000 horas-hombre en 1994, una disminución del 11,8 por ciento en el sector específico que se examina.

7.41 "6. Salarios anuales totales"

"Los salarios totales anuales correspondientes a los trabajadores de la producción descendieron de 423,1 millones en 1993 a 411,2 millones en 1994, con una disminución del 3 por ciento. (Cuadro III)"

Estas estadísticas no se relacionaban con la industria de camisas y blusas de tejidos de lana, sino que abarcaban toda la industria de camisas y blusas de tejidos. En un informe posterior que presentaron a este Grupo Especial, en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinente a este caso, los Estados Unidos pudieron presentar datos pertinentes a este segmento específico de la rama de producción, que correspondían al período comprendido entre 1992 y junio de 1995.

7.42 "B. Exposiciones sobre la rama de producción"

En la Sección III.B del Informe sobre la situación del mercado, los Estados Unidos proporcionaron datos sobre la rama de producción que, como señalaron, "se basan en la información proporcionada por diferentes empresas estadounidenses que producen camisas y blusas en el país ...", y "en general, ... se aplican a las compañías que producen camisas y blusas de tejidos de lana para

hombres y mujeres".⁴⁰ Esta indicación de los Estados Unidos de que "En general, esta información se aplica a [la industria pertinente ...]", no responde a lo prescrito en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV en el sentido de que la información debe relacionarse con la rama de producción en cuestión objeto de la medida de salvaguardia, es decir, la rama de producción que produce camisas y blusas de tejidos de lana.

7.43 "1. Empleo"

"Varias compañías informaron de que había disminuido su empleo, y parte de tales disminuciones se atribuyeron específicamente al efecto de los productos competidores. Algunos descensos del empleo estuvieron comprendidos entre el 25 y el 30 por ciento."

Nos remitimos a las observaciones que hemos hecho en el párrafo 7.39. En el Informe sobre la situación del mercado no hay información específica a la rama de producción en cuestión.

7.44 "2. Ventas"

"La mayoría de las compañías comunicaron que sus ventas habían disminuido, al haberse perdido cuota de mercado ante importaciones de precios más bajos. Algunas compañías habían experimentado descensos de las ventas de un 20 por ciento." (el subrayado es nuestro)

No se presentaron detalles ni pruebas fácticas. Además, no hay información específica con respecto a la rama de producción en el Informe sobre la situación del mercado. Observamos que en un informe posterior que presentaron a este Grupo Especial, en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinente para este caso, los Estados Unidos dijeron que:

"Los dos fabricantes estadounidenses más importantes de camisas y blusas de tejidos de lana, que representaban más del 50 por ciento de la producción nacional, comunicaron un estancamiento de las ventas durante el segundo semestre de 1994 y el primer semestre de 1995."

Parece existir una contradicción entre ambos informes.

7.45 "3. Beneficios"

"Los márgenes de beneficio se han sido erosionado en general en la industria productora de camisas de lana, ya que el costo de las materias primas aumentó y las compañías no pudieron subir los precios a causa de la competencia de las importaciones de precio bajo."

Esta declaración es vaga e imprecisa. No está claro el significado concreto del término "erosión" del margen de beneficios, pues no ha sido cuantificado.

7.46 "4. Inversiones"

"Los niveles de las inversiones están estancados en gran parte de la rama de la producción." (el subrayado es nuestro)

⁴⁰Observamos que en la Parte A del Informe sobre la situación del mercado, la información se relaciona a menudo con las camisas y blusas de tejidos, mientras que en la Parte B de dicho Informe, la información proporcionada corresponde incluso al sector más amplio de las "camisas y blusas". Los Estados Unidos añadieron que, en general, esta información se aplicaba a las empresas que producían camisas y blusas de tejidos de lana para hombres y mujeres.

No obstante, en la parte introductoria de la Sección III.A, los Estados Unidos declararon que "... el aumento brusco de las importaciones ... ha dado lugar a una pérdida de ... inversiones". Ambas declaraciones son vagas e imprecisas y, al parecer, también son incompatibles.

7.47 "5. Capacidad"

"Varias compañías informaron de un descenso de la capacidad. Una compañía comunicó que había puesto fin a toda la producción mediante subcontratación (que anteriormente equivalía a alrededor del 25 por ciento de la producción), lo que representaba el equivalente del cierre de cuatro fábricas. Las instalaciones de producción de la compañía estaban funcionando a sólo un 70 por ciento de su capacidad. Además, esa compañía explotaba también varias instalaciones de producción de tejidos de lana que abastecían a las fábricas de prendas de vestir, y esas instalaciones estaban funcionando a alrededor de un 65 por ciento de su capacidad."

No se sabe a ciencia cierta hasta qué punto estas declaraciones son aplicables a la rama de producción concreta de las camisas y blusas de tejidos de lana. Se dice que una empresa estaba funcionando "a sólo un 70 por ciento de su capacidad", pero no se da ninguna otra explicación. Por lo tanto, cabe preguntarse si esta utilización de la capacidad es inferior o superior a la del año precedente. La referencia a las instalaciones de producción de tejidos puede considerarse una referencia a una industria distinta.

7.48 "6. Precios"

"Los precios de los productos internos, fabricados principalmente con tejidos hechos en los Estados Unidos, son considerablemente más altos que los de las importaciones competidoras."

Sobre la base del cuadro IV, presentado en la Parte IV del Informe sobre la situación del mercado, en relación con la "Atribución", parece que el precio mundial medio era de 187,23 dólares EE.UU., el precio medio de los Estados Unidos era de 525 a 550 dólares y el precio medio de la India era de 133,85 dólares. Esta diferencia de precios por sí sola no dice nada acerca del estado de la rama de producción estadounidense en cuestión.

Relación causal

7.49 Observamos que los Estados Unidos se refirieron expresamente a la cuestión de la "relación causal" en la parte de su informe relativa al empleo, las ventas y las ganancias. Los Estados Unidos también declararon en la parte introductoria de la Sección III.A de su Informe sobre la situación del mercado lo siguiente: "La combinación de altos niveles de importación, aumentos bruscos de las importaciones y bajos precios de los productos procedentes de estos países ha dado lugar a pérdidas en la producción nacional, participación en el mercado, inversiones, empleo, horas-hombre trabajadas y salarios anuales totales." No obstante, observamos que, en lo que se refiere a los presuntos efectos de las importaciones, los Estados Unidos hicieron referencia a una serie de factores (en las Secciones III.A y B de su Informe sobre la situación del mercado) que no contienen ningún dato concreto con respecto a la rama de producción que produce camisas y blusas de tejidos de lana, de la que se alega que ha sufrido un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave. Además, si bien en la parte introductoria de la Sección III.A se menciona una pérdida de las inversiones, en el párrafo 4 de la sección sobre la rama de la producción se indica que los niveles de inversiones estaban estancados. También observamos que, en lo que se refiere a la pérdida de beneficios (Exposiciones sobre la rama de producción), la alegación de los Estados Unidos con respecto a los aumentos no cuantificados de los costos debilita el análisis de la relación causal, porque los Estados Unidos afirman que factores distintos de los incrementos de las importaciones, tales como los aumentos de los precios de las materias primas, estaban contribuyendo a causar un perjuicio a la rama de producción de camisas de lana. Con

respecto a la relación de causalidad mencionada en la subsección relativa a Pérdida de ventas (Exposiciones sobre la rama de producción), los Estados Unidos declararon que algunas empresas perdieron ventas porque perdieron su participación en el mercado debido a las importaciones de más bajo precio; no obstante, sin datos sobre las exportaciones, no se pudo haber determinado en forma adecuada la participación en el mercado. Los supuestos descensos del empleo (Exposiciones sobre la rama de producción), según se dijo, se atribuyeron concretamente al impacto de los productos importados competidores, pero esos descensos no correspondían exclusivamente a la rama de producción de camisas y blusas de tejidos de lana. Con respecto a la presunta disminución de la utilización de la capacidad, la falta de datos sobre las exportaciones afecta a la información sobre la utilización de la capacidad y arroja dudas con respecto a si la disminución de la utilización se debía a la reducción de las exportaciones. Además de las deficiencias antes indicadas, los Estados Unidos no explicaron cómo era posible que las importaciones hubiesen aumentado en unas 80.000 docenas durante los primeros nueve meses de 1993, mientras que la producción nacional había disminuido en sólo 5.000 docenas.

7.50 Por último, en orden pero no en importancia, el texto inequívoco del párrafo 2 del artículo 6 del ATV "... Deberá poder demostrarse que la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave es ... y no otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores", impone al Miembro importador por lo menos una obligación expresa: considerar si el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción en cuestión fue causada por cambios en las preferencias de los consumidores o por innovaciones tecnológicas. El Miembro importador queda libre de elegir el método para determinar si el estado de la rama de producción nacional objeto de examen fue causado por otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores, pero debe demostrar que ha considerado esta cuestión. Los Estados Unidos no la mencionan para nada en su Informe sobre la situación del mercado.

3. Evaluación general de la determinación formulada por los Estados Unidos

7.51 Al evaluar la determinación formulada por los Estados Unidos en relación con las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV, llegamos a la conclusión siguiente. Como se indica en los párrafos 7.25 a 7.28, incluida la nota de pie de página 38, el párrafo 3 del artículo 6 del ATV enumera 11 factores económicos que deben ser "considerados" o "examinados" por el Miembro importador al formular su determinación con respecto a la rama de producción en cuestión a la cual se impone la medida, que en el presente caso es la que produce camisas y blusas de tejidos de lana, categoría 440. Esos factores son los siguientes: la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, la participación en el mercado, las exportaciones, los salarios, el empleo, los precios internos, los beneficios y las inversiones. Constatamos que los Estados Unidos no examinaron ocho de estos factores, a saber, la productividad, la utilización de la capacidad, las existencias, las exportaciones, los salarios, el empleo, los beneficios y las inversiones, en el contexto de la rama de producción en cuestión, es decir, la industria productora de camisas y blusas de tejidos de lana, y que no dieron ninguna explicación por no haberlo hecho. Con respecto a cinco de estos factores (utilización de la capacidad, salarios, empleo, beneficios e inversiones) se proporcionó alguna información solamente para los sectores más amplios de producción de camisas y blusas o de camisas y blusas de tejidos, sin relacionarlos en forma adecuada con la rama de producción de los Estados Unidos objeto de examen. La falta de datos sobre las exportaciones también invalida las declaraciones sobre la participación en el mercado, las ventas, y la utilización de la capacidad, a efectos de demostrar la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, así como la relación de causalidad. Además, la información proporcionada a menudo es vaga e imprecisa, tanto en la Sección III.A como en la Sección B. Dado que los Estados Unidos no incluyeron ninguna información concreta sobre la rama de producción en cuestión, no pudieron hacer ningún análisis convincente con respecto a la relación de causalidad del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave en esa determinada rama de producción que produce camisas y blusas de tejidos de lana. Los Estados Unidos afirmaron, en la parte introductoria de la Sección III.A del Informe sobre la situación del mercado, que las importaciones habían dado

lugar a varias pérdidas (en la producción nacional, la participación en el mercado, las inversiones, el empleo, las horas-hombre trabajadas y los salarios anuales totales) en la rama de producción estadounidense, pero no vincularon los efectos de las importaciones sobre esas variables económicas con la rama de producción en cuestión que supuestamente había sido perjudicada por esas importaciones. Además, los Estados Unidos no abordaron la cuestión de si el presunto estado de la rama de producción había sido causado por innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores. Por último, los Estados Unidos no dieron ninguna explicación del motivo por el cual no pudieron reunir información específica o más precisa con respecto a la rama de producción en cuestión cuando formularon su determinación, mientras que pudieron hacerlo unos meses más tarde (como se comprobó en una declaración posterior que los Estados Unidos presentaron a este Grupo Especial en un anexo a su primera comunicación, como prueba pertinente a este caso).

7.52 Por todas estas razones, y reconociendo que el derecho de los Miembros importadores de adoptar limitaciones de salvaguardia debe ejercerse dentro de los parámetros establecidos en el artículo 6 del ATV, llegamos a la conclusión de que, en principio, la determinación de los Estados Unidos no respetó los requisitos establecidos en el artículo 6 del ATV. Esto no significa que el Grupo Especial interpreta que el ATV impone al Miembro importador un método determinado para la reunión de datos o para la consideración y ponderación de todos los factores económicos pertinentes sobre los cuales el Miembro importador decidirá si es necesario adoptar una limitación de salvaguardia. La importancia relativa de cada factor particular, incluidos aquellos enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, debe ser evaluada por cada Miembro a la luz de las circunstancias de cada caso. El Miembro importador debe, no obstante, cumplir en su determinación los requisitos siguientes: i) "considerar" por lo menos todos los factores económicos enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV, conforme a lo indicado en los párrafos 7.25 y 7.26 *supra* y, ii) debe cumplir el requisito expreso de confirmar que el incremento de las importaciones es la causa del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave a la rama de producción nacional en cuestión, y que el estado de esa rama de producción no ha sido causado por otros factores tales como innovaciones tecnológicas o cambios en las preferencias de los consumidores.

4. Perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave

7.53 Como se indicó en el párrafo 7.31, la India solicitó una conclusión suplementaria sobre la cuestión del perjuicio grave o de la amenaza real de perjuicio grave. Observamos que la Nota Diplomática se refería al perjuicio grave o a la amenaza real de perjuicio grave, mientras que el Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos y la notificación del 23 de mayo de 1995 en el *Federal Register* se limitaban a una alegación de perjuicio grave. No obstante, no consideramos que sea necesario decidir si el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave constituyen un concepto único, si perjuicio grave es una forma abreviada de expresar "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave"; si la amenaza real de perjuicio grave es sólo un nivel más bajo de perjuicio grave; si ambas expresiones se refieren a distintos tipos de situación del mercado importador; o incluso si la Nota Diplomática y el Informe sobre la situación del mercado constituyen conjuntamente una única solicitud de celebración de consultas, en la que se utiliza el perjuicio grave como una forma abreviada de expresar perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave. Si los Estados Unidos deseaban demostrar la existencia de "perjuicio grave" o, suponiendo que se trate de niveles distintos, de "amenaza real de perjuicio grave" o de "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave", hubieran tenido que demostrar los efectos de las importaciones en la rama de producción nacional en cuestión, haciendo referencia, por lo menos, a los 11 factores enumerados en el párrafo 3 del artículo 6 del ATV. En consecuencia, habida cuenta de las conclusiones a que hemos llegado en los párrafos precedentes con respecto a estos factores, consideramos que la demostración estadounidense contenida en el Informe sobre la situación del mercado, que es la totalidad de la información utilizada por el CITA para su determinación, no apoya una determinación de la existencia de perjuicio grave o de amenaza real de perjuicio grave, sea como un único concepto o como dos conceptos distintos. Asimismo,

las deficiencias constatadas en el análisis de la relación causal en el Informe sobre la situación del mercado presentado por los Estados Unidos serían tales tanto si se alegara que el aumento de las cantidades de las importaciones han causado un perjuicio grave o una amenaza real de perjuicio grave considerándolos un único concepto como si se alegara que los ha causado como dos conceptos distintos.

5. La obligación de celebrar consultas y la presunta necesidad de la aprobación por el OST

7.54 La India también alega que, en principio, la medida estadounidense es incompatible con los requisitos de procedimiento establecidos en el artículo 6 del ATV. La India adujo que esos requisitos eran los siguientes: a) el Miembro que se proponga adoptar la salvaguardia procurará entablar consultas; b) la solicitud habrá de ir acompañada de información concreta sobre los hechos; c) si las consultas fracasan y se adopta una medida, el OST procederá con prontitud a un examen de la cuestión; d) después de ese examen, el OST formulará las recomendaciones apropiadas. Para la India, el empleo del verbo en futuro que expresa la forma imperativa significa que para que una salvaguardia sea compatible con el ATV deben cumplirse todos estos requisitos de procedimiento: por lo tanto, la India alega que los Estados Unidos no podían justificar su limitación como una respuesta a una amenaza real de perjuicio grave porque el Informe sobre la situación del mercado solamente trataba de la existencia de perjuicio grave.

7.55 La India también alega que la medida estadounidense es incompatible con el artículo 6 porque no se celebraron las consultas obligatorias previas con respecto a la medida para la cual los Estados Unidos obtuvieron la "aprobación" del OST. Según la India, la medida estadounidense nunca fue aprobada por el OST, porque el OST aprobó una medida distinta de aquella que sirvió de fundamento a la decisión de los Estados Unidos de imponer la salvaguardia, y es una medida distinta de aquella sobre la cual la India y los Estados Unidos habían celebrado consultas. La India alega que el OST aprobó una medida para compensar un incremento de las importaciones que estaban causando una amenaza de perjuicio grave, mientras que los Estados Unidos impusieron una medida de salvaguardia destinada a compensar un incremento de las importaciones que estaban causando un perjuicio grave a la rama de la producción nacional y la India y los Estados Unidos celebraron consultas sobre esa medida.

7.56 Con respecto a la reclamación de la India en el sentido de que los Estados Unidos celebraron consultas sobre una medida, que sometieron al OST, para compensar el perjuicio grave y no sobre una medida para compensar la amenaza real de perjuicio grave⁴¹, consideramos que dado que hemos llegado a la conclusión de que la determinación de los Estados Unidos no respetó los requisitos establecidos en el artículo 6 del ATV, independientemente de si el perjuicio grave o la amenaza real de perjuicio grave constituyen un único concepto o son dos conceptos distintos, no es necesario que resolvamos la cuestión de si las consultas fueron celebradas correctamente, o la cuestión de si el OST hizo una recomendación con respecto a la medida sobre la cual los Estados Unidos habían celebrado consultas con la India.

7.57 Con respecto a la reclamación de la India en el sentido de que la limitación adoptada por los Estados Unidos es inválida porque el OST no aprobó la medida que los Estados Unidos intentaron justificar en el Informe sobre la situación del mercado y con respecto a la cual se celebraron consultas,

⁴¹Recordamos que la Nota Diplomática de los Estados Unidos solicitaba consultas con respecto a un incremento brusco y sustancial de las importaciones procedentes de la India y de los productos de la categoría 440 que estaban causando "perjuicio grave o amenaza real de perjuicio grave" a la rama de producción nacional; que el Informe sobre la situación del mercado se titulaba "Informe sobre la existencia de perjuicio grave: categoría 440", y que la notificación del 23 de mayo de 1995 en el *Federal Register* decía que el incremento brusco y sustancial de las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana, categoría 440, estaba causando un perjuicio grave a la industria estadounidense productora de camisas y blusas de tejidos de lana.

observamos que en virtud del párrafo 10 del artículo 6 del ATV, si los Estados Unidos estaban facultados para imponer una limitación, podían hacerlo sin la autorización del OST, aunque fuera necesario que sometieran el asunto al OST para que formulara recomendaciones apropiadas. El párrafo 9 del artículo 8 del ATV confirma que las recomendaciones del OST no son vinculantes:

"Los Miembros procurarán aceptar enteramente las recomendaciones del OST, que ejercerá la debida vigilancia de la aplicación de sus recomendaciones." (el subrayado es nuestro)

Por lo tanto, rechazamos la alegación de la India en el sentido de que sólo puede mantenerse una salvaguardia en virtud del ATV si ha sido aprobada en forma adecuada por el OST.

E. Presunta aplicación retroactiva de la salvaguardia

7.58 La India alega también que la decisión de los Estados Unidos de establecer el período de aplicación y de la medida de salvaguardia a partir de la fecha de la solicitud de celebración de consultas infringe las disposiciones del ATV, en particular los párrafos 6 y 2 del artículo 1, así como el artículo XIII del GATT de 1994, porque la salvaguardia debería aplicarse y hacerse efectiva solamente después de la expiración del período de consultas de 60 días. Los Estados Unidos objetaron el derecho de la India de invocar una infracción del artículo XIII del GATT de 1994 en apoyo de su reclamación e instaron a que se rechazara ésta. Habida cuenta de nuestra conclusión en el sentido de que la determinación de los Estados Unidos no respetó los requisitos establecidos en los párrafos 2 y 3 del artículo 6 del ATV y que, en consecuencia, la medida estadounidense violaba el ATV, no es necesario que consideremos si la fecha de aplicación de esa medida era compatible con las normas de la OMC.

F. Reclamación de la India en el sentido de que se infringió el artículo 2 del ATV

7.59 Habida cuenta de que llegamos a la conclusión de que la medida de salvaguardia adoptada por los Estados Unidos infringió las disposiciones del artículo 6 del ATV, consideramos que los Estados Unidos aplicaron una limitación no autorizada en virtud del ATV lo cual, por lo tanto, también constituye una infracción del párrafo 4 del artículo 2 del ATV.

VIII. CONCLUSIONES

8.1 Llegamos a la conclusión de que la limitación aplicada por los Estados Unidos a partir del 18 de abril de 1995 a las importaciones de camisas y blusas de tejidos de lana, categoría 440, procedentes de la India y sus prórrogas infringieron las disposiciones de los artículos 2 y 6 del ATV. Dado que el párrafo 8 del artículo 3 del ESD dispone que "En los casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo abarcado, se presume que la medida constituye un caso de anulación o menoscabo", llegamos a la conclusión de que la medida adoptada por los Estados Unidos anuló y menoscabó las ventajas resultantes para la India del Acuerdo sobre la OMC, en particular del ATV. El Grupo Especial recomienda que el Órgano de Solución de Diferencias dicte una resolución en ese sentido.