

18 de septiembre de 1990

ESTADOS UNIDOS - IMPOSICION DE DERECHOS COMPENSATORIOS A LA CARNE DE CERDO FRESCA, REFRIGERADA Y CONGELADA PROCEDENTE DEL CANADA

*Informe del Grupo Especial adoptado el 11 de Julio de 1991  
(DS7/R - 38S/32)*

I. INTRODUCCION

1.1 En una comunicación de fecha 19 de septiembre de 1989, distribuida en el documento DS7/1, de fecha 28 de septiembre de 1989, la delegación del Canadá solicitó la celebración de consultas con los Estados Unidos, de conformidad con el párrafo 1 del artículo XXIII del Acuerdo General, sobre la decisión de este último país de imponer un derecho compensatorio a las importaciones de carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedentes del Canadá. En estas consultas, que tuvieron lugar el 11 de octubre de 1989, no se llegó a una solución de la cuestión y el Canadá solicitó, en el documento DS7/2, el establecimiento de un grupo especial, de conformidad con el párrafo 2 del artículo XXIII, que examinara la reclamación expuesta en el documento DS7/1. El 4 de diciembre de 1989, las PARTES CONTRATANTES establecieron el Grupo Especial, el cual recibió el mandato uniforme recogido en el documento L/6489 y autorizaron al Presidente del Consejo a decidir la composición de dicho Grupo Especial, en consulta con las partes interesadas (SR.45/2, página 10).

1.2 El mandato fue el siguiente:

"Examinar, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo General, el asunto sometido a las PARTES CONTRATANTES por el Canadá en el documento DS7/1 y formular conclusiones que ayuden a las PARTES CONTRATANTES a hacer recomendaciones o resolver sobre la cuestión, conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo XXIII."

1.3 El Presidente del Consejo, en virtud de la autorización recibida de las PARTES CONTRATANTES y tras haber obtenido el acuerdo de las partes interesadas, decidió que la composición del Grupo Especial sería la siguiente:

Presidente: Sr. Peter Hussin

Miembros: Sr. Anthony W. Dell  
Sr. Rudolf Ramsauer

1.4 El Grupo Especial se reunió con las dos partes los días 2 de abril y 18 de mayo de 1990 y les presentó su informe el 3 de agosto de 1990.

II. ELEMENTOS DE HECHO

2.1 En 1984, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, a raíz de una petición presentada por el Consejo Nacional de Productores de Carne de Cerdo de los Estados Unidos, inició una investigación en materia de derechos compensatorios sobre las importaciones de ganado porcino vivo y carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedentes del Canadá. La investigación abarcó las subvenciones otorgadas a la carne de cerdo y al ganado porcino vivo, ya que la mayoría de los programas de subvenciones denunciados tenían por beneficiarios a los productores de ganado porcino vivo. El 3 de abril de 1985, el Departamento de Comercio publicó una decisión preliminar en que se reconocía la existencia de subvenciones y el 17 de junio de 1985 dictó una decisión definitiva. En sus conclusiones, el Departamento afirmaba que se ofrecía a los productores

canadienses de ganado porcino vivo y a los elaboradores o exportadores canadienses de productos de carne de cerdo algunos beneficios abarcados por la definición de subvenciones recogida en la legislación estadounidense sobre derechos compensatorios.

2.2 Durante la investigación, el Consejo Canadiense de la Carne, que representa a los elaboradores de carne de cerdo canadienses, alegó que el Departamento de Comercio debía aplicar la disposición del artículo 771A de la Ley Arancelaria de 1930 dedicada a las "subvenciones a insumos" para calcular la cuantía de los beneficios que supuestamente se ofrecían de forma indirecta a los elaboradores de carne de cerdo a consecuencia de las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino. En el artículo 771A se establecen las condiciones que deben cumplirse para que pueda concluirse que una subvención a un insumo incorporado a un producto objeto de investigación beneficia a este producto. Una de las condiciones es que se haya "conferido una ventaja competitiva cuando el precio del bien de insumo ... es inferior al precio que el fabricante o productor de la mercancía objeto de un procedimiento en materia de derechos compensatorios pagaría por el producto si lo obtuviera de otro vendedor en una transacción entre empresas independientes". El Consejo Canadiense de la Carne alegó que si el Departamento de Comercio se hubiera remitido al artículo 771A habría concluido que no se había conferido una "ventaja competitiva" al sector dedicado a la elaboración de carne de cerdo al prestar asistencia a los productores de ganado porcino.

2.3 El Departamento de Comercio no aceptó proceder a una investigación sobre la existencia de una subvención a insumos de conformidad con el artículo 771A, afirmando que el ganado porcino vivo no era un "insumo de la carne de cerdo no elaborada".<sup>1</sup> La decisión del Departamento de Comercio se basó en dos criterios: i) el grado de valor añadido por los elaboradores de carne de cerdo, y ii) la función del elaborador en la conversión del ganado porcino en carne de cerdo. El Departamento afirmó: "Habida cuenta del mandato del Congreso de reconocer el carácter especial de la agricultura, la práctica seguida por nosotros y por la Comisión de Comercio Internacional en el pasado, sancionada actualmente por el Tribunal de Comercio Internacional y del hecho de que, a efectos de analizar la existencia de subvenciones, es razonable considerar simultáneamente el producto nuevo y el producto en su siguiente etapa de elaboración, no consideramos que el ganado porcino vivo sea un insumo de la carne de cerdo sin elaborar."<sup>2</sup>

2.4 El Consejo Canadiense de la Carne recurrió la decisión final sobre la existencia de subvenciones del Departamento de Comercio ante el Tribunal de Comercio Internacional de los Estados Unidos. El fundamento concreto del recurso era la decisión del Departamento de no aplicar el artículo 771A. El Tribunal de Comercio Internacional confirmó la decisión del Departamento de Comercio afirmando que: "El Departamento, al limitar el ámbito de aplicación de la disposición sobre subvenciones a insumos, aparentemente estaría imputando de forma automática, como en el presente caso, las subvenciones concedidas en anteriores etapas del proceso productivo a los productos de etapas posteriores, bajo el supuesto de que los productos son esencialmente idénticos en todas las etapas."<sup>3</sup> El Tribunal pidió al Departamento de Comercio que realizara una investigación sobre la

---

<sup>1</sup>Federal Register, Vol. 50, N° 116, 17 de junio de 1985, pág. 25097

<sup>2</sup>Federal Register, Vol. 50, N° 116, 17 de junio de 1985, pág. 25099.

<sup>3</sup>Canadian Meat Council v. United States, 661 F. Supp. 622 (Tribunal de Comercio Internacional, 1987)

existencia de subvenciones a insumos, de conformidad con el artículo 771A, si creía que las subvenciones concedidas al ganado porcino implicaban una subvención a los insumos utilizados por los empaquetadores de carne de cerdo. El Tribunal de Comercio Internacional consideró que "[si] el tratamiento dado en la ley a las subvenciones a insumos no es el adecuado, no corresponde al Departamento de Comercio o al Tribunal, sino al Congreso, poner remedio a los defectos que puedan señalarse."<sup>1</sup> Al resolver otro recurso, el Tribunal confirmó la decisión afirmativa de la existencia de subvenciones a que había llegado el Departamento de Comercio en la medida en que era aplicable al ganado porcino.<sup>2</sup>

2.5 No obstante, el Departamento de Comercio no realizó una investigación sobre la existencia de subvenciones a insumos porque, poco tiempo después, el Tribunal de Comercio Internacional refrendó la determinación de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos de que las importaciones subvencionadas no causaban o amenazaban causar un perjuicio importante a la producción nacional estadounidense de carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada. Esta decisión tuvo por efecto vaciar de contenido el caso anterior.<sup>3</sup> En lo que respecta al ganado porcino vivo, la Comisión de Comercio Internacional adoptó una decisión afirmativa de la existencia de daño; por eso, la orden final de establecimiento de un derecho compensatorio se limitó al ganado porcino vivo.

2.6 Con posterioridad a la decisión del Tribunal de Comercio Internacional sobre el caso de la carne de cerdo y el ganado porcino, el Congreso modificó en 1988 la Ley Arancelaria de 1930, añadiéndole el artículo 771B. Esta disposición dice lo siguiente:

"En el caso de un producto agrícola elaborado a partir de un producto agrícola bruto en el cual

- 1) la demanda del producto en la fase anterior de transformación dependa en medida sustancial de la demanda del producto en fase posterior de transformación, y
- 2) la operación de elaboración añada sólo un valor limitado al producto primario bruto,

se considerará que las subvenciones concedidas a los productores o elaboradores se otorgan en relación con la fabricación, producción o exportación del producto elaborado."

2.7 El 5 de enero de 1989, el Consejo Nacional de Productores de Carne de Cerdo de los Estados Unidos volvió a presentar una solicitud al Departamento de Comercio para que éste iniciara una investigación en materia de derechos compensatorios sobre la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada importada del Canadá. El Departamento publicó el 8 de mayo de 1989<sup>4</sup> una decisión preliminar afirmativa de la existencia de subvenciones y el 24 de julio de 1989<sup>5</sup> una decisión definitiva en el mismo sentido. La Comisión de Comercio Internacional emitió el 28 de agosto de 1989 la

---

<sup>1</sup>Canadian Meat Council v. United States, 661 F. Supp. 622 (Tribunal de Comercio Internacional, 1987) pág. 629

<sup>2</sup>Alberta Pork Producers Marketing Board v. United States, 669 F. Supp. 445 (Tribunal de Comercio Internacional, 1987)

<sup>3</sup>Live Swine and Pork from Canada, Investigación N° 701-TA-224 (final), USITC Pub N° 1733, julio de 1985

<sup>4</sup>Federal Register, Vol. 54, N° 87, 8 de mayo de 1989, págs. 19582-19590

<sup>5</sup>Federal Register, Vol. 54, N° 140, 17 de julio de 1989, págs. 30774-30778

conclusión definitiva afirmativa de la existencia de una amenaza de daño.<sup>1</sup> se estableció que, de los 18 programas que se consideró que podían ser objeto de medidas compensatorias, cinco tenían por beneficiarios a los elaboradores de carne de cerdo; los otros tenían por beneficiarios a los productores de ganado porcino vivo. En la decisión definitiva del Departamento de Comercio sobre la existencia de subvenciones se concluía que la subvención a la carne de cerdo se cifraba en 0,08 dólares canadienses por kg. De esta cifra, 0,079144 dólares canadienses por kg se imputaba a las subvenciones concedidas a los productores canadienses de ganado porcino vivo y 0,000856 dólares canadienses por kg (el 1,1 por ciento del total) a las subvenciones concedidas a los elaboradores de carne de cerdo.

2.8 Al formular su determinación, el Departamento de Comercio decidió que se cumplieran los criterios establecidos en el artículo 771B de la Ley Arancelaria de 1930 y consideró que las subvenciones que, según se había estimado, se habían otorgado al ganado porcino vivo, se habían otorgado en relación con la fabricación, producción o exportación de la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada. En resumen, los Estados Unidos utilizaron la siguiente metodología para determinar la cuantía de las subvenciones otorgadas a la producción de carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada:

- a) El Departamento de Comercio, al proceder al análisis previsto en el artículo 771B, examinó primero la demanda de ganado porcino vivo y comprobó que dependía en medida sustancial de la demanda de carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada. "Los productores de ganado porcino destinan la mayor parte de su producción al matadero. La carne es el producto primario del cerdo sacrificado. Por lo tanto, la demanda de carne de cerdo y la de ganado porcino vivo están indisolublemente ligadas."<sup>2</sup>
- b) En segundo lugar, el Departamento de Comercio examinó la operación de elaboración utilizada para manufacturar la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada y determinó que añadía un valor limitado al ganado porcino vivo. El Departamento sostuvo que los productores canadienses de carne de cerdo aportaban aproximadamente un 20 por ciento de valor añadido al ganado porcino vivo, pero reconoció que esa cifra abarcaba distintos grados de elaboración que con frecuencia no se limitaban a la manipulación inicial necesaria para convertir al cerdo vivo en carne de cerdo. El Departamento de Comercio concluyó que la operación de elaboración añadía sólo un valor limitado, porque la elaboración, traducida en la cifra del 20 por ciento, no alteraba "las características esenciales del ganado porcino vivo".<sup>3</sup>
- c) Tras haber determinado que se cumplieran las condiciones previstas en la ley, el Departamento utilizó la relación entre el peso de la canal y el peso del animal vivo (0,795) para convertir las subvenciones otorgadas al ganado porcino vivo en subvenciones a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada. En los dos programas más amplios sometidos a investigación se utilizaban unos factores de conversión similares y el Departamento concluyó que un porcentaje del 79,5 era el que más se aproximaba al factor de conversión utilizado en los programas canadienses de estabilización así como por las juntas provinciales de comercialización y los empaquetadores, para determinar el precio final a pagar por el ganado porcino vivo.

---

<sup>1</sup>Fresh, Chilled, or Frozen Pork from Canada, Investigation N° 701-TA-298 (Final), USITC Publication 2218

<sup>2</sup>Federal Register, Vol. 54, pág. 30775

<sup>3</sup>Federal Register, Vol. 54, N° 140, 24 de julio de 1989, pág. 30776

- d) La conclusión fue que el Departamento consideró susceptibles de medidas compensatorias las subvenciones a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada, derivadas de las otorgadas a los productores de ganado porcino vivo, siempre que se cumplieran las condiciones establecidas en el artículo 771B.

### III. PRINCIPALES ARGUMENTOS

#### Constataciones y recomendaciones solicitadas por las partes

3.1 El Canadá pidió al Grupo Especial que concluyera que los Estados Unidos, al imponer a la carne de cerdo un derecho compensatorio que excedía del monto estimado de la subvención que se sabía había sido concedida a la producción de carne de cerdo, no había respetado las condiciones establecidas en el párrafo 3 del artículo VI para la percepción de derechos compensatorios y, por consiguiente, había actuado de forma incompatible con el artículo II del Acuerdo General. También pidió al Grupo Especial que recomendara que los Estados Unidos reembolsaran la diferencia en exceso de los derechos percibidos, que no se percibieran nuevos derechos mientras no se cumplieran las condiciones previstas en el párrafo 3 del artículo VI y que los Estados Unidos derogaran el artículo 771B.

3.2 Los Estados Unidos solicitaron al Grupo Especial que concluyera que la percepción del derecho compensatorio era compatible con el párrafo 3 del artículo VI y recomendara la desestimación de la reclamación.

#### Artículo VI del Acuerdo General

3.3 El Canadá señaló que los Estados Unidos habían consolidado el arancel aplicado a la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada de conformidad con el Acuerdo General. En el párrafo 2.b del artículo II se establecía que una parte contratante podía imponer un derecho compensatorio sobre la importación de un producto cualquiera, con independencia de que el arancel estuviera consolidado, siempre que fuera aplicado "de conformidad con las disposiciones del artículo VI". El Canadá alegó que había que interpretar el artículo VI en sentido estricto. Dicho artículo, al permitir la imposición de derechos antidumping y compensatorios constituía para las partes contratantes una excepción unilateral a las obligaciones dimanantes para ellas de los artículos primero y II del Acuerdo General. La interpretación aceptada por las PARTES CONTRATANTES era que, siempre que se planteara una excepción a las normas del Acuerdo General había que definir estrictamente los derechos dimanantes de ese artículo para evitar el abuso de sus disposiciones. Como fundamento de su postura, el Canadá citó el párrafo 4 del primer informe y el párrafo 39 del segundo informe del Grupo de expertos sobre derechos antidumping y compensatorios<sup>1</sup> y el párrafo 4.4 del informe del Grupo Especial encargado de examinar la cuestión "Nueva Zelanda - importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia"<sup>2</sup>, y sostuvo que la interpretación como excepción, que generalmente se daba al artículo VI, se aplicaba *mutatis mutandis* al establecimiento de derechos compensatorios al amparo del párrafo 3 del artículo VI.

3.4 El Canadá alegó también que el párrafo 3 del artículo VI había sido redactado deliberadamente de forma restrictiva para evitar el abuso de sus disposiciones. La disposición de que "no se percibirá ... derecho compensatorio alguno" constituía una prohibición de la imposición de derechos compensatorios a no ser que concurrieran las condiciones estipuladas en la primera frase, a saber, que

---

<sup>1</sup>IBDD 8S/161 e IBDD 9S/216 respectivamente

<sup>2</sup>L/5814

no "exceda del monto estimado de la prima o de la subvención que se sepa ha sido concedida, directa o indirectamente". En este contexto, la palabra "monto" establecía un máximo que no debía ser superado. Aunque en el artículo se reconocía que podían concederse subvenciones, directa o indirectamente a la fabricación, la producción o la exportación de un producto, la disposición establecía claramente, mediante la utilización de palabras tales como "ningún producto" y "citado producto" que, si se imponía un derecho compensatorio, este derecho debía basarse en un análisis de las subvenciones concedidas al producto concreto sometido a investigación.

3.5 Tras recordar que en el párrafo 3 del artículo VI se establecía que es necesario que "se sepa" el monto estimado de la subvención concedida directa o indirectamente, el Canadá alegó que había que interpretar las palabras "que se sepa" como una obligación de establecer los hechos. En apoyo de su postura citó las conclusiones del Grupo Especial encargado de examinar la cuestión "Suecia - derechos antidumping" en las que se establecía que "... de la redacción del artículo VI se deducía claramente que no debían imponerse derechos antidumping mientras no se hubieran establecido determinados hechos. Como ello representaba una obligación para la parte contratante que imponía esos derechos, sería razonable esperar que dicha parte contratante estableciera la existencia de esos hechos cuando se impugnaran las medidas adoptadas por ella".<sup>1</sup> Esta conclusión fue reafirmada por el Grupo Especial encargado de examinar la cuestión "Nueva Zelanda - importaciones de transformadores eléctricos procedentes de Finlandia".<sup>2</sup> Aunque ambos casos versaban sobre derechos antidumping, en ellos se definían las obligaciones dimanantes del artículo VI y, por tanto, eran pertinentes también a los casos relacionados con derechos compensatorios. Igualmente, en los párrafos 2 y 3 de las notas y disposiciones suplementarias al artículo VI se hablaba del "pago de derechos antidumping o de derechos compensatorios, en espera de la comprobación definitiva de los hechos en todos los casos en que se sospeche la existencia de dumping o de subvención". El propósito era que se establecieran los hechos antes de imponer derechos compensatorios. En referencia a la interpretación que se daba en el Código de Subvenciones al párrafo 3 del artículo VI, el Canadá indicó que en el párrafo 1 del artículo 2 del Código se establecía que sólo pueden imponerse derechos compensatorios a resultados de una investigación encaminada a "determinar la existencia, el grado y los efectos de una supuesta subvención". De la aplicación que se había hecho de ese párrafo se deducía claramente que la intención de los signatarios había sido que, para llegar a una determinación, tuviera que procederse a una evaluación de los hechos pertinentes mediante una investigación sustantiva. Esa evaluación excluiría conductas tales como suponer o aceptar "la existencia, el grado y los efectos de una supuesta subvención" a pesar de las pruebas en contrario. En resumen, el Canadá alegó que la conclusión de los Estados Unidos de conformidad con el artículo 771B de que la demanda de ganado porcino dependía en medida sustancial de la demanda de carne de cerdo y de que la elaboración de la carne de cerdo añadía sólo un valor limitado al ganado porcino no constituía una determinación adecuada de los hechos, como exigía el artículo VI. Los Estados Unidos no habían explicado cómo eran subvencionados indirectamente los elaboradores de carne de cerdo y en qué cuantía. Tampoco habían identificado el mecanismo a través del cual se subvencionaba indirectamente a la carne de cerdo.

3.6 Los Estados Unidos propusieron una interpretación distinta del artículo VI. En su opinión, el artículo VI permitía que las partes contratantes impusieran derechos compensatorios para restablecer la situación en que estaría el comercio caso de no haber existido subvenciones. Los Estados Unidos señalaron que en el Acuerdo General se había dejado intencionadamente sin definir el término "subvenciones". Sin embargo, a falta de una definición en el artículo VI del tipo de prácticas que

---

<sup>1</sup>IBDD 3S/81, párr. 15 (en inglés solamente)

<sup>2</sup>L/5814, párr. 4.4

debían considerarse "subvenciones", el artículo XVI ofrecía el mejor apoyo interpretativo sobre la utilización del término en el Acuerdo General. Así, por ejemplo, en el párrafo 1 del artículo XVI, disposición en que se regula la notificación de subvenciones, se exigía a toda parte contratante que notificara al GATT si "concede o mantiene una subvención, incluida toda forma de protección de los ingresos o de sostén de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de un producto cualquiera del territorio de dicha parte contratante o reducir las importaciones de este producto en su territorio". Además, en un informe sobre subvenciones de un grupo especial en que se había examinado el párrafo 5 del artículo XVI, informe que fue adoptado por las PARTES CONTRATANTES el 24 de mayo de 1960, se afirmaba que "no basta con considerar el aumento de las exportaciones ni la reducción de las importaciones con un sentido puramente histórico".<sup>1</sup> Al contrario, en el informe del grupo especial se desplazaba el eje de la disposición para centrarla en los incentivos especiales que ofrecía una subvención, en los siguientes términos: "esta interpretación debe aplicarse asimismo mutatis mutandis a los efectos en las importaciones; se trata, pues, de determinar lo que sucedería sin subvención".<sup>1</sup> Igualmente, en el Informe del Comité de Redacción volvía a insistirse en la amplia gama de prácticas incluidas bajo el término "subvenciones". En dicho Informe del Comité de Redacción se indicaba que éste había insertado intencionadamente las palabras "directa o indirectamente" para precisar que "de este modo la disposición (párrafo 1 del artículo XVI) no se puede interpretar en el sentido de que se limite a las subvenciones que ejerzan un efecto directo en el comercio del producto considerado"<sup>2</sup>. De este modo, en el Acuerdo General se indicaba que una parte contratante, al aplicar los remedios previstos en el artículo VI, podía contrarrestar todos los efectos sobre el comercio causados por una subvención otorgada a un producto y restablecer de este modo la situación en que estaría el comercio caso de no haber existido la subvención.

3.7 El Canadá refutó ese argumento alegando que, caso de ser aceptado, ampliaría el alcance del artículo VI de forma que, para contrarrestar los efectos sobre el comercio de una subvención, permitiría la imposición de derechos compensatorios por un monto arbitrario. El Canadá añadió que esa argumentación apuntaba a que la notificación de una subvención de conformidad con el artículo XVI, ipso facto, quería decir que dicha subvención podía ser objeto de medidas compensatorias. El Canadá alegó que, si bien era cierto que el propósito del artículo XVI era identificar las subvenciones que tenían efectos sobre el comercio, de ningún modo indicaba que dichas subvenciones tuvieran que ser, necesariamente, susceptibles de medidas compensatorias. De conformidad con las disposiciones del artículo VI y del Código de Subvenciones había que establecer la posibilidad de recurrir a medidas compensatorias contra una determinada subvención. También afirmó que la argumentación de los Estados Unidos era fruto de la confusión de dos conceptos independientes y diferenciados que entraban en juego en toda investigación para la aplicación de medidas compensatorias. La identificación y cuantificación de una subvención que pudiera dar motivo a medidas compensatorias eran operaciones independientes y diferenciadas del análisis del daño que pudieran causar las importaciones subvencionadas. El problema de los efectos sobre el comercio sólo era pertinente cuando se trataba de evaluar el daño. Por consiguiente, la argumentación de los Estados Unidos de que estaban permitidos los derechos compensatorios en la medida necesaria para contrarrestar los efectos sobre el comercio de una subvención se basaba en una interpretación errónea de los artículos VI y XVI. En el artículo VI se establecía el derecho a imponer derechos compensatorios pero sólo sin exceder del monto de la subvención que se supiera había sido concedida

---

<sup>1</sup>IBDD 9S/205, párr. 10

<sup>2</sup>New York Report, UN Doc. EPCT/34, at 26 (1947), cita reproducida en el Índice Analítico, art. XVI-14, párr. 4

y únicamente cuando se pudiera demostrar que las importaciones subvencionadas causaban un perjuicio importante. Indudablemente, a los redactores del artículo les había preocupado el efecto de las subvenciones. Sin embargo, también les había preocupado el abuso de las medidas compensatorias y, por consiguiente, habían limitado cuidadosamente su utilización.

3.8 Los Estados Unidos alegaron también que en el artículo VI no se establecía un criterio concreto para determinar la existencia de subvenciones o evaluar su importancia. En su opinión, ni la redacción, ni los antecedentes interpretativos, ni el objetivo del artículo VI servían de base para los límites que el Canadá interpretaba que se habían impuesto a los remedios previstos en el artículo VI. Al contrario, ni el texto ni la historia de la redacción del artículo VI sugerían que existieran esas limitaciones. Por ejemplo, los Estados Unidos habían regulado por vía legal distintos criterios para satisfacer distintas necesidades en la imposición de medidas compensatorias. En el artículo 771A se establecían normas para las subvenciones a insumos de la mayoría de los productos, mientras que en el artículo 771B se establecía un criterio distinto destinado especialmente a los productos agrícolas. Un tercer ejemplo era la denominada "regla del agente exportador", según la cual el Departamento de Comercio sumaba las subvenciones recibidas por los productores de la mercancía y las subvenciones recibidas por el agente exportador para determinar la subvención neta otorgada a la mercancía. A falta de esta regla, los productores podrían evitar la imposición de derechos compensatorios vendiendo la mercancía a través de agentes exportadores no subvencionados que solicitarían y obtendrían exclusiones de las decisiones definitivas sobre la imposición de derechos compensatorios. Ninguno de estos criterios estaba expresamente impuesto -o expresamente prohibido- por el Acuerdo General.

3.9 El Canadá consideró que la interpretación dada por los Estados Unidos a los derechos dimanantes del artículo VI era peligrosa ya que abría las puertas a la amenaza de imponer derechos compensatorios sobre ciertas mercancías tomando como base para ello las subvenciones otorgadas a otros productos, sin haberse realizado una investigación adecuada del monto de las subvenciones. La interpretación se basaba en el supuesto de que el artículo VI reconocía a las partes contratantes el derecho incondicional a asegurarse de que no se eludirían los derechos compensatorios impuestos a los insumos. Eso equivalía a desconocer el derecho de los exportadores a una investigación adecuada para determinar si debían imponerse derechos compensatorios. Esa interpretación alteraba el significado del artículo y le despojaba de eficacia para impedir que los países impusieran derechos compensatorios sin pruebas de que las mercancías se beneficiaban de subvenciones o sin que la evaluación del monto de la subvención se basara en la realidad económica.

3.10 En opinión de los Estados Unidos, el Canadá se equivocaba al confundir la aplicación de un criterio con la determinación de la existencia de una subvención. El criterio estaba recogido en la disposición legal aplicable. La determinación de la existencia de una subvención se formulaba en el curso de una investigación. El Departamento de Comercio, tras una profunda investigación, había recogido la información necesaria para formular una determinación concreta sobre las subvenciones concedidas a la carne de cerdo fresca, refrigerada o congelada procedente del Canadá. Por tanto, el Departamento, de hecho, había llegado a la "determinación" exigida de la existencia de una subvención.

#### Artículo 771B de la Ley Arancelaria de 1930

3.11 El Canadá alegó que, aunque se cumplieran las condiciones previstas en el artículo 771B, no se cumpliría con ello la obligación establecida en el párrafo 3 del artículo VI de calcular el monto de la subvención. La decisión de recurrir al artículo 771B de la Ley Arancelaria de 1930 obligaba al Departamento de Comercio a suponer, sin más, que las subvenciones a los productores de productos agrícolas brutos se transferían a los elaboradores de esos productos caso de que se cumplieran dos condiciones: a) que la demanda del producto en la fase anterior de transformación dependiera en

medida sustancial de la demanda del producto en fase posterior de transformación, y b) que la operación de elaboración añadiera sólo un valor limitado al producto primario bruto. Estas dos "condiciones" eran totalmente inadecuadas para determinar si el 100 por ciento de las subvenciones otorgadas a un insumo agrícola se transferían al producto. El sector agrícola no tenía características especiales que justificaran esas "condiciones" especiales. Además, se podían utilizar para toda clase de distintos productos en diversas etapas de elaboración y no señalaba de forma inequívoca el grado en que las subvenciones a un insumo se transferían a un producto más elaborado, caso de que hubiera alguna transferencia. Más aún, la primera condición establecida en el artículo 771B podía tener cierta trascendencia en el caso de productos ofrecidos en un mercado aislado, pero si se aplicaba a productos agrícolas vendidos en el mercado internacional no podía aportar ninguna información sobre el grado de subvención indirecta. En el caso de la carne de cerdo y del ganado porcino, estaba claro que la demanda de ganado porcino dependía en medida sustancial de la demanda de carne de cerdo. Sin embargo, en el caso del ganado porcino canadiense la demanda no sólo dependía de la demanda canadiense de carne de cerdo sino también de la demanda estadounidense. Como los productores de ganado porcino canadienses dependían de que los elaboradores de carne de cerdo canadienses compraran su producto, estos elaboradores carecían del poder necesario sobre el mercado para lograr que los productores de ganado porcino canadienses les transfirieran las subvenciones que pudieran haber recibido. La condición establecida en el artículo 771B parecía haber sido concebida desde la perspectiva de un mercado aislado y sin haber prestado la debida atención a las consecuencias del mercado internacional sobre la demanda de productos agrícolas no elaborados. La segunda condición del artículo 771B no tenía relación alguna con la determinación de si las subvenciones a los productores de insumos beneficiaban a los elaboradores de esos insumos. La cuantía de las subvenciones indirectas estaba determinada por el carácter de la oferta y la demanda del ganado porcino y no por el monto del valor añadido.

3.12 Los Estados Unidos respondieron que el caso se centraba en un problema metodológico especial no previsto en el Acuerdo General. En su opinión, las subvenciones que influyeran sobre el comercio de un producto agrícola bruto tenían necesariamente que influir en el comercio de un producto elaborado exclusivamente con el producto bruto, ya que la producción de uno y otro estaban inseparablemente ligadas. El artículo 771B se había promulgado para regular la situación comercial y económica especial de algunos sectores agrícolas en lo que respecta a las subvenciones y a la eficacia de las medidas compensatorias previstas en el Acuerdo General. En efecto, era frecuente que un producto agrícola bruto se destinara totalmente a la producción de un producto elaborado. Igualmente, era frecuente que la producción de un producto elaborado a partir de un producto agrícola bruto dependiera en medida sustancial del producto bruto. Siempre que concurrieran simultáneamente estas circunstancias, las subvenciones que afectaran a la producción del producto bruto afectaban necesariamente al comercio del producto elaborado exclusivamente a partir del producto bruto, ya que la producción de ambos estaba inseparablemente ligada. A este respecto, si se impusieran unos derechos compensatorios que afectaran exclusivamente al producto bruto no podrían contrarrestarse todos los efectos sobre el comercio derivados de las subvenciones a los productos brutos, ya que la producción -y los efectos de las subvenciones- se trasladarían simplemente al producto elaborado exclusivamente a partir del producto bruto. Las estadísticas elaboradas por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos antes de la promulgación del artículo 771B avalaban ampliamente esta afirmación. De acuerdo con una circular sobre la agricultura en el extranjero, publicada en septiembre de 1986 por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, "es posible que en 1986 se importen del Canadá entre 215.000 y 225.000 toneladas aproximadamente de carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada. Ello representa un aumento aproximado del 20 por ciento respecto a 1985 y equivale con bastante exactitud al equivalente en carne de cerdo de las importaciones de ganado porcino vivo que no se producirán en 1986 debido a que las importaciones de carne de cerdo no están sometidas a derechos compensatorios". El objetivo del artículo 771B era regular esa situación tratando de forma rigurosa aquellos casos en que, de acuerdo con los hechos establecidos en la investigación, se estableciera que la producción del producto agrícola bruto y la del

producto agrícola elaborado estaban inseparablemente ligadas. Las dos condiciones previstas en el artículo 771B eran plenamente compatibles con la letra del párrafo 3 del artículo VI y el espíritu de todo el artículo VI. Ello equivalía a afirmar que si se evaluaba el derecho compensatorio atendiendo exclusivamente al producto bruto no podrían contrarrestarse todos los efectos sobre el comercio causados por la subvención a ese producto, ya que su producción sencillamente se readaptaría para producir el producto elaborado, eludiendo así el objetivo de los remedios previstos en el artículo VI.

3.13 El Canadá respondió que si la causa de la ley hubiera sido la readaptación de la producción, el artículo 771B hubiera tenido que incluir disposiciones relacionadas directamente con la cuestión. Por ejemplo, cabría esperar que se hubiera impuesto la obligación de aplicar derechos compensatorios al producto agrícola bruto antes de recurrir al artículo 771B. Además, hubiera debido quizá establecerse la obligación de que el Departamento de Comercio analizara en qué medida se estaba produciendo una readaptación de la producción, caso de que existiera alguna. Lo cierto era, sin embargo, que ni el Departamento de Comercio ni la Comisión de Comercio Internacional habían analizado las consecuencias de los derechos compensatorios aplicados al ganado porcino sobre el comercio de carne de cerdo para determinar si se estaba produciendo una readaptación de la producción. Tanto si era necesario el artículo 771B para regular la readaptación de la producción, como si no, dicho artículo tenía que ser compatible con las obligaciones dimanantes del Acuerdo General. La posibilidad de que pudiera estar produciéndose una readaptación de la producción, y el Canadá consideraba que no había pruebas de que fuera este el caso en lo que respecta a la carne de cerdo, no justificaba la adopción de una medida incompatible con el Acuerdo General. No había justificación alguna para una legislación que exigía la imposición de derechos compensatorios sin haber procedido antes a un análisis adecuado del monto de las subvenciones reales concedidas. Los Estados Unidos respondieron que las pruebas presentadas durante la investigación realizada por el Departamento de Comercio confirmaban que las propias autoridades canadienses habían informado de que los productores de ganado porcino vivo canadienses habían empezado a sacrificar en el Canadá los cerdos que anteriormente enviaban a los Estados Unidos y, a consecuencias del "efecto de las medidas compensatorias" habían empezado a exportar en su lugar carne de cerdo. Además, los Estados Unidos indicaron que el Congreso de los Estados Unidos, cuando debatió el artículo 771B dedicado a los productos agrícolas elaborados, dispuso de pruebas concretas sobre la readaptación de la producción a raíz de la entrada en vigor de los derechos compensatorios sobre el ganado porcino vivo.

3.14 El Canadá añadió que, aunque quizá fuera necesario admitir la posibilidad de compensar la subvención indirecta al sector agropecuario, las medidas relacionadas con la aplicación de un derecho compensatorio tenían que ser compatibles con las obligaciones dimanantes del Acuerdo General. La opinión de una parte contratante acerca de la existencia de motivos suficientes de política general no justificaba el establecimiento de medidas incompatibles con el Acuerdo. Además, las dos condiciones establecidas en el artículo 771B no eran claras y dejaban amplio margen para que las autoridades de los Estados Unidos adoptaran decisiones arbitrarias y poco precisas. No había ningún criterio para definir lo que se entendía por "limitado" en la condición relativa al valor añadido. Tampoco se indicaba la forma en que las autoridades estadounidenses habían de determinar si la demanda del producto en la fase anterior de transformación dependía en medida sustancial de la demanda del producto en la fase posterior de transformación. Esa incertidumbre estaba en contradicción con la prescripción del artículo 6 de que se efectuara una determinación de los hechos antes de aplicar un derecho compensatorio. A juicio del Canadá era necesario considerar en cada caso otra serie de factores al determinar el grado de transferencia. En el asunto que se examinaba, tenía una importancia esencial la integración de los mercados canadiense y estadounidense de ganado porcino y carne de cerdo, que reducía el grado en que las subvenciones a los productores canadienses de ganado porcino se transferían a los productores canadienses de carne de cerdo. En América del Norte, los mercados canadiense y estadounidense de ganado porcino y carne de cerdo estaban integrados. No había ninguna diferencia en sentido estricto entre los precios percibidos por los

productores de carne de cerdo y ganado porcino de uno y otro país (una vez efectuados los oportunos reajustes para tener en cuenta los gastos de transporte y de otra naturaleza). Las exportaciones de ganado porcino y carne de cerdo, que eran importantes para el Canadá (y representaban aproximadamente el 25 por ciento de la producción canadiense), no representaban normalmente más del 4 por ciento del mercado de los Estados Unidos. En consecuencia, los precios en América del Norte estaban determinados fundamentalmente por las condiciones de la oferta y la demanda en los Estados Unidos. El Gobierno y los productores estadounidenses admitían que "el mercado de la carne de cerdo constituía un solo mercado en América del Norte y no dos mercados distintos, estadounidense y canadiense"<sup>1</sup> De forma análoga, el mercado del ganado porcino vivo estaba integrado con los elaboradores estadounidenses de carne de cerdo, que seguían importando ganado porcino vivo del Canadá a pesar del derecho compensatorio impuesto por los Estados Unidos a dicho ganado. Debido a la integración de los mercados de ganado porcino y carne de cerdo, los productores canadienses de ganado porcino, a la hora de comercializar ese ganado, tenían dos opciones: venderlo a los elaboradores estadounidenses de carne de cerdo o a los canadienses. Como es lógico, los productores canadienses de ganado porcino venderían su producto a los elaboradores que les ofrecieran el precio más alto (deducidos los diversos gastos vinculados a la venta, como los de transporte). Si el Canadá constituyera un mercado aislado y se demostrara que las subvenciones concedidas a los productores canadienses de ganado porcino afectaban a la oferta de ese ganado, lo previsible sería que ese fenómeno provocara un descenso de los precios del ganado porcino canadiense. Sin embargo, dada la integración del mercado de América del Norte, cualquier respuesta en ese sentido de la oferta canadiense sólo tendría una repercusión insignificante sobre los precios del ganado porcino en América del Norte y el Canadá. En apoyo de su posición, el Canadá facilitó información estadística en función de la cual sostenía que los precios del ganado porcino no habían disminuido de forma apreciable y que no se había producido una transferencia sustancial a los productores de carne de cerdo de las subvenciones presuntamente concedidas a los productores canadienses de ganado porcino. Para determinar la existencia y el grado de transferencia de las supuestas subvenciones a los productores de ganado porcino a los elaboradores canadienses, era necesario llevar a cabo una investigación de la subvención indirecta en la que se tuvieran en cuenta los factores económicos pertinentes.

3.15 Los Estados Unidos contestaron que las condiciones previstas en el artículo 771B se referían estrictamente a un problema muy concreto. Aun cuando en ese artículo no se definía de forma precisa el tipo de operaciones de elaboración que añadían "sólo un valor limitado" a un determinado producto, en este caso el ganado porcino vivo, los antecedentes de su promulgación ponían de manifiesto que esa disposición imponía la obligación de determinar si la operación efectuada para transformar el producto primario bruto en el producto elaborado tenía que añadir un valor importante a aquél o modificar de otra manera sus características esenciales. Al determinar si la demanda del producto en la fase anterior de transformación dependía en medida sustancial de la demanda del producto en fase posterior de transformación, el Departamento de Comercio tenía que analizar si la producción del producto primario bruto agrícola estaba destinada casi exclusivamente a la del producto objeto de investigación. Los Estados Unidos añadieron que la cuestión de si había que considerar o no a América del Norte como un único mercado integrado no era pertinente para establecer la cuantía de la subvención. Por otra parte, el precio de los productos que se vendían como productos primarios estaba determinado por la situación general de la oferta y la demanda y era prácticamente igual para todos los productos primarios de la misma clase vendidos en un momento

---

<sup>1</sup>Fresh, Chilled, or Frozen Pork from Canada. Investigation N° 701-TA-298 (Final). USITC Publication 2218, septiembre de 1989, pág. A-45

y en un mercado determinados. La aplicación a los productos primarios agrícolas del criterio establecido en el artículo 771A para las subvenciones a insumos implicaría una infravaloración de la magnitud de la subvención y permitiría eludir completamente el derecho compensatorio. En consecuencia, en un mercado caracterizado por la necesidad de aceptar los precios fijados, como era el de los productos primarios agrícolas al que se refería el artículo 771B, carecía de sentido tratar de demostrar que se habían producido los efectos sobre los precios que indicaba el Canadá. A tenor del artículo 771B, los factores determinantes de la existencia de subvenciones a productos agrícolas elaborados son dos: a) que la demanda del producto en la fase anterior de transformación dependiera en medida sustancial de la demanda del producto en fase posterior de transformación y b) que la operación de elaboración añadiera sólo un valor limitado al producto. Los Estados Unidos señalaron que con la fórmula propuesta por el Canadá para calcular la cuantía de las subvenciones concedidas al producto elaborado se medía la desviación global de los precios resultante de las variaciones de la oferta del producto primario provocadas por la subvención. Con arreglo a ese sistema se aceptaba el hecho de que existía una subvención al producto elaborado basada en las subvenciones al producto primario, y se reconocía también que esas subvenciones afectaban a la oferta de ganado porcino, para afirmar luego simplemente que, en el contexto del "mercado de América del Norte" los efectos de la subvención sobre los precios eran mínimos. A juicio de los Estados Unidos, el sistema propuesto por el Canadá no ofrecía ninguna ventaja especial en lo que respecta a la cuantificación adecuada de las subvenciones a los productos elaborados. Según ese planteamiento, cuanto mayor fuera el mercado de que se tratara, menores serían los efectos de la subvención y, por ende, menor sería la cuantía de la subvención que se consideraría transferida por el Canadá. Dicho de otra forma, cuanto menor fuera la participación en el mercado mundial del país que concedía la subvención, menor sería la cuantía de la subvención que se estimaría "transferida", al ser menores los efectos de la subvención que se reflejarían en la variación global de los precios. A juicio de los Estados Unidos, no era conveniente llegar a una conclusión que permitiera anular una orden lícita de establecimiento de un derecho compensatorio sobre un producto primario mediante una operación de elaboración de poca importancia y fácil de efectuar. El sistema propuesto por el Canadá haría posible llegar a ese resultado, a pesar de que se supiera que las subvenciones otorgadas a su ganado porcino habían ascendido a 17 dólares canadienses por cabeza y que se había producido una readaptación de la producción.

3.16 El Canadá respondió que no había pedido a los Estados Unidos que efectuaran un análisis de las diferencias de precios para determinar el grado en que las subvenciones a insumos beneficiaban al producto objeto de investigación en materia de derechos compensatorios, sino que había sugerido a ese país diversos métodos que, a su juicio, cumplían los requisitos del artículo VI, pero los Estados Unidos se habían negado a utilizar otro método. En el caso de productos primarios como la carne de cerdo y el ganado porcino en América del Norte, los mercados eran competitivos. Había un gran número de compradores y vendedores independientes, ninguno de los cuales individualmente podía influir en los precios del mercado, que se fijaban en transacciones entre partes independientes. En tales condiciones, en caso de que los elaboradores de carne de cerdo obtuvieran algún beneficio de las subvenciones concedidas a los productores canadienses de ganado porcino, para que hubiera una transferencia de esos beneficios era imprescindible que las subvenciones provocaran un aumento de la producción de ganado porcino y redundaran en un descenso de los precios de mercado. Cuando había una integración vertical del mercado o éste estaba dominado por un número muy reducido de grandes compradores o vendedores, cabía la posibilidad de utilizar otros mecanismos para transferir los beneficios de la subvención, como las comisiones confidenciales. Pero, la situación del mercado de América del Norte era diferente. A juicio del Canadá, un análisis apropiado de las subvenciones a insumos debería atender a las repercusiones de éstas sobre los precios, con el fin de determinar si se había derivado de las mismas algún beneficio para el producto objeto de investigación. Al recurrir al artículo 771B las autoridades estadounidenses no podían realizar un análisis apropiado de las subvenciones a insumos para determinar el grado, en su caso, en que esas subvenciones beneficiaban al producto objeto de investigación. Por no haber realizado ese análisis, los Estados Unidos violaban

las obligaciones que les incumbían en virtud del artículo VI y que establecían injustificadamente derechos compensatorios. En lo que respecta a la readaptación de la producción, el Canadá estimaba que, en la medida en que se producía, constituía una respuesta absolutamente lógica al establecimiento de un derecho compensatorio. Era natural que los empresarios presentes en el mercado, enfrentados con un derecho compensatorio, buscaran la forma de sustraerse a él. Sin embargo había que establecer una distinción entre los actos destinados a sustraerse a la obligación legal de pagar un derecho y los destinados a eludirlo. La posibilidad de readaptación de la producción no autorizaba a un país a adoptar medidas incompatibles con el Acuerdo General, habida cuenta sobre todo de que este último establecía ya un mecanismo para hacer frente a una situación de esa naturaleza, consistente en la realización de una investigación compatible con las obligaciones dimanantes del artículo VI. Además, según los datos estadísticos facilitados por el Canadá, las exportaciones de carne de cerdo a los Estados Unidos no habían aumentado desde que comenzó a aplicarse el derecho compensatorio sobre el ganado porcino vivo.

3.17 Los Estados Unidos manifestaron que el artículo 771B no se había aplicado solamente al caso del ganado porcino. Los Estados Unidos contaban con una dilatada práctica administrativa en investigaciones en materia de derechos compensatorios relativas a productos agrícolas elaborados, en las que se había llegado, por los mismos motivos que en el presente caso, a la conclusión de que las subvenciones concedidas a productores de un producto bruto se concedían en realidad a los productores del producto elaborado. En todos esos casos, el Departamento de Comercio había sostenido que, cuando la magnitud del valor añadido era pequeña y la función del productor consistía simplemente en preparar el producto para el posterior usuario, no era adecuado considerar al producto bruto como "insumo", siendo así que se trataba en realidad de un producto en la fase anterior de transformación. Este enfoque no era privativo de la experiencia de los Estados Unidos. De hecho, el propio Gobierno canadiense en uno de los casos en los que había establecido derechos compensatorios, había llegado a la conclusión de que las subvenciones concedidas a los productores de un producto agrícola bruto beneficiaban al producto elaborado en circunstancias muy similares a las del presente caso. En la decisión positiva en materia de derechos compensatorios relativa a la carne vacuna deshuesada para manufactura procedente de la Comunidad Económica Europea, el Gobierno canadiense 1) había considerado que las subvenciones concedidas a los productores de un producto primario agrícola bruto (vacas desechadas de las cabañas lecheras) se concedía a los productores de un producto elaborado (carne vacuna deshuesada para manufactura) y 2) había imputado la cuantía íntegra de las subvenciones concedidas al producto primario agrícola bruto al producto elaborado objeto de investigación. Así pues, a pesar de que en esta ocasión el Gobierno del Canadá sostenía ante el Grupo Especial que los Estados Unidos habían utilizado indebidamente las disposiciones del párrafo 3 del artículo VI al aplicar el artículo 771B, la práctica canadiense demostraba en realidad lo contrario.

3.18 En opinión del Canadá, las decisiones adoptadas en el caso citado de la carne vacuna deshuesada para manufactura procedente de la CE no eran pertinentes, ya que las autoridades canadienses habían estimado que los productores de ganado vacuno y los elaboradores de carne vacuna formaban parte de una misma producción, por lo que se había considerado que una subvención a los primeros constituía una subvención a toda la producción y no había habido necesidad de determinar en qué medida había existido una transferencia de subvenciones. En el caso del ganado porcino y la carne de cerdo, la Comisión de Comercio Internacional había llegado en dos ocasiones a la conclusión de que se trataba de producciones distintas. El Canadá alegó, además, que en el caso de la carne vacuna se trataba de subvenciones a la exportación. Las subvenciones indirectas constituían una proporción muy pequeña del total de la subvención susceptible de compensación, ya que representaban solamente el 0,1 y el 14 por ciento, respectivamente, del derecho aplicado a la carne vacuna procedente de Dinamarca e Irlanda. En el caso de la carne de cerdo no había habido subvenciones a la exportación y el derecho compensatorio establecido por los Estados Unidos se basaba en un 98,9 por ciento en la presunción de que todas las subvenciones a los productores de

ganado porcino beneficiaban a los elaboradores de carne de cerdo. El Canadá señaló también que la CE nunca le había planteado la cuestión de la cuantificación de las subvenciones indirectas. Si lo hubiera hecho, su país habría estado dispuesto a tener en cuenta sus alegaciones. Por el contrario, en el caso de la carne de cerdo, el Canadá había solicitado oficialmente a los Estados Unidos en dos ocasiones que llevaran a cabo una investigación adecuada. Los Estados Unidos se habían negado a tener en cuenta la posibilidad de recurrir a otras opciones distintas de la aplicación del artículo 771B, porque ello le estaba vedado al Departamento de Comercio por las normas imperativas de ese país.

#### Determinación de la existencia y cuantía de la subvención

3.19 A juicio del Canadá los Estados Unidos no habían determinado, mediante un análisis de todos los hechos pertinentes, el grado en que, en su caso, había una transferencia a los productores de carne de cerdo de las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino. En tales circunstancias, la decisión adoptada por los Estados Unidos de establecer un derecho de más de 0,000856 dólares por kg era incompatible con el párrafo 3 del artículo VI del Acuerdo General. El 98,9 por ciento -es decir prácticamente la totalidad- de los derechos compensatorios aplicados por los Estados Unidos a las importaciones de carne de cerdo procedentes del Canadá en este caso eran imputables a las subvenciones presuntamente concedidas a los productores de ganado porcino, y solamente el 1,1 por ciento a subvenciones concedidas directamente a los productores de carne de cerdo. El párrafo 3 del artículo VI del Acuerdo General imponía a las partes contratantes la obligación de no percibir derecho compensatorio alguno que excediera del monto estimado de la subvención que se supiera había sido concedida, directa o indirectamente, al producto en cuestión. El Código de Subvenciones, que interpretaba el artículo VI del Acuerdo General, reforzaba esa obligación. En el párrafo 2 del artículo 4 de dicho Código se establecía lo siguiente: "No se percibirá sobre ningún producto importado un derecho compensatorio que sea superior a la cuantía de la subvención que se haya concluido existe, calculada por unidad del producto subvencionado y exportado". De la investigación realizada por el Departamento de Comercio se deducía que el único derecho compensatorio justificado era el equivalente a la cuantía de la subvención que, según se había concluido, se había concedido directamente a los productos de carne de cerdo. Esa subvención ascendía a 0,000856 dólares canadienses por kg (en contraposición a los 0,0791 dólares por kg imputados a las subvenciones a productores de ganado porcino). Cualquier derecho percibido que excediera de ese monto constituía una violación de la consolidación arancelaria que los Estados Unidos habían negociado en relación con los productos de carne de cerdo.

3.20 Los Estados Unidos manifestaron su desacuerdo con la opinión según la cual el artículo VI del Acuerdo General exigía que ese país aplicara a todos los productos, un criterio y un método de análisis -basados en la denominada "transferencia" y concebidos especialmente para los insumos, prescindiendo de la posibilidad de que la base de un criterio o método determinados no fueran apropiados para todos ellos. La argumentación del Canadá carecía absolutamente de apoyo en el texto y en los antecedentes interpretativos del Acuerdo General. La interpretación estricta propuesta por el Canadá socavaría la eficacia de las medidas correctoras del artículo VI. En consecuencia, la aplicación estricta del artículo 771B, como demostraban los hechos del presente caso, era plenamente compatible con el texto y los antecedentes de la redacción del artículo VI, y tenía apoyo en ellos. Por ejemplo, en este caso, el primer párrafo del artículo 771B exigía que el Departamento de Comercio determinara si la demanda de ganado porcino vivo dependía en medida sustancial de la demanda de carne de cerdo. De la copiosa información de que disponía el Departamento se desprendía claramente que la demanda de ganado porcino vivo dependía totalmente de la demanda de carne de cerdo. Dicho de otra forma, había poca o ninguna demanda de ganado porcino vivo que no estuviera motivada por el valor posterior del producto como carne de cerdo. El segundo párrafo del artículo 771B imponía al Departamento la obligación de determinar si la operación efectuada para transformar el ganado porcino vivo en carne de cerdo añadía sólo un valor limitado al producto. Sobre la base del análisis del 20 por ciento del valor añadido en el contexto del tipo de

operaciones realmente efectuadas por los elaboradores, el Departamento había llegado a la conclusión de que la operación realizada para transformar el ganado porcino vivo en carne de cerdo había añadido sólo un valor limitado, ya que no se habían modificado sus características esenciales. Después de haber decidido que la relación entre el ganado porcino vivo y la carne de cerdo cumplía las condiciones establecidas en los párrafos primero y segundo del artículo 771B, el Departamento consideró que las subvenciones concedidas al ganado porcino vivo eran subvenciones concedidas en relación con la fabricación, producción o exportación de carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada. Las pruebas obtenidas por el Departamento en el curso de su investigación avalaban también su decisión de recurrir, como instrumento adecuado para la conversión del ganado porcino vivo receptor de subvenciones en carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada, al porcentaje de carne de cerdo obtenida de un cerdo vivo. De un cerdo comercializable en el Canadá se obtenía por término medio el 79,5 por ciento de canales en matadero. Ese factor de rendimiento servía para medir la relación entre el peso de la canal limpia en matadero y el peso del cerdo vivo, y determinaba además en parte el precio pagado por el empaquetador de carne de cerdo al criador de cerdos. Por último, y esto era lo más importante, en el Programa Tripartito y en el Programa de Garantía de la Estabilización de los Ingresos de los Productores Agropecuarios de Quebec (los dos principales programas de subvención investigados) se había utilizado ese porcentaje para calcular los beneficios obtenidos por los productores de ganado porcino vivo. En consecuencia, dado que el factor de conversión del 79,5 por ciento era el que reflejaba de forma más aproximada la carne de cerdo obtenida del ganado porcino vivo, era lógico y plenamente compatible con las obligaciones que incumbían a los Estados Unidos en virtud del artículo VI que el Departamento lo utilizara para convertir el ganado porcino vivo subvencionado en carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada. Por ello, el Departamento había actuado de forma adecuada al determinar la existencia de una subvención y su cuantía, sobre la base de hechos y circunstancias que constan en los expedientes administrativos de la investigación sobre la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada.

#### IV. CONSTATAIONES

4.1 El Grupo Especial observó que las cuestiones jurídicas que se le planteaban eran fundamentalmente las que se derivaban de los siguientes hechos y alegaciones: los Estados Unidos, a raíz de una solicitud presentada por el Consejo Nacional de Productores de Carne de Cerdo de los Estados Unidos habían impuesto un derecho compensatorio sobre la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá. Las subvenciones que este derecho pretendía compensar eran principalmente subvenciones concedidas por el Gobierno canadiense a los productores de ganado porcino vivo. Al formular su decisión de establecer un derecho compensatorio, las autoridades estadounidenses habían aplicado el artículo 771B recientemente añadido a la Ley Arancelaria de 1930. A tenor de dicho artículo, se considerará que las subvenciones concedidas a los productores de un producto agrícola bruto se otorgan en relación con la producción de productos elaborados a partir del producto bruto, siempre que:

- "1) la demanda del producto en la fase anterior de transformación dependa en medida sustancial de la demanda del producto en fase posterior de transformación, y
- 2) la operación de elaboración añada sólo un valor limitado al producto primario bruto".

Las autoridades de los Estados Unidos llegaron a la conclusión de que la demanda de ganado porcino vivo depende en medida sustancial de la demanda de carne de cerdo y de que la transformación de ganado porcino en carne de cerdo añade sólo un valor limitado al producto, y, en consecuencia, decidieron, de conformidad con el artículo 771B, considerar que las subvenciones concedidas a los productores canadienses de ganado porcino se habían otorgado en relación con la producción de carne de cerdo.

4.2 El Canadá alegó que los Estados Unidos, al percibir, basándose en las circunstancias expuestas, un derecho compensatorio, habían actuado de forma incompatible con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo VI del Acuerdo General, que, en la parte pertinente al caso que se examina, estipula lo siguiente:

"No se percibirá sobre ningún producto derecho compensatorio alguno que exceda del monto estimado ... de la subvención que se sepa ha sido concedida, directa o indirectamente a la ... producción ... del citado producto".

4.3 El Grupo Especial observó que ambas partes admitían que el Canadá había concedido subvenciones a los productores de ganado porcino, que los productores de ganado porcino y los productores de carne de cerdo constituyen ramas distintas de la producción que desarrollan sus actividades de forma independiente y que las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino podían haber implicado indirectamente la concesión de una subvención a la producción de carne de cerdo. La única cuestión en la que había discrepancia entre las partes era si los Estados Unidos habían actuado de forma compatible con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo VI al decidir que se había otorgado a la producción de carne de cerdo una subvención equivalente a la cuantía total de la concedida a los productores de ganado porcino, basándose exclusivamente en la constatación de que la demanda de ganado porcino depende en medida sustancial de la demanda de carne de cerdo y de que la transformación de ganado porcino en carne de cerdo añade sólo un valor limitado al producto.

4.4 El Grupo Especial examinó esa cuestión a la luz del texto del párrafo 3 del artículo VI, de la relación entre dicho artículo y el artículo XVI y de la finalidad del párrafo 3 del artículo VI. Al llevar a cabo este examen, el Grupo Especial tuvo en cuenta que el párrafo 3 del artículo VI constituye una excepción a principios básicos del Acuerdo General, a saber, que la importación de productos enumerados en una lista de concesiones no debe estar sujeta a otras cargas que los derechos de aduana propiamente dichos que no excedan de los fijados en la lista (apartado b) del párrafo 1 del artículo ii) y que las cargas de cualquier clase impuestas en relación con las importaciones deben ajustarse a la norma de nación más favorecida (párrafo 1 del artículo primero). El Grupo Especial observó también a este respecto que, de conformidad con el Acuerdo General, sólo podían adoptarse medidas comerciales discriminatorias en circunstancias expresamente definidas (por ejemplo, párrafo 2 del artículo XXIII). De conformidad con la práctica seguida por las PARTES CONTRATANTES en casos anteriores (véanse IBDD 30S/178 y 179; IBDD 35S/71, L/6513, página 39; L/6568, página 29) el Grupo Especial constató que el párrafo 3 del artículo VI, en cuanto constituía una excepción a principios básicos del Acuerdo General, debía interpretarse restrictivamente y que correspondía a los Estados Unidos, como parte que invocaba la excepción, demostrar que había cumplido las prescripciones del párrafo 3 del artículo VI.

4.5 El Grupo Especial observó que, a juicio de los Estados Unidos, la expresión "subvención" del párrafo 3 del artículo VI debía interpretarse a la luz de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo XVI y de una decisión de las PARTES CONTRATANTES sobre el alcance de las obligaciones en materia de notificación dimanantes de esa disposición (IBDD 9S/202). Los Estados Unidos deducían de las referencias que se hacían en el párrafo 1 del artículo XVI y en esa decisión (IBDD 9S/205 y 206) a los efectos sobre el comercio, que había que interpretar que el párrafo 3 del artículo VI permitía a las partes contratantes contrarrestar todos los efectos provocados en el comercio por una subvención.

4.6 El Grupo Especial estimó que no se planteaba la cuestión de la definición de la expresión "subvención", por cuanto ambas partes estaban de acuerdo en que los programas canadienses en cuestión constituían subvenciones, sino más bien si la decisión de que una subvención concedida a los productores de una rama de la producción había sido otorgada a la producción de otra podía basarse exclusivamente en la constatación de que se habían cumplido las condiciones previstas en el

artículo 771B (véase el párrafo 4.3 *supra*). A este respecto, el Grupo Especial observó que el párrafo 3 del artículo VI estipula que no se percibirá sobre ningún producto derecho compensatorio alguno que exceda de un monto equivalente a la subvención concedida directa o indirectamente a la producción "del citado producto". Con arreglo a este precepto claro, los Estados Unidos sólo pueden aplicar un derecho compensatorio a la carne de cerdo si se ha determinado que se ha concedido una subvención a su producción; no basta simplemente con el hecho de que el comercio de la carne de cerdo se vea afectado por las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino. El Grupo Especial señaló además que el artículo VI y el artículo XVI respondían a finalidades completamente diferentes: en tanto que el primero reconoce el derecho de adoptar medidas unilaterales para compensar las subvenciones, el último establece normas de conducta y procedimientos en relación con éstas. Por ello, a juicio del Grupo Especial, no estaba justificado inferir de las referencias a los efectos sobre el comercio que se hacen en el párrafo 1 del artículo XVI que el párrafo 3 del artículo VI permite a las partes contratantes contrarrestar todos los efectos provocados sobre el comercio por una subvención concedida a los productores de un producto mediante la percepción de derechos compensatorios sobre otros productos sin haber concluido que se han concedido subvenciones a los últimos.

4.7 El Grupo Especial tuvo en cuenta los argumentos de política general expuestos por los Estados Unidos en apoyo de su posición, y especialmente la alegación de que, si se aceptaba la interpretación propuesta por el Canadá, los agricultores estarían inermes en todos los casos en que las subvenciones a productos agrícolas brutos afectaran al comercio de productos elaborados a partir de ellos; pero observó que el Acuerdo General y el Código de Subvenciones establecían otros mecanismos distintos de las medidas compensatorias para situaciones de esa índole (véanse el párrafo 1 del artículo XVI y el artículo XXIII del Acuerdo General, así como los artículos VIII y XIII del Código de Subvenciones). El Grupo Especial constató además que ese argumento no justificaba una interpretación del párrafo 3 del artículo VI contraria a los claros términos en que éste estaba redactado. Como habían subrayado anteriores grupos especiales (IBDD 35S/260; L/6568, página 24; L/6513, página 40), los procedimientos de solución de diferencias tienen como finalidad garantizar al cumplimiento de los compromisos existentes; si se considera que los mecanismos actuales no son suficientes, es necesario entablar negociaciones para intentar modificarlos.

4.8 Después de haber constatado que el párrafo 3 del artículo VI sólo permite a las partes contratantes percibir un derecho compensatorio sobre un producto cuando se haya determinado que se ha concedido una subvención a la producción de ese producto, el Grupo Especial pasó a examinar si la decisión de considerar que las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino vivo se habían otorgado a la producción de carne de cerdo podía basarse exclusivamente en la constatación de que se habían cumplido las condiciones establecidas en el artículo 771B. El Grupo Especial tomó nota de la opinión de los Estados Unidos de que el párrafo 3 del artículo VI no establece ninguna metodología concreta para determinar si se ha concedido una subvención a un producto y de que la metodología en que se basaba el artículo 771B era plenamente compatible con la finalidad del párrafo 3 del artículo VI. El Grupo Especial observó a este respecto que las palabras de dicho párrafo "que se sepa" y "estimados" así como la práctica de las partes contratantes en lo que respecta a la aplicación de esa disposición, tal como se reflejaba en la parte I del Código de Subvenciones, indicaban que la decisión en cuanto a la existencia de una subvención debía ser fruto de un examen de todos los hechos pertinentes. El Grupo Especial estimó que la cuestión no estribaba en si los Estados Unidos habían aplicado, para establecer los elementos de hecho, una metodología compatible con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo VI, sino en si los hechos que habían tenido en cuenta eran todos los pertinentes a la decisión que habían establecido. En consecuencia, el Grupo Especial procedió a examinar si los Estados Unidos, al basar su decisión de que la producción de carne de cerdo estaba subvencionada en el Canadá en la constatación de que se habían cumplido las condiciones establecidas en el artículo 771B, habían acreditado que habían tenido en cuenta todos los hechos necesarios para cumplir las prescripciones del párrafo 3 del artículo VI.

4.9 El Grupo Especial constató que, debido a que la producción de ganado porcino y la de carne de cerdo eran en el Canadá ramas distintas de la producción que actuaban de forma independiente, las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino sólo podían considerarse concedidas a la producción de carne de cerdo si habían hecho descender los precios pagados por el ganado porcino canadiense por los productores de carne de cerdo de ese país a un nivel inferior al que hubieran tenido que pagar por ganado porcino de otras fuentes posibles de abastecimiento en condiciones comerciales normales. El Grupo Especial reconoció sin reservas que para que las subvenciones fueran susceptibles de compensación no siempre era necesario, sobre todo en los casos que afectaban a una sola producción, que tuvieran efectos sobre los precios; se limitó a constatar que para que pudiera considerarse subvencionados a los productores canadienses de carne de cerdo, en cuanto rama de la producción distinta de la producción de ganado porcino y que actuaba de forma independiente, era imprescindible que la subvención concedida a la producción de ganado porcino hubiera tenido efectos sobre los precios. Por esta razón, para establecer que se había subvencionado a la producción de carne de cerdo como resultado de las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino era necesario efectuar un análisis de las repercusiones de las subvenciones sobre el precio del ganado porcino.

4.10 El Grupo Especial observó que las repercusiones de una subvención concedida a productores de un producto primario bruto sobre los precios que los elaboradores de ese producto tenían que pagar no solía depender únicamente de la proporción del producto que se utiliza para obtener el producto elaborado y del valor añadido en la operación de elaboración. En consecuencia, el Grupo Especial constató que los dos factores que los Estados Unidos habían establecido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 771B (la dependencia en medida sustancial de la demanda de ganado porcino de la demanda de carne de cerdo y la magnitud limitada del valor añadido en el proceso de transformación del ganado porcino en carne de cerdo), no podían servir de base a la conclusión de que las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino habían hecho descender los precios pagados por el ganado porcino canadiense por los productores de carne de cerdo de ese país hasta un nivel inferior al que hubieran tenido que pagar por ganado porcino de otras posibles fuentes de abastecimiento en condiciones comerciales normales, y de que ese descenso fuera equivalente a la cuantía total de la subvención. Para llegar a esa conclusión sería necesario examinar otros factores. El Grupo Especial observó que no era función suya señalar cuáles eran esos factores, pero estimó que, entre ellos podían figurar, por ejemplo, la medida en que el ganado porcino canadiense era objeto de comercio a escala internacional (por cuanto era menos probable que la competencia entre los productores canadienses de ganado porcino ocasionara una disminución del precio del ganado porcino en el mercado interior equivalente a la cuantía total de las subvenciones si los productores canadienses de ganado porcino podían efectuar exportaciones a precios internacionales) y el costo unitario de la producción adicional de ganado porcino a que pudieran haber dado lugar las subvenciones (por cuanto el grado en que esa producción adicional influiría sobre el precio del ganado porcino dependería en parte del costo que entrañaría). Por ello, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que no podía considerarse que la decisión de los Estados Unidos de que el Gobierno canadiense había otorgado una subvención a la producción de carne de cerdo de cuantía equivalente a la concedida a los productores de ganado porcino basándose en la constatación de que se habían cumplido las condiciones establecidas en el artículo 771B fuera una decisión basada en todos los hechos necesarios para que se cumpliera lo prescrito en el párrafo 3 del artículo VI.

4.11 Después de haber hecho esa constatación, el Grupo Especial examinó la petición canadiense de que el Grupo recomendara el reembolso de los derechos compensatorios percibidos. El Grupo Especial observó que, en un caso anterior, las PARTES CONTRATANTES habían pedido el reembolso de un derecho antidumping (IBDD 32S/75) y que un Grupo Especial establecido de conformidad con las previsiones del Código de Subvenciones y cuyo informe no había sido aún adoptado, había recomendado el reembolso de derechos compensatorios (SCM/85, página 25). Sin embargo, señaló también que el caso que examinaba el Grupo presentaba una importante diferencia

con los anteriores. En ellos, los grupos especiales habían constatado que la imposición de derechos había sido absolutamente improcedente, en uno de ellos porque no se había establecido ninguna relación causal entre las importaciones presuntamente objeto de dumping y el daño a la producción nacional, y en otro porque la solicitud no había sido presentada por la producción afectada. El presente Grupo Especial no había constatado que la imposición del derecho compensatorio hubiera sido absolutamente improcedente, sino únicamente que la decisión de que se había concedido una subvención a la producción de carne de cerdo no se había adoptado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo VI. Cabía la posibilidad de que una decisión conforme con los requisitos del párrafo 3 del artículo VI sobre la existencia de una subvención llegara a la conclusión de que la producción de carne de cerdo se beneficiaba, al menos en parte, de las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino. En esas circunstancias, no parecía conveniente que el Grupo Especial recomendara a las PARTES CONTRATANTES que exigieran el reembolso inmediato de los derechos en cuestión. Por ello, el Grupo decidió recomendar que las PARTES CONTRATANTES dieran a los Estados Unidos la posibilidad de elegir entre reembolsar el importe de los derechos compensatorios destinados a contrarrestar las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino o adoptar una decisión que cumpliera los requisitos del párrafo 3 del artículo VI sobre la existencia de una subvención y reembolsar los derechos en la medida en que excedieran de una cuantía equivalente a la subvención que según esa decisión se hubiera concedido a la producción de carne de cerdo.

4.12 El Canadá pedía además al Grupo Especial que recomendara la derogación del artículo 771B. El Grupo Especial observó que su mandato consistía en examinar la reclamación del Canadá que figuraba en el documento DS7/1, relativa a la percepción de derechos compensatorios sobre la carne de cerdo, y no el artículo 771B en sí mismo. En consecuencia, el Grupo Especial se limitó a formular recomendaciones referentes exclusivamente a la cuestión de la carne de cerdo.

## V. CONCLUSIONES

5.1 Sobre la base de las anteriores constataciones, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la percepción por los Estados Unidos de derechos compensatorios sobre la carne de cerdo fresca, refrigerada y congelada procedente del Canadá era incompatible con el párrafo 3 del artículo VI del Acuerdo General, por cuanto la decisión estadounidense de que la producción de carne de cerdo se había beneficiado de subvenciones no se había adoptado de conformidad con las prescripciones de esa disposición.

5.2 El Grupo Especial recomienda que las PARTES CONTRATANTES pidan a los Estados Unidos que reembolsen los derechos compensatorios correspondientes a la cuantía de las subvenciones concedidas a los productores de ganado porcino o que adopten una decisión que cumpla los requisitos del párrafo 3 del artículo VI en relación con la existencia de una subvención y reembolsen los derechos en la medida en que éstos excedan de una cuantía equivalente a la subvención que, según esa decisión, se haya concedido a la producción de carne de cerdo.