

ESTADOS UNIDOS - DEFINICION DE PRODUCCION CON RESPECTO A
A LOS VINOS Y PRODUCTOS VITICOLAS

*Informe del Grupo Especial adoptado por el Comité de Subvenciones
y Medidas Compensatorias el 28 de abril de 1992
(SCM/71 - 39S/507)*

I. Introducción

1.1 En una comunicación de fecha 23 de enero de 1985, distribuida en el documento SCM/60, la CEE solicitó al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias ("el Comité") que estableciera un grupo especial para examinar la controversia entre la CEE y los Estados Unidos acerca de la modificación de la definición de producción que figuraba en la Ley estadounidense de Comercio y Aranceles de 1984 con respecto a los vinos y productos vitícolas. La CEE había planteado previamente el asunto al Comité (SCM/54), pero éste no pudo resolverlo de conformidad con las disposiciones sobre consultas y conciliación del Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio ("el Código").

1.2 En su reunión del 15 de febrero de 1985, el Comité acordó establecer un grupo especial y autorizó al Presidente a decidir, en consulta con las delegaciones interesadas, su composición y mandato (SCM/M/25, párrafo 17).

1.3 En la reunión del 5 de octubre de 1985, el Presidente informó al Comité de que, tras la celebración de consultas con las partes interesadas, se había llegado a un acuerdo acerca de la composición del Grupo Especial (SCM/29, párrafo 21):

Presidente: Sr. Magnus Lemmel

Miembros: Sr. Darry Salim
Sr. Hielke van Tuinen

En la misma reunión, el Presidente decidió que el mandato sería el siguiente (SCM/M/29, párrafo 21):

"Examinar los hechos del asunto planteado ante el Comité por la CEE en el documento SCM/54 y, sobre la base de ellos, presentar sus conclusiones al Comité sobre los derechos y obligaciones que incumben a los signatarios que sean partes en la diferencia, en virtud de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, según se interpretan y aplican en el Acuerdo relativo a la interpretación y aplicación de los artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio."

1.4 El Grupo Especial se reunió con las dos partes el 19 de noviembre de 1985 y el 20 de enero de 1986. Asimismo, el Grupo Especial se reunió los días 21 de enero y 25 y 26 de febrero de 1986. El 26 de febrero de 1986 el Grupo Especial sometió sus conclusiones a las partes.

II. Elementos de hecho

2.1 El artículo 771 (definiciones; reglas especiales) del subtítulo D (disposiciones generales) de la Ley estadounidense de Aranceles de 1930 fue modificado por el artículo 612 a) 1) de la Ley estadounidense de Comercio y Aranceles de 1984, de la manera siguiente (se ha subrayado la parte modificada del texto):

"A los efectos del presente título

4) PRODUCCION -

A) EN GENERAL - Por "producción" se entiende el conjunto de los productores nacionales de un producto similar, o aquellos productores cuya producción conjunta del producto similar constituya una parte principal de la producción nacional total de dicho producto; excepto que en el caso de los vinos y los productos vitícolas sujetos a investigación en virtud del presente título este término abarca asimismo a los productores nacionales de la principal materia prima agrícola (determinada con arreglo al volumen o al valor) contenida en el producto nacional similar, si dichos productores alegan que las importaciones de esos vinos y productos vitícolas causan o amenazan causar un perjuicio importante."

Además, el artículo 626 c) de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 estipula que:

"1. Ninguna disposición del título VII de la Ley de Aranceles de 1930 se interpretará de manera que impida presentar nuevamente una petición en virtud de los artículos 702 ó 732 de dicho título que haya sido presentada con anterioridad a la fecha de la promulgación del presente título si el propósito de la nueva petición es obtener que se aplique al solicitante la modificación adoptada en virtud del artículo 612 a) 1).

2. La modificación introducida por el artículo 612 a) 1) no se aplicará a las peticiones presentadas (o que en virtud del párrafo 1) se presenten nuevamente) de conformidad con los artículos 702 ó 732 de la Ley de Aranceles de 1930 después del 30 de septiembre de 1986."

2.2 El 10 de septiembre de 1985, se presentaron sendas peticiones a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos y al Departamento de Comercio de los Estados Unidos en nombre de la Unión de Viticultores Estadounidenses para un Comercio Equitativo, en las que se alegaba que los vinos de mesa de calidad corriente importados de la República Federal de Alemania, Francia e Italia recibían subvenciones y se vendían en los Estados Unidos a un valor inferior al equitativo. Por ello, el Departamento de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos iniciaron el 10 de septiembre de 1985 una investigación preliminar para ver si procedía la imposición de derechos compensatorios. El 28 de octubre de 1985, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos determinó que no había un indicio razonable de que una producción de los Estados Unidos hubiera sufrido un perjuicio considerable o se hubiera visto amenazada con sufrir un perjuicio considerable, o de que la creación de una producción en los Estados Unidos se hubiera visto considerablemente retrasada, a causa de la importación de determinados vinos de mesa de calidad corriente procedentes de la República Federal de Alemania, Francia e Italia que se alegaba estar subvencionados. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos estimó en su decisión que la producción de los Estados Unidos se componía de las bodegas que producían un producto similar y de los viticultores cuyas uvas se utilizaban para la elaboración de un producto similar. Tras la decisión negativa de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, la investigación preliminar concluyó automáticamente y no se impuso ningún derecho compensatorio.

2.3 En noviembre de 1985, la Unión de Viticultores Estadounidenses para un Trato Equitativo apeló ante el Tribunal de Comercio Internacional de los Estados Unidos contra la decisión negativa de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. Si una vez vista la apelación se confirmase la decisión de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, quedaría definitivamente terminada la investigación en materia de derechos compensatorios. En cambio, si los productores estadounidenses ganasen el recurso de apelación en los sucesivos niveles de los tribunales estadounidenses, el resultado podría ser que una decisión judicial ordenara la reanudación de la

investigación en materia de derechos compensatorios y que se solicitase a la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos la adopción de una nueva decisión preliminar sobre la existencia de un perjuicio considerable. El procedimiento normal de investigación tendría que seguirse también en estas circunstancias, y no podría imponerse un derecho compensatorio a no ser que durante dicha investigación el Departamento de Comercio de los Estados Unidos adoptase una decisión definitiva sobre la existencia de subvenciones y la consiguiente imposición de derechos compensatorios, y que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos adoptase una decisión definitiva de que los productores estadounidenses sufrían un perjuicio considerable a causa de las importaciones subvencionadas.

III. Principales argumentos

3.1 La delegación de los Estados Unidos reafirmó en primer lugar ante el Grupo Especial la posición que había adoptado en las deliberaciones del Comité en el sentido de que, al no plantearse siquiera una petición de derecho compensatorio en los Estados Unidos, el asunto era puramente hipotético y no estaba maduro para ser considerado por un grupo especial. Estuvo de acuerdo en que cuando los productores estadounidenses presentaron una petición en septiembre de 1985, la controversia había adquirido un carácter mucho más urgente, aun cuando el planteamiento de una simple petición no había ocasionado perjuicios comerciales. Sin embargo, desde entonces el asunto había pasado a ser susceptible de discusión debido a la terminación automática de la investigación estadounidense en materia de derechos compensatorios tras la decisión negativa de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos el 28 de octubre de 1985 respecto de la existencia de un perjuicio considerable. La terminación de la investigación en materia de derechos compensatorios significó que no se aplicarían derechos compensatorios, independientemente de la interpretación que se hubiese dado a la legislación pertinente tanto a nivel nacional como internacional. En estas circunstancias, cuando la base real de la controversia había dejado de existir, el Grupo Especial podía perfectamente concluir que el asunto se había resuelto, sin perjuicio de las consideraciones jurídicas.

3.2 La delegación de los Estados Unidos reconoció que la legislación de su país dejaba abierta la posibilidad de apelar ante sus tribunales contra la decisión de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, pero sugirió que una solución equitativa sería suspender la actividad del Grupo Especial hasta que eventualmente se reanudara una investigación en materia de derechos compensatorios en virtud de la Ley considerada. La delegación de los Estados Unidos consideró que de esta manera se protegerían los intereses principales de la CEE, ya que tal examen se efectuaría en un momento oportuno y no tendría un carácter puramente hipotético o teórico como a su juicio tenía entonces el conflicto. La cuestión impugnada por la CEE no había tenido hasta el presente efectos sobre el comercio y las consecuencias reales de la aplicación de la ley estadounidense habían sido nulas.

3.3 En relación con este punto, la delegación de los Estados Unidos arguyó además que para imponer un derecho compensatorio a todas las importaciones de vino de la CEE en virtud del artículo 612 a) 1) también habría de darse una serie de requisitos que hasta entonces no se había cumplido. En primer lugar, los tribunales tendrían que estimar que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos no había aplicado la norma adecuada para poner término al caso de establecimiento de derechos compensatorios en la etapa de la decisión preliminar. También habría que reanudar la investigación. El Departamento de Comercio tendría que determinar la existencia de subvenciones en las etapas preliminar y final, y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos tendría que pronunciar una decisión afirmativa definitiva de haberse producido un perjuicio considerable a causa de las importaciones subvencionadas. Aun así, el artículo 612 a) 1) tal vez no fuese de aplicación, ya que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos podría determinar, como ya ocurrió en su decisión negativa preliminar, que la producción vinícola estadounidense estaba sufriendo un perjuicio considerable, con independencia de que se incluyese o no a los viticultores en la producción. La delegación de los Estados Unidos explicó que la decisión negativa de la Comisión de Comercio

Internacional de los Estados Unidos en su fallo preliminar se basó en la falta de una relación causal adecuada entre las importaciones y el perjuicio considerable.

3.4 La delegación de la CEE consideró que el Grupo Especial debía continuar su actividad de conformidad con el mandato recibido pues las importantes cuestiones que le había planteado la CEE no habían sido resueltas por la reciente decisión de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos. Por otra parte, la CEE mantenía su opinión de que los intereses de sus exportadores continuaban siendo amenazados por la existencia de la legislación estadounidense. De cualquier manera, en relación con el nuevo caso que planteaban los viticultores estadounidenses, la CEE observó que los reclamantes ya habían apelado ante el Tribunal de Comercio Internacional de los Estados Unidos para pedir la revocación de la decisión negativa de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, y que ya en un caso semejante, relacionado con la producción vinícola estadounidense, el Tribunal de Comercio Internacional había decidido que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos había aplicado un procedimiento de prueba del perjuicio excesivamente riguroso.

3.5 La delegación de la CEE observó asimismo que las disposiciones de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 que, en su opinión, violaban el Código, podrían prorrogarse antes de su expiración, a finales de septiembre de 1986. Por otra parte, la CEE había observado que en los nuevos proyectos de ley que estaban pendientes en el Congreso de los Estados Unidos, se trataba de ampliar la definición del concepto producción según el reglamento de derechos compensatorios de manera que asociase a los productores de productos agrícolas en bruto y a los de productos agrícolas elaborados, e incluso a los productores de componentes industriales y a los productores de productos industriales finales.

3.6 La delegación de los Estados Unidos sostuvo que los puntos a que se refería la delegación de la CEE, a saber, las leyes propuestas por los congresistas estadounidenses y las prácticas que pudieran seguir otros países, no entraban en el mandato del Grupo Especial. Sin embargo, en opinión de los Estados Unidos, estos puntos podrían ser una razón más para que el Grupo Especial se mostrara prudente al abordar la difícil cuestión de la interpretación del Código y para que los miembros del Comité examinaran el problema genérico y trataran de llegar a una interpretación común.

3.7 En relación con los elementos sustantivos del caso, la delegación de la CEE subrayó que la modificación de la definición de producción contenida en la Ley de Comercio y Aranceles de los Estados Unidos de 1984 constituía una grave desviación de la regla general según la cual, a los efectos de las investigaciones en materia de derechos compensatorios relativas a las importaciones de un producto determinado, la expresión "producción nacional" se definía en el párrafo 5 del artículo 6 del Código como el conjunto de los productores nacionales de los productos similares. La excepción introducida en la ley estadounidense consistía en definir la expresión "producción nacional", en el caso de los productos vinícolas y vitícolas, de manera que incluyera no sólo a los productores del producto similar (vino) sino también a los productores del principal producto agrícola en bruto (uvas), cuando los productos vinícolas y vitícolas eran objeto de una investigación en virtud del reglamento. En otras palabras, en el caso concreto del producto considerado, a saber, el vino, en virtud de la Ley de 1984 la producción nacional incluía a los productores de un producto no similar y completamente diferente (en este caso las uvas). Ante estos hechos, la delegación de la CEE observó que en un caso precedente relacionado con la producción vinícola estadounidense, en el que se había tomado una medida sobre la base de la versión no modificada del párrafo 771 de la Ley arancelaria estadounidense de 1930, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos había concluido que no era apropiado incluir a los viticultores en la producción nacional (Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, publicación N° 1502, página 10).

3.8 La delegación de la CEE consideró que el argumento de los Estados Unidos de que los viticultores formaban parte de la producción vinícola no tenía fundamento. Incluso estaba convencida de que el Congreso de los Estados Unidos compartía esta conclusión en el momento de modificar la legislación

estadounidense en 1984. La delegación de la CEE observó asimismo que el motivo fundamental de la modificación de la Ley estadounidense en la que se definía la producción era incluir a los viticultores en una categoría que no los abarcaba anteriormente y a la que no pertenecían según la definición anterior. La CEE observó que en vista del peligro de ampliar este nuevo concepto a otros sectores, al agrícola o al industrial, y de la dificultad de ponerlo en conformidad con las claras disposiciones del Acuerdo General, el Congreso había tomado posteriormente la precaución de limitar el alcance de la modificación al vino y su validez a dos años.

3.9 La delegación de la CEE consideraba que, en la práctica, la adopción por los Estados Unidos de una modificación de la "definición de producción" aplicable a los productos vinícolas y vitícolas había tenido y continuaría teniendo dos efectos importantes para la realización de investigaciones en materia de derechos compensatorios relacionadas con las importaciones de productos vinícolas y vitícolas en los Estados Unidos:

- i) en virtud de la nueva ley los productores del producto agrícola en bruto (viticultores) podían presentar peticiones con la alegación de que el vino importado recibía subvenciones;
- ii) la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, al determinar que la industria nacional estadounidense sufría perjuicio a causa de las importaciones de vino supuestamente subvencionadas tenía que tomar en cuenta tanto el perjuicio causado a los vinicultores como a los viticultores.

Estos efectos no eran teóricos sino reales, como había quedado demostrado con la petición que presentaron el 10 de septiembre de 1985 los viticultores estadounidenses contra las importaciones de vino procedentes de la CEE que supuestamente eran objeto de subvenciones de dumping.

3.10 Desde el inicio de la controversia, la delegación de la CEE había basado su posición en las disposiciones del Código relativas a la definición de producción. La CEE consideraba el texto del Código preciso e inequívoco puesto que estipulaba que sólo se podían imponer derechos compensatorios a las importaciones subvencionadas que causaron daño a la producción nacional del país importador (párrafo 5 del artículo 6 del Código y la nota al pie de página del párrafo 1 del artículo 6). De esta definición se desprendían tres consecuencias:

- i) según la definición del Código, el producto "uvas" y el producto "vino" no podían considerarse en ninguna circunstancia como productos "similares";
- ii) los viticultores, como tales, no estaban capacitados para presentar una petición contra las importaciones de vino puesto que no producían un producto similar y, por consiguiente, no formaban parte de la producción vinícola nacional estadounidense de conformidad con el Código;
- iii) no podía tomarse en cuenta la situación de los viticultores al determinar si las importaciones de vino habían causado perjuicio.

Dado que en la nueva definición estadounidense de producción se consideraba que los viticultores producían un producto "similar", la CEE había llegado a la conclusión de que la Ley estadounidense no estaba en conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 del Código. Por otra parte, la delegación de la CEE también llegaba a la conclusión de que los Estados Unidos, al modificar la legislación relativa a la definición de producción, había violado asimismo sus obligaciones en virtud de otra disposición del Código, a saber, el apartado a) del párrafo 5 del artículo 19.

3.11 La delegación de la CEE sostuvo más adelante que la adopción por el Congreso de los Estados Unidos de la legislación que violaba las obligaciones dimanantes del Código había tenido efectos perjudiciales sobre los derechos que correspondían a la CEE de dos maneras importantes. En primer lugar, la existencia misma de la nueva legislación había creado serias dificultades a los importadores estadounidenses de vino de la CEE y a los exportadores de la CEE. En segundo lugar, en virtud de esta legislación el caso incoado por los viticultores estadounidenses contra las exportaciones de vino de la CEE quedaba sometido a la ley modificada. Mientras siguiera en vigor la legislación incompatible con el Código, los exportadores de la CEE y los importadores estadounidenses deberían hacer frente a serias dificultades y a un hostigamiento que no podían menos de afectar a sus perspectivas comerciales. Esta situación era el resultado directo de la existencia de una ley estadounidense incompatible con las disposiciones del Código relativas a los puntos antes mencionados. Los derechos que correspondían a la CEE y a los demás signatarios en virtud del Código sólo se verían salvaguardados en el presente caso cuando la Ley estadounidense se hubiera puesto en plena conformidad con las disposiciones del apartado a) del párrafo 5 del artículo 19 del Código.

3.12 La delegación de los Estados Unidos mantuvo su posición de que el Grupo Especial debía suspender sus actividades, pero hizo cierto número de comentarios para afirmar que el artículo 612 a) 1) de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 estaba en conformidad con el párrafo 5 del artículo 6 del Código. Al aplicar esta Ley, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos había estimado que la producción de los Estados Unidos "se componía de las bodegas que producen un producto similar y de los viticultores cuyas uvas se utilizan para la elaboración de un producto similar". Por otra parte, en el párrafo 5 del artículo 6 del Código se estipula que, "A los efectos de la determinación del daño, la expresión "producción nacional" se entenderá ... en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares ...". Por consiguiente, no había que preguntarse, como afirmaba la delegación de la CEE, si las uvas eran "similares" al vino, ya que la delegación de los Estados Unidos estaba de acuerdo en que no lo eran, sino sí era apropiado que, en virtud del Código, se considerase a los viticultores como parte de la producción vinícola. El artículo 612 a) 1) no establecía que los viticultores constituían por sí mismos la producción en un caso relacionado con el vino, sino que estipulaba que dichos productores formaban parte de la producción vinícola. Por consiguiente, al aplicar la ley, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos no había considerado a las uvas como "similares" al vino, pero había estimado que los productores de las uvas utilizadas en la elaboración del vino eran parte de la producción vinícola estadounidense, al igual que las bodegas (algunas de las cuales también cultivaban uvas). La delegación de los Estados Unidos señaló además que el objetivo aparente de la CEE en la controversia era impedir que se considerara el efecto que tenía el vino subvencionado de la CEE sobre los viticultores, objetivo que sólo tendría consecuencias comerciales si se daba por hecho que la CEE podía evitar que se aplicaran derechos compensatorios, aun cuando dicho vino estuviese causando un perjuicio importante a los viticultores. Sin embargo, el propósito del Código no era proteger a las subvenciones causantes de perjuicio contra las medidas correctoras que se pudiesen aplicar. El asunto que había sometido la CEE al Grupo Especial no habría ni siquiera podido plantearse de conformidad con el párrafo 6 del artículo VI del Acuerdo General, ya que dicho párrafo sólo requería una constatación de perjuicio a "una producción nacional ya existente" sin hacer referencia a la noción de "producto similar".

3.13 La delegación de los Estados Unidos consideraba que existía una relación obvia entre las uvas y el vino y que, incluso con las técnicas vinícolas modernas, el vino consistía esencialmente en uvas pisadas y puestas a fermentar. La mayoría de las variedades de uvas utilizadas para el vino no tenían otro destino que no fuera la producción de éste. También señaló las diferencias de estructura entre la producción vinícola de la CEE y la de los Estados Unidos. En la CEE la mayoría de los viticultores cultivaban sus propias uvas, mientras que en los Estados Unidos era menos frecuente que una bodega cultivara sus propias uvas. Sin embargo, en ambos casos el cultivo de la uva era indisoluble de la producción vinícola, y sería imposible para un viticultor de la CEE evaluar la salud económica de la producción vitícola destinada a la producción de vino separándola del resto del proceso de fabricación

del vino. Esta interdependencia no se veía mermada por el simple hecho de que los dueños de los viñedos no fueran los mismos que los de las bodegas. El argumento de la CEE crearía, por lo tanto, una situación sumamente injusta, ya que permitiría evaluar la condición de un viticultor mediante una investigación en materia de derechos compensatorios para el vino cuando era el propio viticultor quien lo elaboraba (caso de la CEE), pero no cuando el viticultor vendía sus uvas a una bodega que no era de su propiedad (como sucedía a menudo en los Estados Unidos). Ello sería en extremo injusto, ya que el viticultor estadounidense no dependía menos de la producción vinícola que su colega de la CEE, y participaba en dicha producción tanto como éste. Tampoco se tendría en cuenta la interrelación evidente entre los factores económicos y comerciales que existía en la producción vinícola y haría que la definición de producción variase de un país a otro según las particularidades de la estructura de la producción nacional.

3.14 La delegación de los Estados Unidos observó que en el Código se reconocía la relación particular existente entre los productos agrícolas en estado natural y la posible necesidad de elaborarlos para venderlos en el mercado internacional. En el artículo 9 del Código se prohibía otorgar subvenciones a la exportación de productos que no fuesen "ciertos productos primarios". La CEE otorgaba subvenciones a las exportaciones de vino. Por esta razón, la CEE probablemente consideraba al vino como uvas (producto en estado natural) que habían sufrido la transformación que requerían comúnmente las uvas para su venta en cantidades importantes en el mercado internacional. Así pues, la definición de producto primario del Código (nota de pie de página al artículo 9), era tan pertinente en el caso de la producción que podría sufrir daño debido a una subvención como en el caso de los productores cuyas exportaciones podrían haber recibido subvenciones. La delegación de los Estados Unidos sostuvo que no era aceptable, ni justo, desde el punto de vista jurídico, interpretar el Código de manera que permitiera subvencionar las exportaciones de vino como si se tratara de uvas que habían sufrido una transformación y rechazar al mismo tiempo que se considerasen los efectos que tenían las importaciones de vino subvencionado sobre los viticultores, en tanto que parte de la producción vinícola. Si se consideraba que los viticultores eran los beneficiarios de las exportaciones subvencionadas de vino, resultaba evidente que los productores nacionales de las uvas destinadas a la producción de vino formaban parte de manera efectiva de los viticultores nacionales que podrían sufrir perjuicio debido a las importaciones de vino subvencionado. En resumen, no sería lógico considerar al vino como un producto primario en virtud del Código si no se consideraba a los viticultores como viticultores. La delegación de los Estados Unidos estimaba que el Grupo Especial, partiendo únicamente de esta base, podía llegar claramente a la conclusión de que, en relación con cualquier producto "primario" según la definición del Código, era posible considerar que los productores nacionales de un producto en su forma natural eran parte de la producción nacional.

3.15 La delegación de los Estados Unidos observó asimismo que la "prueba" aparente de la CEE, además de la evidente injusticia que significaría hacer una distinción entre los viticultores comunitarios y los de los Estados Unidos, tendría resultados absurdos tanto en el presente caso como en otros: el alcance de la producción estadounidense cambiaría inmediatamente si los propietarios de viñedos adquirieran bodegas, o viceversa. Se excluiría a los ganaderos de la industria cárnica, y los productores de bienes perecederos quedarían descartados automáticamente de los casos relacionados con importaciones de productos elaborados, si dichos ganaderos o productores no poseyeran las instalaciones esenciales para la elaboración, pero se les incluiría si tales instalaciones fueran de su propiedad. La delegación de los Estados Unidos puso en guardia contra la posibilidad de que se llegara a ese absurdo resultado, evidentemente no previsto en el Código.

3.16 La delegación de los Estados Unidos estimó asimismo que la promulgación del artículo 612 a) 1), explícitamente encaminada a que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos considerase a los viticultores como parte de la industria vinícola estadounidense, había demostrado no tener consecuencias prácticas para la aplicación efectiva de la legislación estadounidense. En su decisión preliminar, la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos había concluido

que existían indicios razonables de haberse producido un perjuicio considerable a la industria vinícola de los Estados Unidos, incluyendo o no a los viticultores, aunque había faltado una relación causal suficiente con las importaciones objeto de la investigación. En efecto, la exclusión de los viticultores de la producción no alteraría en ningún modo la situación si la condición del elaborador "independiente" fuera la misma que la del granjero. Partiendo de esta base, la Comisión arguyó que el asunto planteado por la CEE era de poca consideración, incluso en la teoría. Sin embargo, la falta de consecuencias prácticas de la controversia y las limitadas consecuencias prácticas del asunto, incluso en teoría, no era una razón suficiente para hacer menor la posibilidad de obtener una medida correctiva en casos en los que las subvenciones a la importación causaban daño.

3.17 La delegación de la CEE rebatió la interpretación que daban los Estados Unidos al artículo VI del Acuerdo General (véase el párrafo 3.12 *supra*). Recordó que en 1959 las PARTES CONTRATANTES ya habían adoptado un informe relativo al artículo VI y en el que se estipulaba que procedía "... definir un principio general, a saber, que la determinación de ese perjuicio importante ha de efectuarse en relación con ... la producción nacional del producto similar" (IBDD, 8S/166, párrafo 18). Este principio se había incorporado ulteriormente en el Código, en virtud del párrafo 5 del artículo 6 y se había formulado de manera más precisa. El texto actual era inequívoco y no daba lugar a dudas en cuanto a cómo debía definirse la producción nacional.

3.18 La delegación de la CEE no estaba de acuerdo con el razonamiento de los Estados Unidos de que la interdependencia económica entre viticultores y vinicultores justificaba que los primeros se acogieran a las mismas medidas de protección que los segundos para hacer frente a las prácticas comerciales desleales. Señaló que dicha interdependencia económica existía en muchos sectores, tanto agrícolas como industriales. Sin embargo, en el Código se limitaba la definición de producción a los productores de bienes que tuvieran las mismas características que las importaciones consideradas. En virtud de esas reglas, resultaba evidente que la interdependencia económica de dos producciones no era un factor determinante en las investigaciones en materia de derechos compensatorios y medidas antidumping.

3.19 En cuanto a la cuestión de si las reglas eran equitativas o no, la delegación de la CEE consideraba que una ampliación del alcance de las disciplinas efectivas del Código significaría abrir una caja de Pandora y podría producir efectos opuestos a los deseados por la mayoría, cuando no la totalidad, de los negociadores del Código. De cualquier modo, la ampliación de las definiciones actuales no era una cuestión de interpretación unilateral sino de reformulación de las disposiciones del Código. La delegación de la CEE sostenía que la controversia surgida sobre el asunto se debía a que el Congreso de los Estados Unidos había juzgado conveniente sustituir lo estipulado realmente en el Código por su concepción de la equidad. Independientemente de que se estimara que las disposiciones existentes eran equitativas o no, la delegación de la CEE consideraba que los signatarios del Código debían velar por que se aplicaran, a no ser que se modificaran mediante una negociación global.

3.20 Con respecto a la diferencia estructural entre la producción vinícola de la CEE y la de los Estados Unidos, la delegación de la CEE observó que gran parte de sus viticultores producían su propio vino. En la medida en que ello era así, según el Código formaban parte de la producción vinícola. En los Estados Unidos la situación era diferente. En general, los viticultores no producían vino y por ello no se les podía incluir dentro de la categoría de "productores nacionales del producto similar" que definía el párrafo 5 del artículo 6 del Código. Si la estructura fuera diferente no hubiera sido necesario modificar la ley estadounidense para dar a los viticultores una condición que no tenían anteriormente.

3.21 La delegación de los Estados Unidos observó que la CEE había indicado que debería considerarse a los viticultores de la CEE como vinicultores, al menos en la medida en que dichos viticultores tenían bodegas propias. Por lo tanto, salvo en el caso de que se utilizara como argumento *ad hominem* una

regla del Código, la CEE tenía que considerar que la prueba clave residía en el hecho de ser propietario de la instalación donde se realizaba la última fase de elaboración del producto. De poseerse tal instalación la CEE concedería probablemente el derecho a estimar que la condición de viticultor permitía formar parte de la producción vinícola; de no ser así, según la CEE, había que excluir a los viticultores. En opinión de los Estados Unidos dicho criterio no estaba previsto en el Código y conducía a resultados absurdos.

3.22 La delegación de la CEE no compartía el argumento (párrafo 3.14) de que la definición de "producto primario" que figuraba en el artículo 9 del Código fuera importante para determinar en virtud del párrafo 5 del artículo 6 lo que se entendía por una producción que había sufrido un perjuicio atribuible a importaciones objeto de supuestas subvenciones. Esas dos reglas habían sido redactadas con propósitos completamente diferentes. Por un lado, la definición del artículo 9, relacionada con el artículo XVI del Acuerdo General, tenía por finalidad establecer una amplia clasificación de determinados productos primarios y otros productos con objeto de trazar una sencilla línea divisoria entre los productos que se regían por reglas especiales relativas a ciertos productos primarios y los que se regían por las disciplinas generales del Código. Por otro lado, el párrafo 5 del artículo 6 estaba relacionado con el artículo VI del Acuerdo General y su fin era determinar el alcance de la producción para cuya defensa se podrían aplicar derechos antidumping y compensatorios. El artículo VI del Acuerdo General constituía una excepción a los principios generales del artículo primero y por ello debía estar sujeto a una interpretación restringida. Además, los derechos antidumping y compensatorios eran, por su naturaleza misma, discriminatorios, por lo que en el presente texto se hacía indispensable una definición precisa. De todos modos, era imposible utilizar, como habían propuesto los Estados Unidos, la definición de "producto primario" del artículo 9 del Código para interpretar la definición de producción que figura en el párrafo 5 del artículo 6 del Código, puesto que ello iría contra el texto explícito de dicho párrafo y contra la definición de producto similar. Así, el hecho de que un producto agrícola, incluso después de su elaboración, siguiera siendo un "producto primario", según lo previsto en el artículo 9 del Código, no significaba que, en virtud de las diferentes reglas del párrafo 5 del artículo 6 del Código, fuera un producto similar al producto en bruto a partir del cual se había obtenido.

4. Conclusiones

4.1 La primera cuestión que el Grupo Especial consideró en el curso de su labor fue la petición de la delegación de los Estados Unidos de que el Grupo suspendiese sus actuaciones hasta el momento en que eventualmente se reanudase una investigación en materia de derechos compensatorios de conformidad con la Ley considerada. El Grupo Especial señaló que la decisión del Comité relativa a su establecimiento se había tomado en un momento (es decir, el 15 de febrero de 1985) en que no se había iniciado tal investigación y ni siquiera se había presentado una reclamación. El Grupo Especial subrayó que según su mandato se le pedía examinar los hechos del asunto planteado ante el Comité por la CEE en el documento SCM/54, y que la cuestión suscitada en ese documento era la conformidad de la Ley estadounidense considerada (es decir, el artículo 612 a) 1) de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984) con las disposiciones del Código, según se estipulaba en el apartado a) del párrafo 5 del artículo 19. Así pues, el Grupo Especial no tenía otra solución que proseguir su labor, con arreglo a su mandato, independientemente de que estuviera o no en curso una investigación concreta en materia de derechos compensatorios o de que se aplicasen o se hubiesen aplicado derechos compensatorios sobre la base de la disposición antes señalada. El Grupo Especial tenía conocimiento del entendimiento del Presidente del Comité de que en su labor tomaría en cuenta la aplicación efectiva que hiciesen de la referida Ley las autoridades competentes de los Estados Unidos (véase el documento SCM/M/29, párrafo 21). El Grupo Especial señaló a ese respecto que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, en su Decisión de 28 de octubre de 1985, había aplicado de hecho esa Ley al declarar que en ese caso particular la producción estadounidense se componía de los viticultores que producían el producto similar y de los viticultores cuyas uvas se utilizaban en ese producto similar. Por lo tanto,

el Grupo Especial pasó a examinar la conformidad de la Ley considerada con las disposiciones del Código.

4.2 El Grupo Especial basó la consideración del caso que se le había sometido en el artículo 6 del Código, en particular su párrafo 5, y en la nota de pie de página 18 al párrafo 1. El Grupo señaló que en el párrafo 5 del artículo 6 se definía la expresión "producción nacional" en el sentido de abarcar el conjunto de los productos nacionales de los productos similares (o aquéllos de entre ellos cuya producción conjunta constituyese una parte principal de la producción nacional total de dichos productos). El Grupo también señaló que la expresión "producto similar" se definía en la nota de pie de página 18 al párrafo 1 del artículo 6 del Código, y compartió la opinión manifestada por las dos partes en la controversia de que, a causa de sus diferentes características físicas, el vino y las uvas no eran "productos similares" en el sentido del Código. En vista de la definición precisa de "producción nacional" el Grupo consideró que podía interpretarse que los productores de los productos similares eran únicamente los productores de vino.

4.3 El Grupo Especial abordó a continuación la cuestión de sí, como consecuencia de la estrecha relación existente entre las uvas y la producción de vino, podía considerarse a los viticultores como parte de la industria productora de vino. El Grupo señaló a ese respecto que ambas delegaciones habían manifestado durante el debate que en los Estados Unidos la estructura de la producción se caracterizaba por el hecho de que las bodegas no cultivaban normalmente uvas propias sino que las compraban a los viticultores para elaborarlas. En vista de esa situación, el Grupo concluyó que, con independencia de la cuestión de la propiedad, era posible realizar una identificación separada de la producción de uvas de la de vino según el párrafo 6 del artículo 6 del Código, y que por lo tanto existían de hecho dos producciones independientes en los Estados Unidos -los viticultores por una parte y los vinicultores por la otra. Teniendo en cuenta su mandato, el Grupo no estimó pertinente examinar la estructura de la producción vinícola de otros países ni la situación existente en otros sectores de productos.

4.4 La conclusión alcanzada por el Grupo Especial descansaba en el hecho de que en una investigación previa en materia de derechos compensatorios referente a las importaciones de vino, que había sido realizada en virtud de la versión sin modificar del artículo 771 4) a) de la Ley estadounidense de Aranceles de 1930 la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos había concluido que no era pertinente incluir a los viticultores dentro de la esfera de la producción nacional. El Grupo Especial señaló que en el informe de la Comisión Mixta del Congreso de los Estados Unidos (incluido en el documento SCM/1/Add.3/Suppl.1, página 3) se manifestaba que los productores de productos incorporados a un artículo elaborado o manufacturado (esto es, los productos intermedios o las partes componentes) no quedaban en general comprendidos en la rama de actividad que la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos analizaba con el fin de determinar si había existido perjuicio. En vista de ese hecho, el Grupo Especial estimó en consecuencia que los Estados Unidos habían tenido razón en modificar la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 con el fin de que los viticultores pudiesen participar en los procedimientos en materia de derechos compensatorios relacionados con las importaciones de vino. Así pues, el Grupo Especial opinó que no habría sido necesario modificar la definición de "producción" de la Ley estadounidense de Aranceles de 1930 si los viticultores de los Estados Unidos formasen parte de la producción vinícola.

4.5 El Grupo Especial también examinó el argumento de la delegación de los Estados Unidos de que la definición del Código de "ciertos productos primarios", que figuraba en la nota de pie de página al artículo 9 del Código, no era menos pertinente para la definición de la "producción nacional" que podía resultar perjudicada por la concesión de subvenciones que para la determinación de los productores cuyas exportaciones podrían ser subvencionadas. El Grupo Especial no alcanzaba a ver ninguna relación entre el artículo 9 que prohibía la concesión de subvenciones a la exportación de productos que no fuesen primarios, por una parte, y el párrafo 5 del artículo 6 donde se definía la "producción nacional" a los efectos de la imposición de derechos compensatorios, por otra parte. Con total independencia

del hecho de que esas dos disposiciones del Código tenían una base diferente en el Acuerdo General, es decir, el artículo XVI en el caso del artículo 9 del Código y el artículo VI en el caso del párrafo 5 del artículo 6 del Código, el Grupo Especial opinó que la definición de "ciertos productos primarios" del artículo 9 obedecía a diferentes consideraciones que la definición de "producción nacional" y que por lo tanto no podía utilizarse para interpretar las disposiciones del párrafo 5 del artículo 6, que además eran explícitas. La elaboración permitida en la definición de "ciertos productos primarios" podía ser, y en muchos casos era, un proceso económico separado cuya identificación resultaba posible en virtud del párrafo 6 del artículo 6 del Código. Una vez que era posible esa identificación separada (por ejemplo, a causa de la estructura de la producción), la interdependencia económica entre las industrias productoras de materias primas o partes componentes y las industrias elaboradoras del producto final carecía de importancia a los efectos del Código. Por lo tanto, a juicio del Grupo Especial no existía base para pretender que dos productos habían de considerarse "productos similares" y, en consecuencia, que las producciones contempladas eran una sola simplemente a causa de que un producto primario pudiese continuar siendo considerado producto primario incluso después de la elaboración. Además, el Grupo Especial fue de la opinión de que el artículo VI del Acuerdo General y la disposición correspondiente del Código debían interpretarse de manera restrictiva porque permitían la adopción de medidas no basadas en la cláusula de la nación más favorecida, que de otra manera estaban prohibidas en el artículo primero del Acuerdo General.

4.6 Después de estimar que de hecho existían dos producciones separadas en los Estados Unidos, a saber, una producción que abarcaba a los viticultores por una parte y una producción que comprendía a las bodegas por otra parte, y teniendo en cuenta que el párrafo 5 del artículo 6 del Código daba una definición precisa de "producción nacional", definición que a juicio del Grupo Especial no se podía interpretar de manera extensiva, la conclusión del Grupo fue que el artículo 771 4) a) de la Ley estadounidense de Aranceles de 1930, modificada por la Ley estadounidense de Comercio y Aranceles de 1984, estaba en contradicción con la definición de "producción nacional" del párrafo 5 del artículo 6 del Código. En consecuencia, el Grupo Especial concluyó que los Estados Unidos no habían actuado en conformidad con las obligaciones que les imponía el apartado a) del párrafo 5 del artículo 19 del Código.